

JAAC 59.95

Extrait de la décision sur recours rendue le 13 septembre 1994 par la Commission de recours DFEP dans la cause Z contre G., Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie et Commission régionale de recours n° 21; 94/8B-012

Adaptation des contingents suite à une modification de la surface déterminante; droit applicable.

1. Droit applicable: OCLP 89 ou OCLP 93?

Lorsqu'un producteur demande l'adaptation de son contingent suite à une cession de terres et que la loi a changé en cours de procédure, est déterminante au regard du droit applicable l'année laitière pour laquelle l'adaptation de contingent exerce des effets, et non pas la date de la cession des terres ou celle du dépôt de la demande (consid. 3).

2. Art. 19 al. 2 let. b, 20 et 37 OCLP 93: déroulement de la procédure en cas d'adaptation des contingents du cédant et du preneur suite à une cession de terres.

- Suite à l'introduction par l'OCLP 93 d'une réduction légale de 10% du contingent transféré au preneur, il n'y a plus de connexité directe entre la réduction du contingent du cédant et l'augmentation de celui du preneur, comme c'était le cas sous l'empire de l'OCLP 89. Toutefois, le rapport juridique entre les deux opérations forme un tout homogène, de sorte que les conséquences juridiques d'un transfert de contingent suite à une cession de terres doivent être réglées dans une seule et même décision (consid. 4.2).

- Si, dans le cadre d'un transfert de contingent, la fédération laitière prend deux décisions séparées, l'autorité de recours ne pourra se prononcer que sur la décision attaquée, et non sur l'autre qui sera entrée en force, à moins qu'elle ne soit assortie d'une réserve quant à son entrée en force (consid. 4.3).

Anpassung der Einzelkontingente infolge Änderung der massgeblichen Nutzfläche; anwendbares Recht.

1. Anwendbares Recht: MKTV 89 oder MKTV 93?

Beantragt ein Produzent in Anschluss an eine Flächenänderung eine Kontingentsanpassung und hat das Recht im Laufe des Verfahrens geändert, ist bezüglich der Frage des anwendbaren Rechts nicht der Zeitpunkt der Flächenänderung, sondern die Periode der kontingentsrechtlichen Auswirkungen der Flächenänderung massgebend (E. 3).

2. Art. 19 Abs. 2 Bst. b, 20 und 37 MKTV 93: Verfahrensablauf bei Kontingentsanpassungen bei Landabgeber und Landübernehmer infolge Änderung der massgeblichen Nutzfläche.

- Aufgrund der mit der MKTV 93 eingeführten 10prozentigen Kontingentskürzung auf seiten des Landübernehmers sind die Wechselwirkungen zwischen der Kontingentskürzung beim Landabgeber und der Kontingenterhöhung beim Landübernehmer nicht mehr derart unmittelbar, wie es die MKTV 89 noch vorgesehen hat. Nach wie vor wird aber ein einheitliches Rechtsverhältnis geregelt, so dass es sich aufdrängt, die kontingentsrechtlichen Folgen einer Landabgabe in einer einzigen Verfügung zu regeln (E. 4.2).

- Wird über die Kontingentsänderungen in zwei getrennten Verfügungen entschieden, so kann die Beschwerdeinstanz nur über die angefochtene Verfügung befinden; die nicht angefochtene Verfügung erwächst dagegen ohne entsprechenden Vorbehalt in Rechtskraft (E. 4.3).

Adeguamento di contingente in seguito a una modificazione della superficie utile determinante; diritto applicabile.

1. Diritto applicabile OCLP 89 o OCLP 93?

Se un produttore chiede l'adeguamento del suo contingente in seguito a una cessione di terreni e se la legge è stata modificata durante la procedura, è determinante, per quanto riguarda la questione del diritto applicabile, l'anno lattiero per il quale l'adeguamento del contingente esercita effetti e non la data della cessione dei terreni o quella di presentazione della domanda (consid. 3).

2. Art. 19 cpv. 2 let. b, 20, 37 OCLP 93: svolgimento della procedura in caso di adeguamento dei contingentini del cedente e del cessionario in seguito a una cessione di terreni.

