



Cour II
B-5688/2009
{T 0/2}

Arrêt du 29 novembre 2010

Composition

Bernard Maitre (président du collège), Ronald Flury,
Hans Urech, juges,
Olivier Veluz, greffier.

Parties

B-5693/2009
G._____ SA,
représentée par Maître François Logoz,
recourante 1,

B-5688/2009
J._____ SA,
recourante 2,

B-5731/2009
D._____ SA,
recourante 3,

contre

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

Objet

Dépassement de l'effectif maximum.

Faits :**A.**

A.a G._____ SA, qui a son siège à V._____, est une société anonyme active dans la commercialisation de produits avicoles, de produits surgelés et, en général, de tout produit alimentaire. Cette société est détenue à raison de 30 % par R._____ SA, à L._____, et de 70 % par S._____ SA, à X._____. S._____, originaire d'E._____ et domicilié à V._____, est l'administrateur président avec signature individuelle de G._____ SA.

G._____ SA détient la totalité des actions de D._____ SA. Cette société, qui a son siège à V._____ et dont le conseil d'administration est présidé par S._____, a pour but la production et la commercialisation de produits avicoles et les conseils en ce domaine et le commerce de produits consommables. Dite société pratique la garde de poules pondeuses dans un poulailler sis à V._____ et de poussins d'élevage à B._____.

A.b J._____ SA, dont le siège est à C._____ mais dont l'adresse se situe à V._____, est une société anonyme active dans l'exploitation d'un parc avicole et la commercialisation de tout produit en relation avec un parc avicole. J._____ SA pratique ainsi la garde de poules pondeuses sur deux sites, l'un à F._____ et l'autre à C._____. Cette société est détenue par S._____. Son conseil d'administration est présidé par JS._____, originaire d'E._____ et domicilié à V._____.

B.

Par pli du 21 avril 2008, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a informé G._____ SA qu'un contrôle effectué en avril 2008 avait mis à jour le fait qu'au jour de référence 2007, elle avait déclaré un effectif de 20'000 poules pondeuses. Ainsi, l'effectif maximum autorisé aurait été dépassé de 2'000 têtes.

Lors d'un entretien du 23 mai 2008 avec l'OFAG, dont une notice a été versée au dossier, S._____ a indiqué que D._____ SA exploitait un poulailler à V._____ avec 9'000 poules pondeuses et un autre à B._____ avec des poussins d'élevage et que J._____ SA

exploitait deux poulaillers, l'un à C._____ et l'autre à F._____, avec 9'000 poules pondeuses chacun.

Par courrier du 30 juin 2008, G._____ SA a soutenu qu'elle n'exploitait aucun poulailler et que J._____ SA et D._____ SA étaient deux sociétés indépendantes économiquement. Elle a ajouté que c'était par inadvertance que le formulaire précisant l'effectif de poules pondeuses avait été rempli en son nom en 2007. Par ailleurs, l'effectif des poules de D._____ SA serait très largement inférieur à 18'000 poules pondeuses. Dans ces conditions, l'inadvertance de 2007 devrait être corrigée et aucune taxe pour un dépassement d'effectif maximum ne devrait être perçue auprès de G._____ SA pour 2007.

Par pli du 12 septembre 2008, l'OFAG a invité G._____ SA à l'informer sur la répartition de son capital-action ainsi que de celui de J._____ SA et de D._____ SA et sur les relations de travail du personnel de ces différentes sociétés.

Par courrier du 15 décembre 2008, G._____ SA a expliqué la répartition de son capital-action et de celui de J._____ SA et de D._____ SA. Elle a ajouté que les poulaillers de J._____ SA étaient exploités par J._____ et que ceux de D._____ SA l'étaient par S._____ et, enfin, que le personnel soignant les animaux des trois sociétés était composé de salariés exclusivement.

Par pli du 27 février 2009, G._____ SA a adressé à l'OFAG les comptes annuels de J._____ SA et de Domaine du Carroz SA.

