



Arrêt du 23 mai 2011

Composition

Bernard Maitre (président du collège),
Jean-Luc Baechler, Hans Urech, juges,
Olivier Veluz, greffier.

Parties

F. _____,
représenté par Maître Michel Rossinelli,
recourant,

contre

Office fédéral de l'agriculture,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

Dépassement de l'effectif maximum autorisé pour les années
2007 et 2008.

Faits :**A.**

F._____ exploite une porcherie dont il est le propriétaire depuis (...) à A._____.

La porcherie de B._____ est exploitée par P._____ SA, dont le prénommé a été l'administrateur président avec signature individuelle jusqu'au (...). Dame F._____ en a été l'administratrice secrétaire jusqu'à la même date. Cette société anonyme est détenue, à hauteur d'une action, par la prénommée et, à hauteur de 249 actions, par la coopérative X._____, à B._____. Cette coopérative a été présidée par F._____ jusqu'au 4 novembre 2008.

F._____ a pris en affermage et exploité la porcherie de C._____ pour une courte durée. Le contrat de bail à ferme relatif à cette exploitation a été résilié avec effet au (...).

B.

Par pli du 8 mai 2008, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a informé F._____ qu'un contrôle effectué sur la base des données du Système d'information sur la politique agricole (SIPA) début 2008 avait permis de constater que l'effectif de porcs à l'engrais et de truies d'élevage qu'il gérait directement ou indirectement à C._____, à A._____ et à B._____ dépassait de 129,8 % l'effectif maximum autorisé en 2007.

Par courrier du 7 juillet 2008, F._____ a exposé que la porcherie de B._____ était exploitée par P._____ SA et que cette dernière avait obtenu une autorisation de construire une porcherie de deux fois l'effectif maximum ; qu'il exploitait lui-même la porcherie de A._____ ; et qu'il avait exploité durant une année environ jusqu'au 1^{er} juin 2008 la porcherie de C._____.

En date du 1^{er} novembre 2008, F._____ a expliqué quelle était la répartition du capital-action de la société P._____ SA, qu'il a toujours été le propriétaire de la porcherie de A._____, que la porcherie de C._____ avait été louée temporairement et que les derniers porcs étaient sortis le 8 mai 2008.

C.

Par décision du 26 juin 2009, l'OFAG a prononcé une taxe de

Fr. 145'800.- pour les 324 truies d'élevage gardées en surnombre en 2007 et de Fr. 121'500.- pour les 270 truies d'élevage gardées en 2008 par F._____. Selon l'OFAG, le prénommé a exploité en 2007 les unités de production de B._____, de A._____ et de C._____ et, en 2008, celles de B._____ et de A._____ uniquement. Dans ces conditions, l'Office fédéral a considéré que les effectifs d'animaux des différentes unités de production devaient être additionnés. Ainsi, l'effectif maximal autorisé aurait été dépassé par F._____ de 129.8 % en 2007 et de 107.9 % en 2008.

D.

Par écritures du 31 août 2009, mises à la poste le même jour, F._____ (ci-après : le recourant) recourt contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant à son annulation avec suite de frais et de dépens.

Pour motifs, le recourant fait d'abord valoir que la décision attaquée viole le principe de la bonne foi. Il prétend que l'OFAG lui a donné des assurances sur la possibilité d'exploiter au moins deux effectifs et qu'il n'avait pas besoin d'obtenir une autorisation d'exception. Se fondant sur la possibilité d'exploiter deux effectifs à B._____, le recourant aurait entrepris des travaux de construction d'une porcherie moderne pour un montant de Fr. 2'500'000.-.

Le recourant allègue également que la décision attaquée est inopportune, en ce sens que l'OFAG aurait abruptement modifié son attitude et sa pratique quant aux effectifs maximaux. S'il entendait modifier sa pratique et requérir du recourant qu'il demande à pouvoir bénéficier d'un régime d'exception, l'OFAG devait l'en informer.

Le recourant requiert du Tribunal administratif fédéral qu'il contrôle la constitutionnalité de l'ordonnance sur les effectifs maximaux. Il estime dans ce contexte que le maintien des effectifs maximaux ne se justifie en rien. Les montants des taxes seraient par ailleurs si élevés qu'elles porteraient atteinte à la substance même des exploitations. Ces montants seraient en outre fixés de manière arbitraire sans tenir compte de la réalité économique. Selon le recourant, il ne serait par exemple pas possible d'obtenir un gain avec un effectif maximum de 1'500 porcs.

