



Cour II
B-2024/2012

Arrêt du 30 juillet 2012

Composition

Claude Morvant (président du collège),
Ronald Flury et Frank Seethaler, juges,
Grégory Sauder, greffier.

Parties

A. _____,
recourant,

contre

Office fédéral de l'agriculture (OFAG),
Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Attribution de parts de contingent tarifaire de semence de taureaux pour la période contingente 2012.

Faits :**A.**

Le 6 février 2012, A._____ (ci-après : le requérant ou le recourant) a déposé, au nom de la raison sociale B._____ sous laquelle il exploite un centre d'insémination artificielle à C._____, une demande d'attribution de parts de contingent tarifaire pour la période contingente 2012, correspondant à 11'210 doses de semence de taureaux, auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG ; ci-après : l'autorité inférieure). Selon le formulaire qu'il a rempli à cet effet, il a annoncé que les ventes de B._____, durant la période de référence allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011, se répartissaient entre 22'420 doses de semence de taureaux provenant de son centre d'insémination, 4'152 doses de semence de taureaux indigènes achetées et 25'018 doses de semence de taureaux étrangers.

B.

Par décision du 15 mars 2012, l'autorité inférieure a refusé de faire droit à cette demande. Elle a retenu que, après vérification des données transmises par le requérant, les chiffres annoncés pour la vente de semence indigène - à savoir 26'572 doses - et celle de semence étrangère - à savoir 25'018 doses - du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011 devaient être rectifiés et portés à 22'420 doses, respectivement à 27'018 doses. Elle a expliqué cette rectification en soulignant d'abord que "la revente des 4'152 doses était incluse dans les chiffres de vente des doses de semence produites en Suisse (26'572 doses) ; que ces doses de semence avaient déjà été prises en considération lors de l'attribution de parts de contingent tarifaire après la première vente et qu'il ne pouvait donc plus en être tenu compte dans le cadre des attributions de parts de contingents pour la période contingente 2012". Elle a ensuite relevé que le requérant avait omis de comptabiliser l'importation de 2'000 doses en date du 27 décembre 2010 dans le montant des doses de semence de taureaux étrangers. Sur la base de ces chiffres corrigés, elle a retenu que la quantité de semence vendue par B._____ durant la période de référence de deux ans provenait à moins de 50% de taureaux indigènes et que, de ce fait, celle-ci ne répondait pas aux exigences légales fixées afin de se voir attribuer une part de contingent tarifaire de semence de taureaux étrangers pour la période contingente 2012.

C.

Le 16 avril 2012, le requérant a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, concluant à l'attribution d'une part

de contingent tarifaire de 11'210 doses de semence de taureaux pour 2012. Il expose que B._____ a produit 22'420 doses en 2010, mais qu'elle n'a pas été en mesure d'assurer de production en 2011, dès lors qu'aucun vétérinaire spécialisé dans le domaine n'était disponible durant cette année. Il fait valoir, par ailleurs, que les 2'000 doses importées le 27 décembre 2010 n'ont pas été comptabilisées, car la semence était inutilisable à son arrivée en Suisse et maintient que les 4'152 doses de semence de taureaux indigènes qui ont été revendues par B._____ doivent être prises en considération, de la même façon qu'elles l'auraient été si un autre centre d'insémination artificielle les avaient vendues ou si B._____ les avait achetées. Pour le reste, il argue que l'imposition d'une taxe de Fr. 5.- par dose importée ainsi que la restriction des contrôles frontaliers dans l'espace Schengen favorisent le trafic illégal de semence bovine vers la Suisse, créant de la sorte une concurrence déloyale pour les centres d'insémination suisses, dont la production se fait dans le respect des normes.