- In seguito all'introduzione, con l'OCLP 93, di una diminuzione legale del 10% del contingente del cessionario, non sussiste più correlazione diretta tra la diminuzione del contingente del cedente e l'aumento di quello del cessionario, come era il caso sotto l'OCLP 89. Tuttavia, il rapporto giuridico tra le due operazioni forma un tutto omogeneo,

sicché le conseguenze giuridiche di un trasferimento di contingente conseguente a una cessione di terreni vanno regolate in una sola e unica decisione (consid. 4.2).

- Se, nell'ambito di un trasferimento di contingente, la Federazione lattiera prende due decisioni separate, l'autorità di ricorso potrà pronunciarsi unicamente sulla decisione impugnata e non sull'altra che sarà cresciuta in giudicato, a meno che questa non sia corredata di una riserva riguardo alla sua crescita in giudicato (consid. 4.3).

Extrait des faits:

Par décision du 3 septembre 1993, la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie a diminué le contingent des frères G. (cédants) de 8010 kg, suite au transfert d'une parcelle de 1,9 ha à Z (preneur). Par décision séparée portant la même date, la Fédération a augmenté le contingent de Z de 8010 kg.

Le 1^{er} octobre 1993, les frères G. ont déféré leur propre décision auprès de la Commission régionale de recours n° 21 qui, par décision du 16 décembre 1993, a accepté leur recours; partant, elle a augmenté leur contingent annuel de 3906 kg et réduit dans la même mesure celui de Z.

Le 21 janvier 1994, Z recourt contre cette décision auprès de la Commission de recours DFEP. Il conclut implicitement à son annulation et, de ce fait, au maintien de la décision de la Fédération.

Extrait des considérants:

1. (Compétence)

2. (Qualité pour recourir. Recours recevable dans la mesure où le recourant a un intérêt digne de protection à obtenir une décision en constatation. Voir à ce sujet REKO/EVD 93/8C-009, consid. 2, publié dans [JAAC 59.91\[4\]](#))

3. Selon l'art. 2 al. 1 de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988, RS 916.350.1, dans sa nouvelle teneur du 4 octobre 1991, RO 1992 331 et 1993 877), la Confédération, «aux fins d'adapter les quantités de lait livrées aux débouchés du marché, de limiter les dépenses portées au compte laitier et de garantir le prix du lait, (...) instaure un contingentement par exploitation (contingents individuels) qui restreint les quantités de lait commercialisées, payées au prix plein (...)». «Pour chaque kilo de lait qu'il livre en sus de son contingent, le producteur doit acquitter une taxe (...)» (art. 3 al. 1 AEL 1988). «Le Conseil fédéral peut fixer à nouveau au début d'une année laitière la quantité globale de lait déterminante pour l'attribution des contingents individuels et régler les modalités d'ajustement de ces derniers (...)» (art. 2 al. 2 AEL 1988).

3.1. En application de ces dispositions, le Conseil fédéral a régulièrement actualisé la fixation et l'adaptation des contingents individuels par rapport aux besoins de l'orientation de la production, la dernière fois par l'ordonnance

du 26 avril 1993 sur le contingentement laitier en région de plaine et en zone de montagne I (ordonnance sur le contingentement laitier en plaine [OCLP], RS 916.350.101). Cette dernière a abrogé (art. 47 et 49), à partir du 1^{er} mai 1993 (année laitière 1993/94), l'ordonnance du 20 décembre 1989 sur le contingentement laitier en région de plaine, en zone préalpine des collines et en zone de montagne I (ancienne ordonnance sur le contingentement laitier en région de plaine; RO 1990 286 et 1059, 1991 1125 et 1992 946 et 2049).

3.2. «Le contingent individuel (contingent) correspond à la quantité de lait commercialisé livrable par un producteur à partir d'une exploitation, au prix garanti, pendant une année laitière (du 1^{er} mai au 30 avril)» (art. 3 OCLP). «(...) Au début de chaque année laitière, les fédérations laitières communiquent au producteur les contingents de la nouvelle période» (art. 31 al. 2 OCLP). Ainsi, un contingent est fixé en règle générale au 1^{er} mai d'une nouvelle année laitière. Il se compose d'un contingent définitif qui a été attribué pour l'année laitière précédente (art. 8 al. 1 OCLP) et, le cas échéant, d'une majoration ou d'une réduction calculée conformément à la section 3 de l'ordonnance sur le contingentement laitier en plaine (art. 8 al. 2 OCLP).

