

JAAC 60.62

Extrait de la décision sur recours rendue le 15 février 1995 par la Commission de recours DFEP dans la cause Office fédéral de l'agriculture contre R., Fédération laitière neuchâteloise et Commission régionale de recours n° 20; 94/8C-032

Début de la commercialisation de lait; conditions d'attribution d'un contingent.

Art. 13 OCLM 93. Conditions d'attribution d'un contingent pour début de commercialisation.

L'attribution repose sur le principe de subsidiarité. Elle n'est toutefois pas soumise à la condition que l'exploitation soit viable (consid. 3).

Neuaufnahme der Verkehrsmilchproduktion; Voraussetzungen für eine Kontingentszuteilung.

Art. 13 MKBV 93. Voraussetzungen für eine Kontingentszuteilung bei der Neuaufnahme der Verkehrsmilchproduktion.

Die Zuteilung beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip und ist nicht von der Überlebensfähigkeit des Betriebes abhängig (E. 3).

Inizio della produzione di latte commerciale; condizioni per l'attribuzione di un contingente.

Art. 13 OCLM 93. Condizioni per l'attribuzione di un contingente lattiero all'inizio della produzione di latte commerciale.

L'attribuzione si fonda sul principio di sussidiarietà. Essa non dipende tuttavia dalle capacità di sopravvivenza dell'azienda (consid. 3).

Extrait des faits:

Par décision du 4 mai 1994, la Fédération laitière neuchâteloise a refusé d'octroyer à R. un contingent de base pour début de commercialisation. Le 3 juin 1994, R. a recouru devant la Commission régionale de recours n° 20 qui, par décision du 23 août 1994, a admis le recours en relevant que R. ne disposait à l'époque d'aucune autre possibilité de production et de revenu sur son domaine, hormis les primes d'estivage pour ses génisses.

Le 25 octobre 1994, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) recourt contre cette décision devant la Commission de recours DFEP. A l'appui de son recours, il invoque que l'exploitation de R. ne peut pas être considérée comme viable au regard de la surface déterminante et du nombre d'unités de gros bétail (UGB) et que, les bases naturelles d'existence étant insuffisantes pour garantir un revenu équitable, l'octroi d'un contingent ne suffirait pas à améliorer substantiellement le revenu de cette exploitation.

Extrait des considérants:

1./2. (...)

3. Aux termes de l'ancien art. 13 al. 1 de l'ordonnance du 26 avril 1993 sur le contingentement laitier dans les zones de montagne II à IV (OCLM, RS 916.350.102, RO 1993 1649) «lorsqu'un agriculteur entend commencer à mettre du lait dans le commerce, la fédération laitière compétente peut, sur demande, lui attribuer un contingent pour le 1^{er} mai ou le 1^{er} novembre qui suit le dépôt de la demande, si le requérant n'a pas d'autres possibilités importantes de production ou de revenu (...)». La nouvelle teneur de cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1994 (RO 1994 2060), prévoit que «si un agriculteur souhaite commencer à commercialiser du lait, la fédération laitière examine s'il n'a pas d'autres possibilités importantes de production ou de revenu. Elle ne peut attribuer un contingent à l'agriculteur que si de telles possibilités n'existent pas (...)». Toutefois, en l'occurrence, le nouveau droit ne change en rien l'examen de la présente affaire (cf. infra consid. 3.2).

3.1. Le contingentement laitier a pour but d'adapter le volume des livraisons de lait aux capacités d'absorption du marché; ce faisant, il permet également de maintenir dans les limites supportables les dépenses portées au compte laitier et il rend aussi possible la garantie du prix de base du lait, qui est un facteur déterminant pour l'agriculture (cf. dans ce sens le message du Conseil fédéral concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1987, FF 1986 II 994, 1037). Certes, l'art. 2 al. 3 de l'arrêté du 16 décembre 1988 sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988, RS 916.350.1, RO 1992 331, 1993 326, 1994 1635) prévoit que le Conseil fédéral peut notamment décider de majorer ou de réduire les contingents individuels pour le début d'une année laitière, indépendamment de toute modification de la quantité globale. Dans ce contexte, le Conseil fédéral note toutefois dans le message précité que «la possibilité de commencer à mettre du lait dans le commerce subsistera en

principe, mais le traitement de telles demandes demeurera restrictif» (FF 1986 II 1042). Cette retenue a été concrétisée à l'art. 13 al. 1 OCLM qui repose sur le principe de subsidiarité: un contingent pour début de commercialisation de lait est octroyé pour autant qu'il n'existe «pas d'autres possibilités importantes de production ou de revenu». Cette rigueur découle du fait que le contingentement laitier est avant tout un instrument d'orientation de la production («Lenkungsmassnahme»). Autrement dit, le contingentement sert à endiguer la production et doit permettre non seulement de limiter celle des exploitations déjà existantes mais également de restreindre l'accès des nouvelles entreprises à ce marché. Ainsi, dans la pratique, les autorités font preuve de prudence, comme le remarque le Conseil fédéral dans son septième rapport sur la situation de l'agriculture et la politique agricole de la Confédération du 27 janvier 1992: «Les demandes d'agriculteurs désireux de commencer à livrer du lait (...) sont traitées avec beaucoup de réserve» (ci-après: le Septième rapport sur l'agriculture, FF 1992 II 140, 318).