Le recourant allègue enfin qu'il n'est pas le destinataire de l'amende prononcée par l'OFAG. Son exploitation individuelle n'aurait en effet jamais dépassé l'effectif maximum. Serait en cause le dépassement

prétendu de l'effectif maximum pour les années 2007 et 2008 de P._____ SA. Or, le recourant soutient qu'il n'est propriétaire d'aucune action de cette société.

E.

Dans sa réponse du 13 novembre 2009, l'Office fédéral de l'agriculture a conclu au rejet du recours.

L'OFAG relève que la porcherie de A._____ est exploitée par le recourant et que celle de B._____ est exploitée par P._____ SA dont le recourant était le président avec signature individuelle jusqu'au (...). 99.7 % des actions de cette société seraient détenues par la coopérative X._____, à B._____, laquelle aurait été présidée par le recourant, avec signature individuelle. En outre, le recourant aurait pris en affermage et exploité jusqu'au (...) la porcherie de C._____. L'OFAG ajoute que les formulaires de relevé des animaux de ces trois unités de production ont été signés par le recourant pour les années 2007 et 2008. Partant, ce dernier devrait être considéré comme l'exploitant de ces unités de production. Selon l'OFAG, les effectifs d'animaux des unités de production de B._____, de A._____ et de C._____ doivent en conséquence être additionnés.

L'Office fédéral soutient qu'il n'a jamais donné d'assurance au recourant en ce sens qu'il pouvait détenir plus de 100 % de l'effectif maximum. Le recourant aurait été informé qu'aucune autorisation d'exception n'était nécessaire si Z._____ reprenait à son nom la moitié de l'effectif d'animaux. Ce ne serait qu'en 2008 que l'OFAG aurait eu connaissance que Z._____ ne possédait aucun effectif à son nom.

L'OFAG prétend qu'il n'a pas durci sa pratique. Les progrès réalisés en matière de traitement électronique des données auraient permis de mieux déceler les structures imbriquées comme en l'espèce. Dans ce contexte, l'OFAG ajoute que les contrôles se font par sondages aléatoires et que, lorsqu'un dépassement est suspecté, les formulaires de relevé des animaux sont demandés au canton. Ce ne serait qu'en 2008 que l'OFAG aurait constaté que le recourant exploitait trois porcheries en son nom.

L'Office fédéral conteste l'inconstitutionnalité soulevée par le recourant de l'ordonnance sur les effectifs maximums et du montant de la taxe. Enfin, il affirme que le recourant a toujours été son interlocuteur dans la présente affaire et que l'échange de correspondances a toujours inclu les unités de

production de B._____, de A._____ et de C._____, raison pour laquelle la décision querellée lui a été notifiée.

F.

Dans sa réplique du 29 janvier 2010, F._____ maintient ses conclusions. Il conteste que l'OFAG puisse calculer les taxes figurant dans la décision attaquée sur la base des formulaires de relevé des animaux. Ces formulaires ne seraient pas adéquats pour réaliser des contrôles. D'une part, ces derniers n'indiqueraient pas, dans leur préambule, qu'ils servent au contrôle du respect de l'ordonnance sur les effectifs maximums. D'autre part, ces documents ne comprendraient aucune case pour indiquer le nombre de porcelets et de jeunes porcs de moins de 30 kg détenus par les exploitants. En l'absence de case spécifique, ces animaux seraient inscrits dans la case réservée aux "Porcs de renouvellement jusqu'à 6 mois et porcs à l'engrais". Or, selon l'ordonnance sur les effectifs maximums, les porcelets et jeunes porcs de moins de 30 kg ne doivent pas être pris en compte dans le calcul du cheptel maximum autorisé. Ainsi donc, les calculs effectués par l'OFAG dans la décision attaquée seraient erronés. Le recourant soutient que l'Office fédéral devait effectuer un contrôle sur place ; à défaut d'un tel contrôle, la taxe querellée ne pouvait être prononcée.

Le recourant prétend que c'est au vu et au su de l'OFAG qu'il a exploité deux porcheries, l'une à A._____ et l'autre à B._____. Ce serait donc à tort que dite autorité affirme dans sa réponse qu'elle n'aurait découvert ce fait qu'en 2008. Elle aurait d'ailleurs admis que le recourant puisse exploiter deux contingents, la condition tenant à la participation de Z._____ ne concernerait que l'effectif supplémentaire de B._____.

Le recourant allègue enfin que la condition pour l'exploitation d'un second contingent à B._____ n'était que de pure forme et contraire au droit. Z._____ n'aurait en effet jamais reçu d'autorisation d'exploiter un contingent et ne remplissait au demeurant pas les conditions pour être considéré comme exploitant. Le seul interlocuteur véritable de l'Office fédéral aurait été le recourant, Z._____ n'étant qu'un homme de paille.