Par courrier du 24 avril 2009, l'OFAG a exposé que, sur la base des informations obtenues, J._____ SA et D._____ SA ne pouvaient être considérées comme des entreprises agricoles indépendantes et que leurs effectifs allaient être additionnés. Dite autorité a relevé que les effectifs de ces deux sociétés avaient dépassé en 2007 et en 2008 l'effectif maximum autorisé et a signalé qu'une décision de prélèvement de taxe allait être notifiée à terme à S._____. L'OFAG a en outre soumis à G._____ SA trois options qui lui permettraient à l'avenir de rendre sa situation conforme au droit, l'a invitée à mettre en oeuvre l'une d'elles et à le lui communiquer.

Par plis du 20 mai, 23 juillet et 31 août 2009, G._____ SA a requis de l'OFAG qu'il prolonge le délai imparti pour mettre en oeuvre l'une des trois solutions proposées.

C.

Par décision du 6 août 2009, notifiée à G._____ SA, par l'intermédiaire de son mandataire, et à J._____ SA, l'Office fédéral de l'agriculture a prononcé une taxe de Fr. 24'000.- pour les 2'000 poules pondeuses gardées en surnombre en 2007 et de Fr. 107'016.- pour les 8'918 poules pondeuses gardées en surnombre en 2008. L'OFAG a retenu que J._____ SA et D._____ SA n'étaient pas indépendantes, de sorte que leurs effectifs devaient être additionnés. En 2007, l'effectif maximum autorisé aurait été dépassé de 11.1 % sur les sites exploités par Domaine du Carroz SA. Quant à 2008, l'Office fédéral a constaté que l'effectif maximal autorisé a été dépassé de 49.5 %.

D.

D.a Par écritures du 9 septembre 2009, mises à la poste le même jour, G._____ SA (ci-après : la recourante 1) recourt contre la décision de l'OFAG du 6 août 2009 auprès du Tribunal administratif fédéral en prenant les conclusions suivantes, avec suite de frais et de dépens :

I. Le recours est admis.

II. La décision rendue le 6 août 2009 par l'Office fédéral de l'agriculture est réformée en ce sens que G._____ SA n'est débitrice d'aucune taxe à raison d'un dépassement éventuel des effectifs maximums autorisés de poules pondeuses.

III. Subsidairement, la décision rendue le 6 août 2009 par l'OFAG est réformée en ce sens que D._____ SA est débitrice d'une taxe de Fr. 24'000.- à raison d'un dépassement de l'effectif maximum autorisé de poules pondeuses pour l'année 2007, G._____ SA n'étant débitrice d'aucune taxe à raison d'un éventuel dépassement de l'effectif maximum autorisé des poules pondeuses pour 2007 et 2008.

Plus subsidiairement, la décision rendue le 6 août 2009 par l'OFAG est

annulée, le dossier étant retourné à dit office pour nouvelle instruction dans le sens des considérants.

Pour motifs, la recourante 1 soutient en premier lieu que c'est à tort que la décision attaquée lui a été notifiée, dans la mesure où elle n'a aucune exploitation et où elle ne pratique ni la garde ni l'engraissement de poule.

La recourante 1 prétend par ailleurs que c'est à tort que l'OFAG a appliqué l'art. 6 al. 4 let. b de l'ordonnance sur la terminologie agricole (citée ci-après au consid. 6) et a considéré que les sociétés D._____ SA et J._____ SA n'étaient pas indépendantes. Cette disposition ne reposerait en effet pas sur une base légale formelle autorisant expressément une atteinte à la liberté économique et serait ainsi illégale et inconstitutionnelle.

La recourante 1 affirme en outre que, conformément à l'art. 47 al. 2 (recte : al. 3) de la loi sur l'agriculture (citée ci-après au consid. 1), la décision attaquée n'indique pas quelles sont les sociétés débitrices d'une taxe et à concurrence de combien. Dans ce contexte, elle ajoute qu'en 2007, seule la société D._____ SA gardait un effectif de poules pondeuses excédant le maximum autorisé. La décision attaquée aurait dès lors dû le préciser. Quant à 2008, ni l'effectif de D._____ SA ni celui de J._____ SA n'aurait dépassé l'effectif maximum autorisé.

La recourante 1 allègue enfin que l'OFAG a violé son droit d'être entendu ainsi que celui de J._____ SA et de D._____ SA. L'Office fédéral aurait en effet refusé d'entendre oralement la recourante 1 malgré plusieurs demandes en ce sens. Par ailleurs, D._____ SA et J._____ SA n'auraient jamais été consultées, bien qu'elles soient visées par la décision attaquée. Dans ces conditions, cette dernière devrait être annulée.