Par courrier du 30 avril 2012, le recourant a complété et développé les motifs de son recours et amplifié ses conclusions. S'agissant de la part de contingent tarifaire de semence de taureaux qui lui a été refusée pour 2012, il reproche à l'autorité inférieure de n'avoir pas tenu compte du handicap qu'avait constitué, en 2011, l'absence de disponibilité des vétérinaires spécialisés. Il précise que, pour 2012 et 2013, B._____ dispose de quatre taureaux reproducteurs et que le problème de la prise en charge de la production par un vétérinaire a été résolu. Par ailleurs, soulignant que la taxe imposée pour chaque dose importée représente 20% du prix de vente moyen demandé aux éleveurs suisses, ce qui contribue à maintenir un trafic parallèle, il conclut à ce que l'autorité inférieure exempte de cette taxe les doses de semence provenant de B._____, à D._____. Il se fonde sur le fait que celle-ci se limite à transférer ses propres doses vers la Suisse et qu'elle y constitue le seul centre privé d'insémination artificielle qui n'ait pas loué des infrastructures existantes, mais ait investi plus de Fr. [...] pour bâtir ses locaux à C._____. A l'appui de ses allégations, il a produit une copie de la décision du 24 avril 2012, par laquelle l'autorité cantonale E._____ a prononcé la quarantaine de quatre taureaux dans les locaux d'isolement du centre d'insémination de B._____, en vue de prélèvements de semence, ainsi qu'une copie d'un article tiré du quotidien "Le Matin", dans son édition du 27 avril 2012, qui traite d'une étude sur la détresse psychologique des producteurs laitiers.

D.

Dans sa réponse du 29 mai 2012, l'autorité inférieure a proposé le rejet du recours. S'agissant des 2'000 doses de semence importées en date du 27 décembre 2010, l'autorité inférieure relève, d'une part, qu'elle n'a été informée, à aucun moment, par le recourant qu'elles étaient inutilisables - allégation que celui-ci n'a, du reste, toujours pas établie selon elle - et, d'autre part, que, même si une telle hypothèse devait se révéler fondée, cela ne changerait rien au fait que le taux de 50% de vente de semence indigène par B._____ n'a pas été atteint durant la période de référence. Par ailleurs, en ce qui concerne les 4'152 doses, elle souligne d'abord que le recourant les a annoncées sous la rubrique "quantité totale de semence de taureaux indigènes achetée, du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011" du formulaire rempli en date du 6 février 2012, mais qu'en réalité, il les a également comptées dans les doses de semence provenant du centre d'insémination artificielle de B._____ ; elle retient, dès lors, qu'il les a comptabilisées à double, contrairement à ce que permet, selon elle, le régime légal. En outre, elle allègue que, indépendamment de cette première question, sur les 4'152 doses, seules 2'505 doses peuvent être admises, étant donné que, selon les propres dires du recourant lors d'un entretien, le 8 février 2012, avec un représentant de l'autorité inférieure, les 1'647 doses restantes ont été achetées en décembre 2011 seulement, soit en dehors de la période de référence. Dans ces conditions, elle précise que les chiffres annoncés pour la vente de semence indigène et de semence étrangère du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011 doivent, en tous les cas, être arrêtés à 24'925 doses - soit 22'420 doses, auxquelles s'ajoutent 2'505 doses - respectivement à 25'018 doses, soit celles initialement annoncées par le recourant sans qu'il soit tenu compte des 2'000 doses importées en date du 27 décembre 2010. Au vu de ces chiffres, elle réitère que B._____ n'est pas légitimée à se voir attribuer une part de contingent tarifaire de semence de taureaux étrangers pour la période contingente 2012. Au demeurant, elle constate que, en dépit de l'invitation qu'elle lui a faite, le recourant n'a jamais produit les documents visant à prouver les chiffres de vente qu'il a communiqués pour la période de référence. Enfin, elle fait remarquer que la question de la taxe à l'importation de semence étrangère en Suisse ne constitue pas l'objet de la décision attaquée.

E.

Dans sa réplique du 5 juin 2012, le recourant n'a pas contesté les éléments développés dans la réponse. Il reconnaît même que l'examen mené par l'autorité inférieure est précis et conforme au régime légal. Il rappelle cependant, en substance, les problèmes qu'entraîne, selon lui, la

taxe à l'importation de semence étrangère en Suisse et conclut, de manière générale, à ce qu'elle soit supprimée.

F.