G.

Invité à dupliquer, l'Office fédéral a maintenu sa proposition de rejeter le recours dans ses écritures du 30 mars 2010.

L'OFAG relève que, s'agissant de la porcherie de B._____, le

recourant avait été informé le 5 juillet 1999 que la garde d'un effectif maximum de 200 % ne serait autorisée qu'à la condition que Z. _____ acquiert la moitié du bâtiment et qu'il obtienne une autorisation pour y élever des porcs. Dans ce courrier, le recourant aurait également été rendu attentif au fait qu'avec son élevage à A. _____, il dépasserait l'effectif maximum autorisé.

L'Office fédéral soutient par ailleurs qu'est en règle générale considéré comme jour du contrôle servant de base de calcul pour la taxe, le jour de référence du relevé des données agricoles et que, dans certains cas, le contrôle peut avoir lieu sur place. En l'espèce, il n'aurait pas été nécessaire d'effectuer un contrôle sur place, d'autant plus que le recourant aurait refusé l'accès à sa porcherie aux représentants de l'OFAG le 28 novembre 1997. L'OFAG relève par ailleurs que, normalement, la proportion de porcs de moins de 30 kg est relativement petite. Il ajoute dans ce contexte que le recourant n'avait jusqu'alors jamais signalé qu'il gardait une importante proportion d'animaux de moins de 30 kg. Pour établir la proportion de ces animaux dans ses effectifs, il aurait fallu que le recourant produise des justificatifs relatifs à l'installation des porcelets dans la halle d'engraissement ou dans la porcherie d'élevage.

L'OFAG fait valoir que l'autorisation en vue de la reprise anticipée de l'exploitation de la porcherie désaffectée de B. _____ mentionnée dans les courriers des 30 avril 1998 et 5 juillet 1999 ne doit pas être confondue avec une autorisation d'exception pour le dépassement d'un effectif maximum. Il ajoute que, selon les formulaires de relevé des animaux, Mme Z. _____ était l'exploitante de la porcherie de A. _____. Partant, l'OFAG estime que le recourant n'exploitait à cette époque que la porcherie de B. _____. Le fait que le recourant prétende qu'il a toujours exploité la porcherie de A. _____ expliquerait pourquoi il serait parti du principe qu'il pouvait garder 200 % de l'effectif maximum autorisé, bien qu'il n'ait jamais reçu d'autorisation en ce sens. Bien au contraire, l'Office fédéral soutient qu'à plusieurs reprises, il a rendu le recourant attentif aux conditions posées par l'ordonnance sur les effectifs maximums.

L'OFAG constate par ailleurs que les données SIPA relatives à la porcherie de B. _____ illustrent une constante augmentation de l'effectif de truies durant la période de 2000 à 2008 et que l'effectif maximum autorisé aurait constamment été dépassé. Le recourant aurait ainsi remarqué que l'OFAG ne contrôlait plus son effectif, raison pour laquelle il aurait constamment augmenté son cheptel et aurait repris l'exploitation de

la porcherie de A. _____ par le biais de la coopérative X. _____.

H.

Par courrier du 12 mai 2010, dans le cadre du délai qui lui était imparti pour formuler ses observations sur la duplique de l'OFAG, le recourant a demandé une prolongation dudit délai, motif pris que dit office n'avait pas produit l'intégralité du dossier de la cause.

I.

Le 23 juillet 2010, l'OFAG a maintenu sa conclusion tendant au rejet du recours et a produit un certain nombre de documents requis par le recourant.

J.

Par ordonnance du 17 août 2010, le Tribunal administratif fédéral a procédé à une mesure d'instruction auprès du recourant et de l'OFAG.

J.a Dans sa réponse du 15 septembre 2010 à la mesure d'instruction du 17 août 2010, l'autorité inférieure expose que, dans le système d'engraissement en continu, la proportion de porcelets et de jeunes porcs de moins de 30 kg ne pouvait être recensée qu'au prix d'une charge de travail disproportionnée et qu'elle variait "fortement aussi bien en ce qui concerne le poids des animaux mis en porcherie qu'en ce qui concerne celui des animaux qui quittent régulièrement la porcherie". L'OFAG a par ailleurs soutenu que les porcelets et jeunes porcs de moins de 30 kg doivent être indiqués dans la catégorie "porcelets sevrés" sur les formulaires de relevé 2007 et 2008.