En cas de modification d'une surface déterminante, comme c'est le cas en l'espèce, une adaptation des contingents du cédant et du preneur intervient en vertu des art. 19 et 20 de l'ordonnance sur le contingentement laitier en plaine. Si un contrat portant sur les modifications de contingent a été conclu entre le cédant et le preneur au cours d'une année laitière, il doit être adressé à la fédération laitière au plus tard au 31 mai de l'année laitière suivante; à défaut de contrat, le preneur adresse une demande d'adaptation de son contingent (art. 37 al. 1 OCLP). La fédération laitière contrôle les contrats et notifie les modifications de contingent acceptées qui prennent effet le 1^{er} mai suivant la conclusion des contrats (art. 37 al. 2 OCLP).

3.3. Dans le cas d'espèce, la modification de surface a eu lieu avant le 1^{er} mai 1993, comme cela ressort des deux décisions du 3 septembre 1993 de la Fédération («demande/révision du 30.04.93»), soit sous l'empire de l'ancienne ordonnance sur le contingentement laitier en région de plaine. Une nouvelle ordonnance étant cependant entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993, la question se pose dès lors de savoir quelle ordonnance est applicable au cas particulier. Les instances inférieures ont appliqué l'ancienne ordonnance. Dans sa prise de position, l'Office fédéral de l'agriculture ne s'exprime pas sur cette question. La Commission de céans est toutefois de l'avis qu'il y a lieu d'appliquer la nouvelle ordonnance.

Tout d'abord, il sied de remarquer que les dispositions transitoires de la nouvelle ordonnance (art. 48 OCLP), concernant la question du droit applicable, ne règlent que les cas de modernisation. Pour les autres cas ayant des effets sur le contingent, il y a lieu de se référer aux principes généraux régissant le droit transitoire.

Pour déterminer quel droit est applicable en cas de modification de la législation, le principe de non-rétroactivité prévaut. Or, il y a rétroactivité à proprement parler lorsqu'une règle de droit s'applique à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (cf. *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 147; *Fritz Gygi*, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 111; *Ulrich Häfelin / Georg Müller*, Grundriss des allgemeinen

Verwaltungsrechts, Zurich 1993, p. 62: «Echte Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat»).

En l'occurrence, le preneur, Z, revendique la totalité du contingent de la parcelle cédée. Or, le moment où a eu lieu la cession n'est pas le critère déterminant pour apprécier quel droit est applicable. En effet, cette opération de transfert ne peut pas être considérée comme un fait entièrement révolu puisque, survenue au cours d'une année laitière, elle déploie des effets sur la période suivante (calcul du contingent annuel, cf. consid. 3.2 ci-dessus). Ainsi, dans l'hypothèse d'un changement de loi entre deux périodes, le fait d'appliquer le nouveau droit à une cession s'étant déroulée sous l'ancien droit n'a pas d'effet rétroactif. On parle alors de rétroactivité improprement dite lorsque des rapports de droit ont pris naissance sous l'ancien droit et continuent de produire des effets sous le nouveau droit. En matière fiscale, il est admis qu'il n'y a pas de rétroactivité lorsque les faits survenus avant la mise en vigueur de la loi constituent simplement la base de calcul de l'obligation fiscale (Gygi, op. cit., p. 111 ss; Grisel, op. cit., p. 147, et jurisprudence citée). Aussi, le TF a appliqué la même solution en matière de contingentement ([ATF 104 Ib 205](#), consid. 6). Par conséquent, lors d'un changement de loi, le droit applicable à une demande d'adaptation d'un contingent, suite à une modification de surface, se détermine non pas en fonction du moment où la surface a été cédée ou de celui où la demande a été déposée, mais par rapport à l'année laitière pour laquelle la modification produit des effets.

