



## **DÉCISION SUR RECOURS DU 9 OCTOBRE 2003**

**de l'Office fédéral de l'agriculture**

en la cause

1. X,  
représenté par Me F., avocat  
**(recours du 8 janvier 2003)**
  
2. Y,  
représenté par Me F., avocat  
**(recours du 8 janvier 2003)**

contre

**Producteurs Suisses de Lait PSL**, Weststrasse 10, case postale, 3000 Berne 6  
représentée par Me R., avocat

**(Décisions du 25 novembre 2002)**

concernant

### **Financement des mesures d'entraide**

## En fait :

- A.** L'organisation de producteurs „Producteurs Suisses de Lait PSL“ (ci-après PSL), est une coopérative au sens de l'article 828 de la Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations [CO ; RS 220]).

PSL représente les intérêts des producteurs suisses de lait et de leurs organisations locales et régionales aux échelons politique, économique et de la société. PSL a notamment pour but le maintien et l'encouragement de la production laitière suisse et de l'écoulement des produits laitiers (art. 2 des statuts PSL du 14 avril 1999 ; [ci-après statuts]).

Les membres de PSL sont les fédérations laitières régionales ou les organisations qui leur ont succédé (sections) et d'autres corporations (art. 3, al. 1 des statuts).

Ces membres financent les activités de PSL par leurs contributions. Le montant de ces dernières est calculé par kilo de lait que les producteurs affiliés aux membres mettent dans le commerce durant l'année courante (art. 8, al. 1 des statuts).

- B.** **X (recourant 1) et Y (recourant 2) sont producteurs de lait.** Ils ne sont **pas membres** d'une fédération laitière, d'une section ou d'une corporation affiliée **à PSL.**
- C.** **Par factures respectives du 22 mai 2002 et du 11 juin 2002, les recourants ont été requis de s'acquitter des contributions en faveur du financement des mesures d'entraide pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2002, dans les 30 jours à compter de la date d'établissement desdites factures.**

**Par décisions du 25 novembre 2002, PSL a sommé les recourants 1 et 2 de s'acquitter, jusqu'au 27 décembre 2002, des sommes respectives de Fr. 815.70 et Fr. 278.95 ... en faveur des mesures d'entraide pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2002,** en vertu des chiffres 2.1 et 2.3 de l'annexe de l'Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (ci-après Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs ; RS 919.117.72; RO 2001 3574).

- D.** **Les recourants,** assistés par le même avocat F., ont déposé chacun le 8 janvier 2003 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après : l'office) un **recours administratif** de teneur identique contre ces décisions, **concluant à leur annulation.**
- E.** Dans sa réponse du 17 mars, PSL, représentée par l'avocat R., a conclu pour sa part à la pleine confirmation des décisions attaquées, avec suite de frais et dépens pour les recourants.
- F.** Le 2 avril 2003, l'office a informé les recourants de sa décision de fusionner les deux procédures, puisque les recours attaquaient des décisions de la même organisation de producteurs à la teneur identique pour l'essentiel et contenaient des conclusions identiques.

Les arguments des parties et les documents produits sont retenus dans les considérants ci-après, pour autant qu'ils paraissent juridiquement importants pour la décision.

## L'office considère en droit :

### Entrée en matière

1. Les décisions émises par PSL le 25 novembre 2002 sont des décisions au sens de l'article 5, alinéa 1 de la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), en combinaison avec l'article 5d, alinéa 2, de l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs.
2. Ces décisions peuvent être attaquées par dépôt d'un recours administratif auprès de l'office, en vertu de l'article 166, alinéa 1 PA, en combinaison avec l'article 180 de la Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture; LAgr; RS 910.1).

Les recourants, en tant que destinataires des décisions, sont touchés par elles; ils ont donc un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées et sont par conséquent qualifiés pour recourir (art. 48, let. A PA).

Le délai de recours, ainsi que la forme et le contenu des mémoires de recours ont été respectés (art. 50, 51 et 52 PA).

Le représentant des recourants a justifié de ses pouvoirs en la forme requise par la loi (art. 11, al. 2 PA) et les autres conditions du jugement au fond sont remplies (art. 46 ss. PA).