J.b Dans sa réponse du 18 octobre 2010 à la mesure d'instruction du 17 août 2010, le recourant affirme qu'il n'est plus en mesure de produire les documents requis. Il allègue néanmoins que tous les porcs présents dans la porcherie de C. _____ entraient dans la catégorie des porcelets et jeunes porcs de moins de 30 kg ; que dans la porcherie de B. _____, les porcelets naissaient sur place et sortaient lorsqu'ils atteignaient un poids de 18 à 20 kg pour être placés à C. _____ ou pour être mis en vente ; et qu'à A. _____, il y avait en mai 2008 après la fermeture de C. _____, deux stalles de 80 porcelets de moins de 30 kg, soit 160 porcelets.

Pour le reste, le recourant confirme les explications formulées dans ses écritures précédentes.

J.c Dans ses observations du 9 novembre 2010 à la réponse du recourant du 18 octobre 2010 à la mesure d'instruction, l'OFAG renvoie pour l'essentiel à l'argumentation développée dans ses précédentes écritures. Il expose pour le reste qu'il n'est pas usuel de déplacer les porcelets sevrés dans une autre porcherie alors que leur poids est seulement de 18 à 20 kg. Un déplacement n'interviendrait que lorsque les porcelets ont atteint 25 kg. L'OFAG estime par conséquent que les jeunes porcs doivent être comptés comme des porcs à l'engrais.

J.d Dans ses observations du 25 octobre et du 11 novembre 2010 à la réponse de l'OFAG du 15 septembre 2010 à la mesure d'instruction, le recourant soutient que l'affirmation selon laquelle les porcelets et jeunes porcs de moins de 30 kg doivent être indiqués dans la catégorie "porcelets sevrés" est inexacte. Cette catégorie concernerait les porcheries d'élevage et non celles d'engraissement qui comptent des porcs à l'engrais de 20 à 100 kg. Or, pour ces porcs, l'OFAG n'aurait prévu qu'une seule case, sans mention de poids possible pour l'engraisseur. Le recourant allègue par conséquent qu'il s'agit d'une erreur de l'OFAG qui doit en assumer les conséquences.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 166 al. 2 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr, RS 910.1] et art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 11, 22a let. b, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1. Le chapitre 3 du titre 2 de la loi sur l'agriculture est consacré à la production animale. Sa première section a pour objet l'orientation des structures ; les deux dispositions légales qu'elle contient (art. 46 et 47 LAgr) traitent des effectifs maximaux d'animaux de rente. L'art. 46 al. 1

LAgr dispose que le Conseil fédéral peut fixer l'effectif maximal par exploitation des différentes espèces d'animaux de rente. Aux termes de l'art. 47 LAgr, toute exploitation qui dépasse l'effectif maximal prévu à l'art. 46 doit verser une taxe annuelle (al. 1) ; le Conseil fédéral fixe la taxe de manière que la garde d'animaux en surnombre ne soit pas rentable (al. 2). La taxe perçue, prohibitive, a pour but de rendre la garde d'animaux en surnombre inintéressante et d'empêcher le paysan d'accroître son cheptel ou de l'obliger à le ramener au plafond fixé (cf. message concernant la réforme de la politique agricole, Deuxième étape [Politique agricole 2002], FF 1996 IV 1, p. 167 ; ATF 118 Ib 241 consid. 5).

2.2. Faisant usage de la délégation de compétence prévue à l'art. 47 al. 2 LAgr, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les effectifs maximums du 26 novembre 2003 (OEM, RS 916.344). Dite ordonnance s'applique aux exploitations pratiquant la garde de porcs d'élevage, de porcs à l'engrais et de poules pondeuses, ainsi que l'engraissement de poulets de chair, de dindes à l'engrais et de veaux à l'engrais (art. 1 OEM). Elle distingue les exploitations ne fournissant pas les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 70 al. 2 LAgr ou les fournissant seulement par la livraison d'engrais de ferme à des tiers (section 2) des exploitations fournissant les prestations écologiques requises sans livrer de l'engrais de ferme à des tiers (section 3). Pour ces dernières, le plafond de leurs effectifs est calculé compte tenu des prestations requises selon l'annexe 1 ch. 2.1 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur les paiements directs du 7 décembre 1998 (OPD, RS 910.13) et peut dépasser les effectifs maximums prévus dans l'OEM (art. 7 al. 1 et 2 OEM).

En l'espèce, le recourant pratique la garde de porcs à l'engrais. Il n'est pas contesté qu'il ne fournit pas les prestations écologiques requises. La section 2 de l'OEM lui est par conséquent applicable.