3.4. En l'espèce, comme indiqué précédemment (cf. consid. 3.3), la cession de la surface litigieuse a eu lieu avant le 1^{er} mai 1993. La modification de surface est donc survenue avant cette date, mais elle n'a déployé des effets que pour l'année laitière 1993/94. Durant cette période, la nouvelle ordonnance sur le contingentement laitier en plaine - qui était en vigueur depuis le 1^{er} mai 1993 - était applicable (art. 49 OCLP). En conséquence, il y a lieu d'appliquer sans autre cette nouvelle ordonnance afin de constater les effets de la modification de surface en cause.

4. En ce qui concerne le déroulement de la procédure, il y a lieu de relever ce qui suit :

4.1. Lorsqu'il n'existe aucun contrat de bail à ferme agricole fixant la quantité de contingent à transférer au sens de l'art. 19 al. 1 de l'ordonnance sur le contingentement laitier en plaine, le cédant et le preneur peuvent convenir de la quantité cédée par contrat (art. 19 al. 2 let. a OCLP). Lorsque le cédant et le preneur ne peuvent se mettre d'accord sur le contingent à transmettre, la fédération laitière compétente tranche le cas sur requête du preneur (art. 19 al. 2 let. b et 37 al. 1, 2^{ème} phrase, OCLP); dans ce cas, la fédération laitière compétente rend une décision et réduit, en règle générale, le contingent du cédant de 50% par hectare de surface déterminante (art. 19 al. 2. let. b OCLP). La fixation du contingent du preneur est, en revanche, réglée à l'art. 20 de l'ordonnance susmentionnée. L'alinéa premier de cette disposition prévoit que «si un producteur reprend des terres en vertu d'un bail à ferme agricole, la fédération laitière majore son contingent de la quantité, diminuée de 10%, fixée dans le bail; dans les autres cas, le contingent est majoré de la quantité, diminuée de 10%, que le cédant doit abandonner conformément à l'art. 19».

4.2. Il ressort des dispositions précitées que le législateur a voulu établir une corrélation entre la réduction - du côté du cédant - et l'augmentation - du côté du preneur - du contingent. Il est vrai que cette corrélation n'exerce plus le même effet direct comme c'était le cas sous l'empire de l'ancienne ordonnance, dès lors que le nouveau droit a introduit une mesure économique d'orientation de la production avec la réduction des 10%. Cependant, il n'en demeure pas moins que tant l'état de faits que le rapport juridique sont réglés comme auparavant, de sorte qu'il y a lieu de considérer, sous l'angle juridique, de telles opérations comme formant un tout homogène. Il suit de là que les conséquences juridiques d'un transfert de contingent par suite de cession de terres devraient être réglées dans une seule et même décision.

4.3. S'agissant de la procédure, l'ordonnance sur le contingentement laitier en plaine prévoit uniquement que la fédération laitière doit «notifier» les modifications de contingent acceptées (art. 37 al. 2 OCLP; dans le texte allemand: «verfügt») et, conformément aux principes généraux de la procédure administrative, la décision doit être notifiée aux parties, c'est-à-dire au requérant (le preneur) et au cédant (art. 43 et 44 al. 3 OCLP; art. 34 et 5 PA).

L'ordonnance précitée ne contient pas d'autres dispositions concernant la manière de procéder dans ce domaine. Il appartient dès lors aux fédérations laitières d'adopter une solution qui tienne compte des principes généraux de la procédure administrative. Ainsi, lorsque la décision est fondée sur un état de faits qui exerce des effets juridiques réciproques entre plusieurs producteurs, elles devront en particulier prendre garde à ne pas restreindre ces effets dans l'optique d'un éventuel recours. Si, par exemple, en cas de transfert de contingent, l'autorité prend deux décisions séparées dont l'une touche et s'adresse uniquement au cédant et l'autre exclusivement au preneur, l'autorité de recours ne pourra se prononcer, en cas de recours d'un des producteurs, que sur la décision attaquée et non sur l'autre, entrée en force de chose jugée à moins qu'elle ne soit assortie d'une réserve relative à son entrée en force. Par contre, si l'autorité inférieure entend traiter dans une seule décision plusieurs requêtes qui touchent un même producteur, elle devra tenir compte du fait que les destinataires de la décision ne peuvent recourir que contre ce qui les relie directement à l'objet de leur requête; cela présuppose donc que les différentes requêtes soient examinées séparément dans le dispositif de la décision. En outre, l'autorité devra préserver la sphère privée des producteurs et, partant, éviter que des données concernant le requérant soient portées à la connaissance d'autres producteurs. Enfin, il sied de relever que les décisions entachées d'irrégularités ne peuvent entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. en particulier art. 38 PA).