D.b Invité à se prononcer sur le recours, l'Office fédéral en a proposé le rejet dans sa réponse du 26 novembre 2009.

L'OFAG a relevé que la recourante 1 avait été informée du dépassement de l'effectif maximum simple en 2007, que, suite à cet avis, S._____ avait exposé la situation des trois sociétés. Dans le

cadre de l'échange d'écritures ayant précédé la décision querellée, le représentant de la recourante 1 aurait également donné des informations détaillées sur sa filiale D._____ SA ainsi que sur J._____ SA. L'OFAG prétend ainsi qu'il y avait des raisons de penser que Me Logoz représentait également J._____ SA. Dans ces conditions, la décision attaquée aurait été notifiée à J._____ SA et au représentant de la recourante 1 et de sa filiale.

L'Office fédéral soutient par ailleurs qu'il existe une dépendance juridique et organisationnelle entre la recourante 1, J._____ SA et D._____ SA.

Sous l'angle de la légalité et de la constitutionnalité de l'art. 6 al. 4 let. b de l'ordonnance sur la terminologie agricole, l'OFAG fait valoir que "du fait de la réserve constitutionnelle, il n'existe en droit agraire aucun lien contraignant au droit économique" et que la limite de participation de 25 % au capital-actions d'une autre société ne peut être contestée.

L'OFAG allègue en outre que, selon la jurisprudence, lorsqu'un cheptel est détenu par plusieurs personnes, la taxe doit être acquittée solidairement par tous les exploitants. En raison du fait que seules J._____ SA et D._____ SA détiennent des animaux, elles devraient toutes deux répondre solidairement du dépassement de l'effectif maximum. L'Office fédéral soutient cependant que S._____, qui est représenté dans ces deux sociétés, est également actif dans la recourante 1. Cette dernière devrait donc également répondre du montant du dépassement de l'effectif maximum autorisé.

L'Office fédéral conteste enfin toute violation du droit d'être entendu de la recourante 1 ainsi que de D._____ SA et de J._____ SA.

D.c Dans sa réplique du 6 avril 2010, la recourante 1 a maintenu ses conclusions. Elle a contesté les arguments développés par l'OFAG justifiant le fait que la décision attaquée lui a été notifiée et a pour le surplus renvoyé aux arguments développés dans son recours.

D.d En date du 16 avril 2010, l'OFAG a renoncé à déposer une duplique et a maintenu ses conclusions et les arguments développés dans sa réponse.

E.**E.a**

Par écritures du 9 septembre 2009, mises à la poste le même jour, J._____ SA (ci-après : la recourante 2) recourt contre la décision de l'OFAG du 6 août 2009 auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant, sous suite de frais et de dépens, à son annulation et, subsidiairement, à sa réforme en ce sens que la recourante 2 est libérée de toute taxe, l'effectif maximum n'ayant pas été dépassé en 2007 et en 2008. Pour motifs, la recourante 2 fait valoir qu'elle n'a pas eu l'occasion de participer à la procédure, de telle sorte que la garantie du droit d'être entendu a été violée. Elle soutient par ailleurs également que l'art. 6 al. 4 let. b de l'ordonnance sur la terminologie agricole est dépourvu de base légale et porte atteinte à la liberté économique, que, partant, cette disposition ne peut être appliquée et que ses effectifs doivent ainsi être pris en compte sans ajouter ceux de D._____ SA. Dans ces circonstances, un dépassement de l'effectif maximum autorisé ne pourrait lui être reproché ni en 2007 ni en 2008. Enfin, la recourante 2 allègue que la décision attaquée n'indique pas si et dans quelle mesure elle est débitrice d'une taxe contrairement à ce que prévoit l'art. 47 de la loi sur l'agriculture.

E.b Dans sa réponse du 13 novembre 2009, l'OFAG a conclu au rejet du recours. Dit office défend que le recours et l'échange d'écritures qui s'en est suivi remédient à une éventuelle atteinte au droit d'être entendu de la recourante 2. Sous cet angle, il ajoute que tant S._____ que le représentant de la recourante 1 ont donné des informations détaillées sur la recourante 2. Dans ces circonstances, l'autorité inférieure a considéré que Me Logoz et S._____ représentaient également la recourante 2. Pour le reste, l'OFAG a repris les arguments développés dans sa réponse relative au recours de G._____ SA (cf. let. D.b).