2.3. Aux termes de l'art. 2 al. 1 OEM, les exploitations qui ne fournissent pas les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 70 al. 2 LAgr, ou qui les fournissent seulement en livrant de l'engrais de ferme à des tiers, doivent respecter les effectifs maximums suivants :

- a) 250 truies d'élevage âgées de plus de 6 mois, allaitantes et non allaitantes (mode de production traditionnel) ;
- b) 500 truies d'élevage ou de renouvellement, non allaitantes (dans les centres de saillie ou d'attente gérés par des producteurs associés

pratiquant le partage du travail dans la production de porcelets) ;

- c) 1'500 jeunes porcelets de reproduction mâles et femelles ;
- d) 1'500 porcelets ou jeunes porcs (jusqu'à 30 kg) ;
- e) 1'500 porcs ou jeunes porcs à l'engrais (à partir de 30 kg) ;
- f) (...)
- g) (...)
- h) (...)
- i) (...)
- j) (...)

Lorsqu'une exploitation utilise pour une catégorie l'effectif maximum, elle n'est pas autorisée à garder des animaux appartenant aux autres catégories (art. 3 al. 1 OEM). Lorsqu'une exploitation garde plusieurs catégories d'animaux, l'addition des pourcentages que les effectifs représentent par rapport aux effectifs maximums concernés ne pourra pas dépasser 100 % (art. 3 al. 2 OEM). A teneur de l'art. 4 OEM, ne sont pas pris en compte dans le calcul du cheptel maximum autorisé : a) les jeunes porcs de reproduction destinés au renouvellement de leurs propres effectifs, jusqu'à une proportion d'un tiers de l'effectif de truies d'élevage, mais au plus 80 animaux ; et b) les porcelets et les jeunes porcs (jusqu'à 30 kg) que l'exploitation produit elle-même.

2.4. La section 6 de l'OEM traite des taxes. En application de l'art. 16 OEM, l'office prélève une taxe lorsque le nombre d'animaux gardés dépasse l'effectif maximum autorisé (let. a), l'effectif fixé par autorisation d'exception ou lors d'un enregistrement (let. b) ou l'effectif autorisé par l'office après une réduction du cheptel, à l'occasion d'une campagne de désaffectation (let. c). La taxe perçue annuellement par animal en surnombre se monte à Fr. 450.- par truie d'élevage âgée de plus de 6 mois, allaitante ou non allaitante (art. 17 al. 1 let. a OEM), à Fr. 100.- par jeune porc de reproduction mâle ou femelle (art. 17 al. 1 let. b OEM), à Fr. 20.- par porcelet ou jeune porc jusqu'à 30 kg (art. 17 al. 1 let. c OEM) et à Fr. 100.- par jeune porc ou porc à l'engrais (art. 17 al. 1 let. d OEM). Elle est calculée d'après le nombre d'animaux constaté le jour du contrôle (art. 17 al. 2 OEM).

3.

Par décision du 26 juin 2009, l'Office fédéral de l'agriculture a prononcé à l'encontre du recourant, pour l'année 2007, une taxe de Fr. 145'800.- pour le dépassement de 129.8 % de l'effectif maximum autorisé, ce qui représente 324 truies d'élevage gardées en surnombre, et, pour l'année 2008, une taxe de Fr. 121'500.- pour le dépassement de 107.9 % de l'effectif maximum autorisé, ce qui représente 270 truies d'élevage gardées en surnombre.

4.

Le recourant fait grief à l'autorité inférieure d'avoir fondé sa décision sur la base de formulaires qui ne sont pas destinés au contrôle des effectifs. Il expose dans ce contexte que lesdits formulaires ne contiennent pas une catégorie pour les porcelets et les jeunes porcs de moins de 30 kg, alors que ces animaux ne doivent pas être comptabilisés dans l'effectif selon l'OEM. Or, seuls des porcelets et des jeunes porcs de moins de 20 kg auraient stationné dans la porcherie de B. _____ ; tous les animaux de C. _____ auraient eu un poids inférieur à 30 kg avant leur départ pour la porcherie de A. _____ ; et, enfin, il y aurait eu deux stalles de porcelets de moins de 30 kg à A. _____ à partir de mai 2008 après la fermeture de C. _____. Selon le recourant, la catégorie "Porcelet sevré" concerne les porcheries d'élevage et non celles d'engraissement pour lesquelles il est uniquement prévu la catégorie "Porcs à l'engrais". Il soutient ainsi que l'OFAG ne pouvait se baser sur les approximations résultant de la prise en compte des seuls formulaires de relevés agricoles pour prononcer une taxe mais devait au contraire procéder à un contrôle sur place.

L'OFAG fait pour sa part valoir qu'il n'est pas courant de déplacer des porcelets de moins de 20 kg. Dès lors que le recourant n'apporte aucun justificatif à l'appui de ses allégations, les jeunes porcs devraient tous être comptés comme des porcs à l'engrais. Il ajoute que le recensement du poids des animaux ne peut avoir lieu qu'au prix d'une charge de travail disproportionnée.