3.2. Dans son recours du 25 octobre 1994, l'Office fédéral ne prétend pas ni n'apporte la preuve qu'il existe en l'occurrence d'autres possibilités importantes de production ou de revenu. Certes, il relève, comme l'a souligné la Commission régionale, que le domaine de l'intimé tire son revenu essentiellement des primes d'estivage pour les génisses. Cependant, il ne soutient pas que ces revenus représentent des «autres possibilités importantes de revenu».

L'argumentation du recourant repose uniquement sur le fait que l'exploitation en cause ne serait pas viable même avec l'octroi d'un contingent. Il se réfère à l'art. 9 de l'ordonnance du 26 avril 1993 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (RS 910.91, RO 1993 1598, 1994 407). Cette ordonnance a pour but de définir certaines notions importantes de la législation agricole et de régler la procédure de reconnaissance des exploitations (art. 1). Quant à l'art. 9 précité, il définit uniquement la notion de surface agricole utile, mais il ne contient aucun standard minimum en ce qui concerne la surface ou la viabilité d'une exploitation (cf. également art. 2 al. 1). Il en va de même de l'art. 13 al. 1 OCLM; en effet, cette disposition, dans son ancienne tout comme dans sa nouvelle teneur, ne soumet pas l'attribution d'un contingent pour début de commercialisation à la condition que l'exploitation soit viable. Selon les termes même de cette disposition, seul est déterminant le fait qu'il n'existe pas «d'autres possibilités importantes de production ou de revenu». De ce point de vue, on ne peut guère contester que le texte de l'art. 13 est clair; par conséquent, il doit être appliqué littéralement, sous peine de tomber dans l'arbitraire (*André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 124 ss, et la jurisprudence citée).

3.3. Par ailleurs, à l'appui de son recours, l'Office fédéral cite le septième rapport sur l'agriculture (ch. 4, p. 354, FF 1992 II 494); le passage auquel il est fait allusion traite des objectifs de la politique agricole et le ch. 4 examine la question des prestations fournies à un coût avantageux. Dans ce contexte, le Conseil fédéral remarque en particulier «qu'à l'avenir, seule l'exploitation viable dans un contexte de pression accrue sur les coûts bénéficiera en principe des aides financières destinées à l'amélioration des structures» (FF 1992 II 495). En ce qui concerne le contingentement laitier, le Conseil fédéral note, toujours dans le même rapport, que «les demandes d'agriculteurs

désireux de commencer à livrer du lait (...) sont traitées avec beaucoup de réserve» (FF 1992 II 316). Ainsi, il n'est nullement question de limiter les contingents pour début de commercialisation aux seules exploitations viables.

Enfin, il sied de relever que le rapport prémentionné a pour but, comme cela ressort de son titre même, d'exposer la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération; la troisième partie à laquelle se réfère l'Office fédéral commente la conception du Conseil fédéral au sujet de la nouvelle orientation de la politique agricole. En d'autres termes, ce chapitre a pour but d'indiquer le sens dans lequel le Gouvernement estime qu'il faut orienter et adapter la politique agricole. A cet égard, ledit rapport ne peut être assimilé à un moyen auxiliaire d'interprétation pour dégager le sens d'une disposition (interprétation historique), comme par exemple un message à l'appui d'une loi. Quoi qu'il en soit, les intentions des auteurs de la règle ne sont prises en considération, comme le relève Grisel, que si elles s'expriment dans son texte avec une certaine précision (op. cit., p. 129; cf. p. ex., à titre de comparaison, art. 16 al. 1 et 60 let. b de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural, RS 211.412.11, et FF 1988 III 932). Or tel n'est pas le cas en l'espèce.

(La Commission de recours DFEP rejette le recours)

**JAAC 60.62 - Extrait de la décision sur recours rendue le 15 février 1995 par la
Commission de recours DFEP dans la cause Office fédéral de l'agriculture contre R.,
Fédération laitière neuchâteloise et Commission régionale de recours n° 20; 94/8C-032**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 140

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.