3. Les deux recours administratifs concernent le même fait (décisions concernant le paiement par les deux recourants des contributions au financement des mesures d'entraide citées en titre pour la période du 1er janvier au 30 avril 2002), attaquent des décisions au contenu identique de la même organisation de producteurs et fondent des conclusions identiques sur la base du même exposé des motifs.

Pour des raisons d'économie du procès – comme expliqué plus haut – les deux procédures sont été fusionnées. Les deux recours doivent par conséquent faire l'objet d'une seule et même décision (ATF 125 III 252, 254 E. 1; 124 III 382, 285 E. 1).

### Inutilité pour les recourants

4. **Les recourants vont valoir qu'ils ne profitent pas des prétendues prestations de PSL, car ils organisent la commercialisation de leur lait de leur propre initiative et que, de ce point de vue, PSL ne leur a jamais accordé aucun soutien. Pour ce motif, PSL n'est pas fondée à considérer les recourants comme faisant preuve d'une mentalité de resquilleur.**
5. **Les contributions des non membres au Fonds de soutien et au Fonds de marketing de PSL servent à cofinancer les mesures de soutien du marché et de publicité mises en œuvre par PSL.**

**Ces mesures de PSL profitent à l'ensemble des producteurs de lait de Suisse. En effet, tant le soutien du marché que la publicité contribuent à la vente en Suisse et à l'étranger de la quantité la plus importante possible de lait et de produits laitiers aux meilleurs prix possibles. En cela, elles influent de manière positive sur le revenu des producteurs de lait, qu'ils soient membres ou non de PSL.**

**Cette objection des recourants s'avère donc infondée.**

**Constitutionnalité et légalité de l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs**

6. Les recourants font également valoir que les articles 8 et 9 LAgr, ainsi que l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs dérogent au principe de la liberté économique. Cependant, ni la Confédération, ni le Conseil fédéral ne peuvent en l'espèce y déroger, car les conditions de l'article 102, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101 ; Cst.) ne sont pas données. En outre, l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs est illégale.
7. Il y a lieu de constater tout d'abord que l'article 9, alinéa 2, dans sa teneur en vertu de la LF du 29 avril 1998 (RO 1998 3033) – sur lequel les recourant fondent leur contestation de la légalité de l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs – a été révisé le 9 octobre 1999 dans le contexte de la conclusion des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne (CE) et ses pays membres (FF 1999 5440; RO 2000 2232 2233).
8. **En vertu de l'article 9, alinéa 1 de la Loi sur l'agriculture**, si les mesures d'entraide prévues à l'art. 8, al. 1, sont compromises ou pourraient l'être par des entreprises qui n'appliquent pas les mesures décidées à titre collectif, **le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions temporaires** lorsque l'organisation est représentative, n'exerce pas elle-même d'activités dans les secteurs de la production, de la transformation et de la vente et a adopté les mesures d'entraide à une forte majorité de ses membres.

En vertu de l'article 9, alinéa 3 LAgr en vigueur, les organisations ne peuvent prélever de contributions obligatoires pour le financement de leur administration. **En revanche, si une organisation prélève auprès de ses membres des contributions destinées au financement de mesures d'entraide au sens de l'article 8, alinéa 1 LAgr, le Conseil fédéral peut étendre l'obligation de contribuer à tous les producteurs et transformateurs d'un produit ou d'un groupe de produits et, le cas échéant, aux commerçants également.** Les produits de la vente directe ne peuvent être soumis aux mesures et prescriptions des organisations selon l'article 8 LAgr.

9. **En vertu de cette base légale (art. 9, al. 2 LAgr), le Conseil fédéral a autorisé PSL à soumettre ses non membres** au paiement de contributions en vertu de la lettre A, chiffres 2.1 et 2.3 de l'annexe de l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs.

Sur la base de ces dispositions, PSL est fondée à prélever auprès de ses non membres au maximum 1 centime par kilo de lait commercialisé en faveur du Fonds de soutien et au maximum 0,6 centime par kilo de lait commercialisé en faveur du Fonds de marketing.

L'assemblée des délégués de PSL du 11 avril 2001 a fixé le montant des contributions dues par les non membres à 0,525 centime par kilo de lait commercialisé en faveur du Fonds de soutien et 0,5 centime par kilo de lait commercialisé en faveur du Fonds de marketing.

L'obligation de contribuer des non membres est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003. (Lettre A, chiffre 4 de l'annexe de l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs).