Il sied d'apprécier dans un premier temps l'application des règles régissant la constatation des faits (consid. 5) et de se pencher par la suite sur la problématique relative au fardeau de la preuve (consid. 6).

5.

5.1. La procédure administrative est essentiellement régie par la maxime inquisitoire selon laquelle les autorités définissent les faits pertinents et les preuves nécessaires qu'elles ordonnent et apprécient d'office (art. 12 PA). La constatation des faits effectuée par l'autorité compétente se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité inférieure ; elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 395 s.). En outre, si l'autorité s'avère en principe tenue de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à l'établissement des faits, ils doivent néanmoins rester proportionnés (cf. PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], Praxiskommentar VwVG, Zurich 2009, n° 33 s. ad art. 12).

La maxime inquisitoire régissant la procédure administrative doit être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; cf. ATF 128 II 139 consid. 2b ; CLÉMENCE GRISSEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, n° 142). Selon l'art. 13 al. 1 PA, les parties sont notamment tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes (let. a) ou dans une autre procédure en tant qu'elles y prennent des conclusions indépendantes (let. b). Cette dernière disposition (art. 13 al. 1 let. b PA) s'applique à des procédures qui ne sont pas introduites par les intéressés mais au contraire ouvertes soit d'office, soit par des tiers.

En matière agricole, l'art. 183 LAgr prescrit que, si l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent le requiert, les personnes, entreprises ou organisations concernées doivent notamment fournir aux autorités les renseignements exigés, leur remettre temporairement pour examen les pièces justificatives exigées, leur accorder l'accès à leurs locaux commerciaux ou à leurs entrepôts, les laisser consulter leurs livres et leur correspondance et accepter le prélèvement d'échantillons. S'agissant des effectifs maximums, la taxe est calculée, selon l'art. 17 al. 2 OEM, d'après le nombre d'animaux constaté le jour du contrôle. Il ressort en outre de l'art. 2 al. 1 let. a et de l'art. 5 al. 1 ainsi que de l'annexe 2 ch. III de

l'ordonnance sur les données agricoles du 7 décembre 1998 (RS 919.117.71) que tout exploitant doit fournir, chaque année en mai, les données concernant notamment l'effectif de son troupeau. Ce recensement est effectué au moyen d'un formulaire cantonal sur lequel se regroupent, par souci d'harmonisation, toutes les informations et les données agricoles utiles à l'exécution de la loi sur l'agriculture (art. 185 LAgr et art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les données agricoles). L'OFAG utilise ces données pour mettre en œuvre et contrôler les mesures de la politique agricole (art. 14 al. 1 let. a de l'ordonnance sur les données agricoles).

5.2. En l'espèce, l'Office fédéral a expliqué dans le cadre de l'échange d'écritures qu'il existait deux façons de procéder au constat du nombre d'animaux : soit il s'appuie sur l'auto-déclaration de l'exploitant au jour de référence, soit les animaux sont comptés à l'occasion d'un contrôle effectué sur place par les autorités cantonales compétentes sur mandat de l'Office fédéral. In casu, l'OFAG n'a pas chargé les autorités vaudoises compétentes de procéder au comptage et à la pesée des animaux gardés par le recourant. Pour justifier la taxe querellée, il s'est référé aux données SIPA conformes aux formulaires "Relevé coordonné des données agricoles" 2007 et 2008 remplis et signés par le recourant sur lesquels il a inscrit l'ensemble des animaux détenus à C._____, à B._____ et à A._____.

Les formulaires "Relevé coordonné des données agricoles" pour les années 2007 et 2008 comprennent, pour les porcs, les catégories suivantes : truies d'élevage allaitantes, truies d'élevage non allaitantes de plus de six mois, verrats d'élevage, porcelets sevrés, porcelets allaités et porcs de renouvellement jusqu'à 6 mois et porcs à l'engrais. Dès lors que le nombre d'animaux n'est pas constaté à l'occasion d'une vision locale mais sur la base des indications fournies par l'exploitant sur le relevé précité, il importe que les catégories d'animaux des relevés concordent avec celles prévues par l'OEM. Or, tel n'est précisément pas le cas en l'espèce. En effet, aucune des catégories ne contient d'indication de poids des animaux, alors même que certains animaux ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de l'effectif en fonction de leur poids et à certaines conditions (cf. art. 4 OEM) et que le montant de la taxe par animal gardé en surnombre varie selon le poids de ce dernier (cf. art. 17 OEM).