Dans sa duplique du 12 juillet 2012, l'autorité inférieure a maintenu sa proposition de rejeter le recours, exposant que les arguments avancés dans la réplique sortent du cadre de l'objet de la procédure.

G.

Par télécopie du 23 juillet 2012, dont il a produit directement une copie à l'autorité inférieure, le recourant a encore fait part, en substance, des différentes difficultés que rencontre B._____ face au trafic illégal de semence en provenance de pays européens, au maintien duquel contribuent, selon lui, les coûts de production élevés en Suisse, la taxe d'importation et la restriction des contrôles frontaliers dans l'espace Schengen.

H.

Les autres faits et arguments de la cause seront examinés, pour autant que besoin, dans les considérants en droit.

Droit :

1.

1.1 La décision attaquée est une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Rendue par une autorité au sens de l'art. 33 let. d de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), elle peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral (cf. art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr, RS 910.1]). Aucune des clauses d'exceptions prévues à l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours.

1.2 La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (cf. art. 48 al. 1 let. a à c PA). Son recours a été déposé dans la forme (cf. art. 52 al. 1 PA) et le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) ; l'avance de frais a été versée à terme (cf. art. 63 al. 4 PA).

1.3 Dans son complément au recours du 30 avril 2012, le recourant a conclu à ce que l'autorité inférieure exempte les doses provenant de B._____, à D._____, de la taxe perçue à l'importation de semence

bovine en Suisse. Dans sa réplique du 5 juin 2012, il a encore élargi cette conclusion en demandant à ce que cette taxe soit abolie, de manière générale, pour l'ensemble des importations de semence bovine en Suisse.

En vertu du principe de l'unité de la procédure, le pouvoir de décision de l'autorité de recours ne peut porter que sur l'objet de la procédure, lequel est circonscrit par le dispositif de la décision attaquée. Cette règle indique ainsi quelles sont les limites que doivent respecter les conclusions du recourant. Celui-ci saisit en effet une instance dont la fonction est de contrôler et seul peut l'être ce qui a été préalablement décidé ou aurait dû l'être, en fonction du droit applicable. En d'autres termes, l'autorité de recours ne peut examiner et juger, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-2023/2011 du 2 février 2012 consid. 1.3 et réf. cit.).

En l'occurrence, l'objet de la présente procédure consiste uniquement à déterminer si c'est à tort ou à raison que l'autorité inférieure a refusé d'attribuer une part de contingent tarifaire de semence de taureaux pour la période contingente 2012 au recourant, compte tenu de sa demande du 6 février 2012. Dans ces conditions, la conclusion précitée du recourant dépasse le cadre de cet objet et, partant, doit être déclarée irrecevable.

Partant, le recours est partiellement recevable.

2.

2.1 La question de l'importation de produits agricoles en Suisse est traitée, de manière générale, aux art. 17 à 25 LAgr. A teneur de l'art. 21 al. 1 LAgr, les contingents tarifaires de produits agricoles sont fixés dans l'annexe 2 de la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD, RS 632.10). Ceux-ci doivent être répartis dans des conditions de concurrence (art. 22 al. 1 LAgr). Pour ce faire, l'autorité compétente les répartit notamment selon : (let. a) la procédure de la mise aux enchères ; (let. b) la prestation fournie en faveur de la production suisse ; (let. c) la quantité demandée ; (let. d) l'ordre d'arrivée des demandes d'autorisation ; (let. e) l'ordre des taxations ; (let. f) les quantités importées jusqu'alors par les requérants (cf. art. 22 al. 2 LAgr). Par prestation en faveur de la production suisse, on entend notamment la prise en charge de produits suisses similaires de qualité marchande (cf. art. 22 al. 3 LAgr).