**Par conséquent, les limites fixées par le Conseil fédéral n'ont pas été outrepassées par PSL.**

10. L'article 191 Cst. enjoint le Tribunal fédéral et les autres autorités judiciaires d'appliquer les lois fédérales et le droit international, sans se préoccuper de leur éventuelle inconstitutionnalité (Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2001, p. 617, réf. 2086).

On ne peut donc entrer en matière sur l'objection des recourants selon laquelle les articles 8 et 9 LAgr dérogeraient à la liberté économique. En effet, la loi sur l'agriculture est une loi fédérale, que l'office est tenu d'appliquer indépendamment de son éventuelle inconstitutionnalité.

En revanche, s'agissant des actes législatifs fédéraux non mentionnés par l'article 91 Cst., l'office doit en principe en vérifier la constitutionnalité et la légalité.

Une exception s'y oppose toutefois dans la mesure où – sauf en cas d'illégalité manifeste – les autorités administratives de la Confédération ne jouissent pas d'un droit de vérification sur des ordonnances de l'autorité supérieure à laquelle elles sont hiérarchiquement soumises. (ATF 100 Ib 13, 17 E. 4b; JAAC 41 [1977] N°. 97 p. 49; Häfelin / Haller, op. cit., p. 618, réf. 2093).

11. L'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs est une ordonnance dépendante, que le Conseil fédéral a été autorisé à édicter par les articles 9 et 177, alinéa 1 LAgr.

Dans un tel cas, on peut contrôler si le Conseil fédéral ne s'est pas tenu – manifestement – aux limites des compétences que lui attribue la loi. Si la délégation législative ménage au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation s'agissant de la réglementation par voie d'ordonnance, alors ce pouvoir d'appréciation doit être respecté par les autorités judiciaires au sens de l'article 191 Cst. Pour autant que la loi n'autorise pas le Conseil fédéral à déroger à la Constitution, l'autorité judiciaire juge de l'inconstitutionnalité – manifeste – de l'ordonnance dépendante. Dans ce cas, l'autorité judiciaire ne peut pas substituer son appréciation à celle du Conseil fédéral, mais elle peut uniquement vérifier si l'ordonnance outrepassé les limites de la compétence déléguée au Conseil fédéral ou si elle s'avère inconstitutionnelle ou illégale pour d'autres motifs (ATF 126 II 283, 290, E. 3b).

12. Dans le contexte de la révision du 7 novembre 2001 de l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs, lors également du traitement de la demande de PSL d'étendre à ses non membres l'obligation de contribuer, l'office a vérifié en profondeur la légalité de l'extension aux non membres de l'obligation de contribuer. Et il a conclu sans aucun doute à sa légalité.

Le 25 octobre 2001, le Département fédéral de l'économie – après en avoir fait vérifier la légalité par l'Office fédéral de la justice - a proposé au Conseil fédéral de réviser l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs et, ce faisant, de donner suite pour une durée limitée à la demande de PSL d'étendre la portée de ses mesures d'entraide à ses non membres. La proposition a été acceptée par décision du Conseil fédéral du 7 novembre 2001.

La limitation à 2002 et 2003 de l'extension du caractère obligatoire des mesures, en vertu de l'article 9, alinéa 1 LAgr (...le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions temporaires...), avait notamment pour but de permettre à l'office de vérifier la conformité

de son application à la teneur de l'ordonnance. Ainsi, au cas où le contrôle du rapport à l'office en vertu de l'article 5c, alinéa 3 de l'ordonnance, la surveillance par des services de la Confédération ou des interventions de tiers auraient permis de constater que l'application par PSL enfreignait l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs ou d'autres dispositions légales, alors, la prolongation du soutien, demandée par PSL à l'office, via une demande en suspens, aurait pu éventuellement être refusée.

En résumé, la teneur de l'annexe de l'ordonnance a été prise en considération par l'office dans son analyse, proposée au Conseil fédéral et décidée par celui-ci avec la modification de l'ordonnance.

S'agissant de la mise en danger des mesures d'entraide, le Conseil fédéral a considéré - en cas de non extension de l'obligation de contribuer aux non membres – qu'il existait un risque potentiel de refus des membres de PSL de s'acquitter de leur dû et, par conséquent, un risque de désolidarisation par réaction en chaîne. Compte tenu de cet aspect, l'office a considéré que les mesures d'entraide étaient mises en danger.