5.3. Dans le cadre de la mesure d'instruction, le recourant indique qu'il n'est plus à même de produire les justificatifs relatifs à l'installation des

porcelets dans la halle d'engraissement ou dans la porcherie d'élevage deux semaines avant le jour de référence des années 2007 et 2008. Il fournit toutefois trois attestations – la première d'un conseiller technique de la société Provimi Kliba SA (société spécialisée notamment dans l'alimentation des animaux de rente [cf. www.provimi-kliba.ch]), la deuxième d'un transporteur d'animaux et la dernière d'un employé des porcheries de C._____ et de A._____ au cours des années pertinentes – qui corroborent ses allégations quant au poids des porcs présents dans ses porcheries. Le recourant conteste par ailleurs que les porcelets et jeunes porcs de moins de 30 kg doivent être inscrits dans la catégorie "Porcelets sevrés", celle-ci étant réservée aux porcheries d'élevage et non aux porcheries d'engraissement.

L'OFAG expose que le nombre de porcelets et de jeunes porcs de moins de 30 kg varie fortement, de sorte qu'il n'est pas possible d'en établir une proportion usuelle. Il affirme par ailleurs que les porcelets et les jeunes porcs doivent être inscrits dans la catégorie "Porcelets sevrés". Dès lors que le recourant ne produit aucun justificatif à l'appui de ses allégations, les jeunes porcs devraient tous être comptés comme des porcs à l'engrais.

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que, d'un côté, l'OFAG se fonde sur des formulaires incomplets pour constater le nombre d'animaux gardés au jour de référence. De l'autre côté, le recourant affirme que de nombreux animaux qu'il gardait avaient un poids inférieur au seuil des 30 kg prévu à l'art. 4 OEM de sorte qu'ils ne devaient pas être pris en compte. Il apporte à l'appui de ses allégations trois moyens de preuve que l'OFAG considère comme insuffisants. Il sied dans ces conditions d'examiner qui de l'autorité inférieure ou du recourant supporte le fardeau de la preuve (voir dans le même sens : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-532/2010 du 13 avril 2011 consid. 5.3).

6.

6.1. L'obligation de collaborer des parties atténue certes la maxime inquisitoire. Elle ne touche toutefois pas le fardeau de la preuve qui se détermine conformément à l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210). Aux termes de cette disposition, chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire un droit (cf. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, nos 1623 ss ; GRISEL, *op. cit.*, nos 169 ss, spéc. 177 ss ; ALFRED

KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^e éd., Zurich 1998, n° 269). Lorsque la décision est rendue au détriment de l'administré ("belastende Verfügung"), l'administration supporte le fardeau de la preuve de l'état de fait qu'elle juge déterminant (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral B-4218/2008 du 5 novembre 2008 consid. 3.2 et C-1170/2006 du 3 août 2007 consid. 6.1 ; CHRISTOPH AUER, in : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, Zurich 2008, n° 16 ad art. 12). Elle supporte par conséquent un éventuel échec de la preuve, en ce sens qu'elle ne peut pas prononcer une taxe en pareil cas par exemple (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral B-5688/2009 du 29 novembre 2010 consid. 6.1). Encore faut-il toutefois que l'administré nie avec une certaine vraisemblance le comportement qui lui est rattaché et qu'il collabore dans toute la mesure où on peut l'attendre à l'élucidation des faits (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2A.374/2006 du 30 octobre 2006 consid. 4 et 6A.82/2006 du 27 décembre 2006 consid. 2.1 ; voir également : JACQUES-H. MEYLAN, *Bénéfice du doute et charge de la preuve en matière de sanctions administratives*, in : *Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 1984*, p. 257 ss).

6.2. En l'espèce, l'OFAG a rendu, à l'encontre du recourant et dans le cadre d'une procédure introduite d'office, une décision prononçant une taxe à la charge de ce dernier. Pour ce faire, il n'a pas procédé à une vision locale – motif pris qu'un recensement n'est envisageable qu'au prix d'une charge de travail disproportionnée – mais s'est limité à s'appuyer sur les formulaires remplis par le recourant. Il est toutefois établi que ces formulaires ne comportent aucune catégorie distinguant le poids des animaux. En outre, si le recourant n'a effectivement pas produit de documents officiels propres à établir avec certitude le poids des porcs qu'il gardait, il n'apparaît pas, sur le vu de l'ensemble de la procédure, qu'il se serait soustrait à son devoir de collaborer. Bien au contraire, ses allégations quant au poids des animaux gardés sur les sites de C._____, de A._____ et de B._____ ne sont pas invraisemblables, même si elles ne se réfèrent pas à une pratique usuelle en matière d'engraissement comme le relève l'Office fédéral. Au demeurant, ce dernier soutient qu'un déplacement des jeunes porcs n'intervient normalement que lorsque les animaux atteignent 25 kg, ce qui reste inférieur au seuil des 30 kg prévu à l'art. 4 OEM. Même si le recourant pratiquait une méthode d'engraissement "normale", l'effectif de B._____ notamment n'aurait ainsi pas dû être pris en compte.