E.c Dans sa réplique du 3 février 2010, J._____ SA maintient implicitement ses conclusions. Elle a en bref soutenu qu'elle était indépendante de G._____ SA et de D._____ SA et que c'était à tort que l'OFAG avait assimilé ces trois sociétés. En outre, Me Logoz ne l'aurait jamais représentée, aucune procuration ne lui ayant été donnée. Pour le reste, la recourante 2 renvoie aux arguments développés dans son recours.

E.d En date du 25 février 2010, l'OFAG a renoncé à déposer une duplique et a maintenu ses conclusions et les arguments développés dans sa réponse.

F.

F.a Par écritures du 9 septembre 2009, mises à la poste le 10 septembre 2009, D._____ SA (ci-après : la recourante 3) recourt contre la décision de l'OFAG du 6 août 2009 en concluant, avec suite de frais et de dépens, à son annulation et, subsidiairement, à sa réforme en ce sens que la recourante 3 est débitrice d'une taxe de Fr. 24'000.- pour le dépassement de l'effectif maximum en 2007 et d'aucune taxe pour 2008. Pour motifs, la recourante 3 a en substance avancé les mêmes arguments que ceux développés par la recourante 2 (cf. point E.a).

F.b Dans sa réponse du 13 novembre 2009, l'OFAG a conclu au rejet du recours et a repris pour l'essentiel les arguments développés dans sa réponse relative au recours de J._____ SA.

F.c Dans sa réplique du 3 février 2010, la recourante 3 soutient en bref qu'elle ne doit pas être assimilée à J._____ SA, à savoir une société tierce qui lui serait étrangère. Elle ajoute qu'elle n'a jamais détenu 20'000 poules en 2007. Comme en 2008, elle aurait exploité "un poulailler de 9'300 poules à V._____ et des poussins d'élevage (hors contingent) à B._____".

F.d En date du 25 février 2010, l'OFAG a renoncé à déposer une duplique et a maintenu ses conclusions et les arguments développés dans sa réponse.

G.

Les recourantes n'ayant pas présenté de demande pour des débats publics, il est admis qu'elles y ont renoncé tacitement.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur les présents 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 aux recourantes (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 11, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Les recours sont ainsi recevables.

2.

Les recours de G._____ SA (cause B-5693/2009), D._____ SA (cause B-5731/2009) et J._____ SA (B-5688/2009) sont dirigés contre une même décision. Ils ont trait au même complexe de faits et portent, pour l'essentiel, sur des questions matérielles identiques. Les causes peuvent par conséquent être jointes et tranchées dans un seul arrêt (voir en ce sens : ATF 131 V 461 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1476/2006 du 26 avril 2007 consid. 1.3 ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 114 s. n° 3.17).

3.

Par décision du 6 août 2009, l'OFAG a prononcé une taxe de Fr. 24'000.- pour le dépassement de 11.1 % de l'effectif maximum autorisé de poules pondeuses pour l'année 2007 et de Fr. 107'016.- pour le dépassement de 49.5 % dudit effectif maximum autorisé pour l'année 2008.

4.

Le chapitre 3 du titre 2 de la LAgr est consacré à la production animale. Sa section 1 a pour objet l'orientation des structures. Les deux dispositions qu'elle contient (art. 46 et 47 LAgr) traitent des effectifs maximaux d'animaux de rente, dont la teneur est la suivante :

Art. 46 Effectifs maximaux

¹ Le Conseil fédéral peut fixer l'effectif maximal par exploitation des différentes espèces d'animaux de rente.

² Lorsqu'un exploitant détient plusieurs espèces d'animaux de rente, l'effectif maximal est déterminé en fonction de la part de chacune d'elles dans l'ensemble de la production.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations pour :

a. les exploitations et les stations de recherches agronomiques appartenant

à la Confédération, l'école d'aviculture de Zollikofen, ainsi que le Centre d'épreuves d'engraissement et d'abattage du porc, à Sempach ;

b. les exploitations qui nourrissent des porcs avec des déchets de boucherie et d'abattoir ou des sous-produits issus de la transformation du lait ou de la fabrication de denrées alimentaires, remplissant ainsi une tâche d'utilité publique d'importance régionale dans le domaine de la gestion des déchets.