2.2 Faisant usage de la compétence qui lui a été attribuée (cf. notamment art. 21 al. 2 et 4 ainsi que 177 LAgr), le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance générale du 26 octobre 2011 sur l'importation de produits agricoles (OIAgr, RS 916.01 ; ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et ayant abrogé l'aOIAgr du 7 décembre 1998 [RO 1998 3125], sous réserve des particularités prévues par le régime transitoire [cf. art. 54 OIAgr]). Selon l'art. 1 al. 1 OIAgr, l'importation de certains produits agricoles, définis à l'annexe 1, requiert un permis, qui est accordé sous la forme d'un permis général à l'importation (PGI) pour des produits déterminés ; des dérogations au régime du PGI sont prévues. La période contingente coïncide avec l'année civile ; la part de contingent tarifaire ne peut être utilisée qu'au cours de la période contingente ou de la période, de durée limitée, durant laquelle l'importation des parts est autorisée (cf. art. 11 al. 1 et 2 OIAgr).

Par ayant droit à une part d'un contingent tarifaire ou d'un contingent tarifaire partiel, on entend toute personne qui remplit les conditions générales et particulières requises pour l'attribution d'une part d'un contingent (art. 12 al. 1 OIAgr). Peuvent obtenir une part d'un contingent tarifaire, les personnes qui sont domiciliées sur le territoire douanier suisse ou y ont leur siège social et détiennent un PGI (cf. art. 13 al. 1 OIAgr).

2.3 Se fondant notamment sur les art. 144 al. 2 et 146 LAgr consacrés à la sélection animale, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur l'élevage (OE, RS 916.310 ; ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 [respectivement, le 1^{er} janvier 2009, s'agissant de son art. 13 al. 1] et ayant abrogé l'aOE du 7 décembre 1998 [RO 1999 95], sous réserve des particularités prévues par le régime transitoire [cf. art. 34 OE]). La section 3 du chapitre 3 (art. 25 à 28) de cette ordonnance traite de l'importation d'animaux d'élevage et de semence de taureaux dans le cadre des contingents tarifaires.

En vertu de l'art. 26 al. 3 OE, ont droit aux parts de contingent tarifaire de semence de taureaux les centres d'insémination produisant dans le pays, lorsqu'ils testent régulièrement des taureaux nés en Suisse (let. a) et ont vendu, durant la période allant du 30^e mois (juillet) au 7^e mois (juin) inclus précédant la période contingente, au moins 50% de semence de taureaux indigènes, ce pourcentage devant être attesté par des enregistrements relatifs à la production, à l'achat et à la vente de semence, répartis par race et par catégorie de taureaux (let. b).

3.

3.1 En l'espèce, la seule question qui se pose en vue de déterminer si le recourant a droit ou non à l'attribution d'une part de contingent tarifaire de semence de taureaux pour la période contingente 2012 est celle de savoir s'il remplit la condition posée à l'art. 26 al. 3 let. b OE. S'agissant de la réalisation des autres conditions - à savoir celles de disposer d'une station d'insémination artificielle qui produise en Suisse et de tester régulièrement des taureaux qui y sont nés - elle n'est pas contestée par l'autorité inférieure.

3.2 Dans la décision du 15 mars 2012, l'autorité inférieure expose, en particulier, que les chiffres annoncés dans le formulaire rempli, le 6 février 2012, par le recourant en ce qui concerne la vente de semence indigène et celle de semence étrangère durant la période de référence ne correspondent pas à la réalité et qu'ils doivent, par conséquent, être rectifiés. Elle constate que cette rectification abaisse le taux de vente de semence de taureaux indigènes par B. _____ en dessous des 50% et que, dans ces conditions, celle-ci ne peut bénéficier d'une part de contingent tarifaire.

3.3 S'agissant des rectifications opérées par l'autorité inférieure, le recourant soutient que les 4'152 doses annoncées au titre de semence indigène achetée doivent être retenues telles quelles, de la même manière que si elles avaient été vendues par un autre centre d'insémination artificielle ou achetées par B. _____, et que les 2'000 doses importées en date du 27 décembre 2010 n'ont pas été comptabilisées, parce qu'elles étaient inutilisables à leur arrivée en Suisse. Par ailleurs, il allègue que l'autorité inférieure n'a pas tenu compte de l'impact qu'a eu, en 2011, l'absence de disponibilité des vétérinaires spécialisés sur la production de B. _____.