Eu égard à la nature de la procédure engagée, il faut bien reconnaître que l'OFAG assume l'échec de la preuve, en ce sens qu'il ne peut prononcer une taxe en pareil cas. En outre, l'affirmation selon laquelle les exploitants doivent inscrire les porcelets et les jeunes porcs de moins de 30 kg dans la catégorie "Porcelets sevrés" n'est appuyée ni par une directive, ni par un aide-mémoire servant à remplir les formulaires "Relevé coordonné des données agricoles". Dite autorité ne saurait donc présumer que les animaux inscrits par le recourant dans la catégorie "Porcs de renouvellement jusqu'à six mois et porcs à l'engrais" ont tous un poids supérieur à 30 kg.

6.3. Par voie de conséquence, l'OFAG – à qui il incombe d'établir les faits – doit supporter le défaut de la preuve du poids des porcs gardés par le recourant au jour de référence, ce dernier ayant rendu vraisemblable le fait qu'il gardait de nombreux animaux au poids inférieur à 30 kg (voir ég. : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-532/2010 du 13 avril 2011 consid. 6.2 s.). Or, ces animaux, pour autant qu'ils soient produits par le recourant – ce qui n'est pas contesté en l'espèce –, ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de l'effectif maximum autorisé (cf. art. 4 let. b OEM).

Comme nous l'avons vu plus avant (cf. consid. 5.2), l'OFAG a deux moyens pour constater le nombre d'animaux gardés par un exploitant : soit il s'appuie sur l'auto-déclaration au jour de référence, soit il invite les autorités cantonales compétentes à aller compter les animaux dans une exploitation. La première façon de procéder est certes peu coûteuse. Elle aboutit toutefois à des faits lacunaires, compte tenu du caractère incomplet des formulaires édités par l'OFAG. La seconde nécessite quant à elle une charge de travail importante pour l'autorité. Toutefois, face à des conséquences qu'on doit bien admettre comme étant lourdes pour un exploitant comme en l'espèce (une taxe d'un montant total de Fr. 267'300.-), l'OFAG doit entreprendre toutes les mesures nécessaires à l'établissement complet des faits pertinents, ce qui implique, de lege lata et pour des exploitations pratiquant la garde de porcs en particulier, de connaître le poids des animaux.

7.

Il ressort de ce qui précède que l'état de fait n'a pas été établi à satisfaction de droit par l'autorité inférieure, la décision attaquée reposant sur des faits manifestement lacunaires et mal étayés. Or, il n'appartient pas au Tribunal administratif fédéral d'établir les faits et de procéder aux mesures d'instruction nécessaires à la place de l'OFAG. Dans ces

conditions, le recours doit être admis et la décision du 26 juin 2009 doit être annulée pour ce motif déjà, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments développés par le recourant (voir dans le même sens : arrêts du Tribunal administratif fédéral B-532/2010 du 13 avril 2011 consid. 6 ss et B-5688/2009 du 29 novembre 2010 consid. 6 s.).

8.

Le recourant a requis la tenue de débats publics. Sur le vu de tout ce qui précède, il y a lieu de ne pas donner suite à cette requête, de tels débats s'opposant, dans les circonstances du cas d'espèce, à l'économie de la procédure (cf. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, Berne 2006, n° 1298).

9.

9.1. Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (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]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA).

Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 4'000.- versée par le recourant sera restituée à ce dernier dès l'entrée en force du présent arrêt.

9.2. Le recourant, qui obtient gain de cause, a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF en relation avec l'art. 64 al. 1 PA). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Le recourant n'ayant pas présenté de décompte d'honoraires, l'indemnité à titre de dépens doit être fixée sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF). Elle est ainsi équitablement fixée à Fr. 7'000.- (TVA comprise) et mise à la charge de l'OFAG.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. Partant, la décision de l'Office fédéral de l'agriculture du 26 juin 2009 est annulée.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 4'000.- versée par le recourant lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Des dépens, d'un montant de Fr. 7'000.- (TVA comprise), sont alloués au recourant et mis à la charge de l'autorité inférieure.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 2009-06-08/143 grp ; Acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (Acte judiciaire)

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Maitre

Olivier Veluz

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué 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 (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. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 26 mai 2011