Les objections des recourants s'agissant de l'illégalité de l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs s'avèrent ainsi non fondées.

13. Comme exposé plus haut, l'article 9, alinéa 2 LAgr prévoit la possibilité d'étendre l'obligation de contribuer aux non membres d'une organisation. En l'espèce, en vertu de l'article 191 Cst., on ne peut vérifier si l'extension prévue par l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs est constitutionnelle, car cela reviendrait à contrôler indirectement la constitutionnalité de l'article 9, alinéa 2 LAgr.

Du point de vue du montant de ces contributions, l'Office est tenu de s'en référer à l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs. En vertu de l'article 9 LAgr, le Conseil fédéral dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu, s'agissant de la détermination du montant des contributions des non membres L'office est tenu de le respecter.

Quoi qu'il en soit, l'office a déjà vérifié dans le contexte de la révision de l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs si l'article 9 LAgr respecte la Constitution. Et sa réponse a été positive (Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE in : FF 1999 6245).

Sur ce point également, les objections des recourants s'avèrent infondées.

14. **En résumé, il y a lieu d'affirmer que l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs repose sur une base légale suffisante et qu'elle doit en l'espèce être appliquée (art. 191 Cst.).**

**Les contributions prélevées par PSL auprès de ses non membres ne dépassent pas les limites fixées par le Conseil fédéral et ont été décidées légalement en vertu de l'article 5d de l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs.**

**Les décisions de PSL du 25 novembre 2002 sont par conséquent légales et les recours doivent être rejetés comme non fondés.**

15. Les recourants ayant succombé, ils sont tenus d'assumer les frais de la procédure (art. 63 al. 1 PA). Ils supportent chacun la moitié des frais et en répondent solidairement (art. 7 de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative ; RS 172.041.0).
16. L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. (art. 64 al. 1 PA).
17. La défenderesse s'est fait représenter par un avocat et a obtenu gain de cause. Il y a donc lieu de lui allouer une indemnité équitable à la charge des recourants. (art. 64 al. 1 PA en combinaison avec art. 8 al. 1 de l'ordonnance sur les frais et les indemnités).

Les dispositions sur les frais d'avocat contenues dans le tarif du Tribunal fédéral pour les dépens alloués à la partie adverse sont applicables par analogie aux frais de représentation et d'assistance. (Tarif; RS 173.119.1).

Le mandataire n'a pas déposé de note de frais, raison pour laquelle il y a lieu d'apprécier le montant des dépens. En vertu du tarif, un honoraire de Fr. .... (y compris débours et TVA) paraît équitable.

**En conséquence, l'Office fédéral de l'agriculture décide :**

1. **Les recours sont rejetés.**

2. **Les frais de la procédure, constitués de :**

a) l'émolument d'arrêté, fixé à	Fr.	...	
b) l'émolument de chancellerie de	Fr.	...	
<b>Total</b>	<b>Fr.</b>	<b>...</b>	

**sont mis pour moitié chacun à la charge des recourants, soit la somme de Fr ...** Les montants de **Fr. ... chacun** sont à verser dans les 10 jours suivant l'entrée en force de la décision sur le compte postal 30-4863-1, Office fédéral de l'agriculture, DFE, Berne.

3. **Une indemnité de Fr.... (TVA incluse) est attribuée à la défenderesse PSL, à la charge des recourants X et Y, soit la somme de Fr. ... (TVA incluse) chacun.**

**Voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée dans les 30 jours après publication par voie de recours déposé auprès de la Commission de recours du DFE, (REKO/EVD), 3202 Frauenkappelen. Le mémoire de recours, adressé en deux exemplaires, indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire; celui-ci y joint l'expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent en ses mains..

**Communication aux parties :**

- Me F, avocat, en trois exemplaires, dont deux à l'adresse des recourants X et Y (Lettre signature avec accusé de réception)
  
- Me R, avocat, en deux exemplaires, dont un à l'adresse de la défenderesse (Lettre signature avec accusé de réception)

**Office fédéral de l'agriculture**

Division Services spéciaux  
Section droit et procédure

sig. Hans Wintsch

**Attestation**

La présente décision sur recours est entrée en force le 11 novembre 2003.

**Office fédéral de l'agriculture**

Hans Wintsch