3.4 Cela étant, force est de constater que la modification des chiffres à laquelle a finalement procédé l'autorité inférieure est justifiée et qu'elle amène à la même constatation. Dans sa réponse au recours du 29 mai 2012, l'autorité inférieure souligne en effet, que, même à retenir les arguments du recourant, les 26'572 doses de semence indigène annoncées doivent, en tous les cas, être ramenées à 24'925 doses, 1'647 doses sur les 4'125 doses de semence achetées ne l'ayant été qu'en décembre 2011 et ne pouvant ainsi être comptabilisées pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011. En d'autres termes, même en prenant en considération les 4'125 doses annoncées au titre de semence indigène achetée et en écartant les 2'000 doses de semence étrangère achetées en décembre 2010, le montant des doses de semence indigène vendue

(24'925) est inférieur à celui des doses de semence étrangère vendue (25'018).

Le recourant n'a contesté cette dernière modification ni dans sa réplique du 5 juin 2012 ni dans sa détermination du 23 juillet 2012. Au demeurant, bien qu'il en ait eu l'occasion tant devant l'autorité inférieure - suite à l'invitation de celle-ci - qu'en procédure de recours, il n'a pas non plus prouvé par documents les chiffres qu'il a annoncés, le 6 février 2012, dans le formulaire de demande d'attribution d'une part de contingent tarifaire.

S'agissant de l'argument tiré de l'absence de disponibilité des vétérinaires spécialisés en 2011, il n'est pas déterminant dans le cadre d'application de l'art. 26 al. 3 let. b OE. Cette disposition consacre, comme pour d'autres produits agricoles, le principe de la prestation en faveur de la production indigène visée à l'art. 22 al. 2 let. b LAgr, qui doit en tous les cas être respecté. Ainsi, une part de contingent tarifaire ne pourra être attribuée que pour autant que, durant les deux années précédentes, le montant des ventes de semence de taureaux indigènes soit au moins de 50% par rapport à celui des ventes de semence de taureaux étrangers. Cette proportion devant être assurée à chaque fois, il n'y a aucune place possible pour des exceptions, et ce de quelque nature qu'elles soient.

3.5 Le recourant fait encore valoir divers motifs liés aux problèmes que créeraient la taxe imposée lors de l'importation en Suisse de doses de semence de taureaux étrangers, la restriction des contrôles frontaliers dans l'espace Schengen et les coûts de production en Suisse. Ceux-ci ne sont cependant pas pertinents, dès lors qu'il n'appartient pas au Tribunal administratif fédéral d'examiner si les mesures prises sont opportunes ou non du point de vue économique et de la politique agricole. Au demeurant, la jurisprudence a déjà eu l'occasion de préciser que les conditions d'octroi de parts de contingent tarifaire de semence de taureaux sont dans un rapport raisonnable avec le but poursuivi par la loi et que, ce faisant, le Conseil fédéral n'a pas fait un usage arbitraire des compétences que lui confère la loi (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral B-1964/2007 du 28 septembre 2007, consid. 5.2.3).

3.6 En conclusion, c'est à juste titre que l'autorité inférieure a considéré que le recourant ne répondait pas à l'exigence de l'art. 26 al. 3 let. b OE et que, pour cette raison, il ne pouvait se voir attribuer une part de contingent tarifaire de semence de taureaux pour la période contingente 2012. Partant, mal fondé, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

4.

Vu l'issue de la procédure, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 2 al. 1 et art. 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 1'200.-. Dès l'entrée en force du présent arrêt, ils seront entièrement compensés par l'avance de frais de Fr. 1'200.- versée, le 3 mai 2012, par le recourant.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**1.**

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais de procédure d'un montant de Fr. 1'200.- sont mis à la charge du recourant. Ce montant sera intégralement compensé par l'avance de frais de Fr. 1'200.- déjà versée, dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire) ;
- au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Claude Morvant

Grégory Sauder

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (cf. art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (cf. art. 42 LTF).

Expédition : 31 juillet 2012

Nouvelle expédition au recourant : 10 janvier 2013