4.4. *In casu*, la Fédération a, par décision du 3 septembre 1993, majoré le contingent de Z, preneur, de 8010 kg. Cette décision qui ne contenait aucune réserve quant à son entrée en force a été notifiée uniquement au preneur. Ce dernier a donc obtenu une décision distincte fondée sur l'ancien droit et, partant, sans imputation des 10% prévue dans la nouvelle ordonnance (art. 20 al. 1 OCLP). Dès lors que seule la décision concernant les cédants a été attaquée en première instance, il y a lieu de constater que celle ayant trait au preneur, Z, est entrée en force de chose jugée. Par conséquent, on peut se demander si ce dernier a un intérêt légitime à déférer cette décision auprès de la Commission de céans puisque la décision rendue par la Commission régionale n° 21 ne vise que les cédants. Toutefois, il est vrai que, sur recours de ceux-ci, la

Commission régionale n° 21 a modifié non seulement la décision attaquée mais également celle concernant le preneur, et cela, malgré le fait qu'elle était entrée en force de chose jugée; ladite commission a donc subséquemment réglé de manière illégale les contingents des deux parties (contingents des cédants et du preneur). En effet, la Commission régionale n° 21 n'avait pas à se prononcer sur la décision qui, étant entrée formellement en force de chose jugée, ne pouvait plus être l'objet d'une nouvelle procédure, hormis les cas d'une éventuelle révocation ou révision (cf. *Alfred Kölz / Isabelle Häner*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zurich 1993, n° 166 ss, p. 104; Grisel, op. cit., vol. II, p. 881 ss). Ainsi, il y a lieu d'annuler la décision attaquée dans la mesure où elle modifie la décision de l'autorité de première instance qui est entrée en force de chose jugée.

4.5. L'autorité de première instance - à savoir la Fédération - devrait tenir compte à l'avenir des considérations émises ci-dessus (cf. consid. 4.3). De surcroît, il y a lieu de relever que les décisions portant sur les contingents à transférer suite à des modifications de surface servent également de base de calcul pour fixer le contingent total: l'objet de la requête - à savoir le contingent à transférer - est réglé dans une décision portant sur l'augmentation et la réduction du contingent; ces modifications, ainsi que le contingent définitif attribué pour l'année laitière précédente, forment le contingent total de l'année suivante. Or, *in casu*, le dispositif de chacune des décisions fixe non seulement le contingent modifié par suite de cession de parcelles, mais également le contingent total pour l'année en cours. Une telle pratique est pour le moins discutable dès lors que le nouveau contingent total ne peut pas être fixé définitivement avant que les augmentations ou les diminutions découlant des modifications de surfaces n'entrent en force. Partant, on pourrait envisager de ne communiquer que l'augmentation ou la diminution des contingents découlant des modifications de surfaces sans procéder au décompte final du contingent pour l'année en cours. La question de savoir si le contingent total doit être simplement communiqué ou notifié sous forme de décision peut être laissée ouverte en l'espèce.

4.6. (...)

(La Commission de recours DFEP admet le recours dans la mesure où il est recevable, annule la décision de la Commission régionale n° 21 dans la mesure elle se prononce sur le contingent du recourant et constate que la décision de la Fédération prise à l'endroit du recourant est entrée en force de chose jugée)

[4] Cf. ci-dessus p. 765.

**JAAC 59.95 - Extrait de la décision sur recours rendue le 13 septembre 1994 par la
Commission de recours DFEP dans la cause Z contre G., Fédération des sociétés
fribourgeoises de laiterie et Commission régionale de recours n° 21; 94/8B-012**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 834

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.