Art. 47 Taxe

¹ Toute exploitation qui dépasse l'effectif maximal prévu à l'art. 46 doit verser une taxe annuelle.

² Le Conseil fédéral fixe la taxe de manière que la garde d'animaux en surnombre ne soit pas rentable.

³ Lorsque, dans une exploitation, le cheptel est détenu conjointement par plusieurs personnes, chacune d'entre elles doit verser une taxe proportionnelle au nombre d'animaux qu'elle possède.

⁴ Les partages d'exploitation opérés à la seule fin de contourner les dispositions en matière d'effectifs maximaux ne sont pas reconnus.

Sur la base des art. 46 al. 1 et 3, 47 al. 2 et 177 al. 1 LAgr, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'oeufs (OEM, RS 916.344), laquelle s'applique entre autre aux exploitations pratiquant notamment la garde de poules pondeuses (cf. art. 1 OEM) et définit les seuils maximaux pour les catégories d'animaux de rente visées par la réglementation (cf. art. 2 OEM) ainsi que la taxe annuelle perçue par animal gardé en surnombre (cf. art. 17 OEM).

5.

Les recourantes soutiennent que la décision attaquée n'indique "ni dans son texte ni dans son dispositif" quelles sont les éventuelles débitrices d'une taxe et à concurrence de quel montant. Ce faisant, dite décision violerait l'art. 47 al. 2 LAgr.

5.1 Le dispositif est l'élément essentiel d'une décision. Il a pour portée de définir la situation juridique en cause. C'est donc dans le dispositif que l'autorité répond à une ou des questions juridiques que la loi l'invite à trancher d'office comme en l'espèce ou que les parties lui ont soumises (cf. PHILIPPE WEISSENBERGER, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], Praxiskommentar VwVG, Zurich 2009, n^{os} 42 ss ad art. 61 ; MADELEINE CAMPRUBI, in : Christoph Auer/Markus

Müller/Benjamin Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich 2008, n° 24 ad art. 61 ; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 568). Le dispositif doit être suffisamment précis pour que la décision soit exécutable et que son respect puisse être contrôlé par l'autorité compétente (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 873).

5.2 En l'espèce, le dispositif de la décision querellée a la teneur suivante :

1. L'effectif maximum autorisé pour les poules pondeuses (à partir de 18 semaines) a été dépassé de 11,1 % pour l'année 2007, ce qui représente 2 000 poules pondeuses en surnombre. Pour l'année 2007, la taxe se monte à 24 000 francs.
2. L'effectif maximum autorisé pour les poules pondeuses (à partir de 18 semaines) a été dépassé de 49,5 % pour l'année 2008, ce qui représente 8 918 poules pondeuses en surnombre. Pour 2008, la taxe se monte à 107 016 francs.

Le paiement de l'amende doit se faire dans un délai de 30 jours (...) au moyen du bulletin de versement ci-joint.

3. La présente décision peut faire l'objet d'un recours (...).

4. Notification à :

- (...), Me François Logoz, (...)

- J._____ SA, p. a. J._____, (...), C._____.

Force est de constater que le dispositif de la décision attaquée n'indique pas qui doit payer une taxe pour le dépassement de l'effectif maximum et à concurrence de quel montant.

5.3 L'autorité inférieure a allégué, dans ses réponses aux recours, que, conformément à la jurisprudence, les recourantes devaient s'acquitter solidairement de la taxe.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les art. 143 ss du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220) sont applicables à titre subsidiaire en droit public (PETER JUNG, in : Heinrich Honsell [éd.], Obligationenrecht, Bâle 2008, n° 9 ad art. 143 ; ATF 108 II 490 consid. 4 ss). La solidarité ne se présume pas. Elle découlera d'abord de la volonté des parties. Dans cette hypothèse, elle sera expresse ou

tacite ; elle résultera ainsi également des circonstances comme du contexte du contrat. A défaut, la solidarité n'existe que dans les cas prévus par la loi (JUNG, op. cit., n^{os} 7 ss ad art. 143 ; PIERRE TERCIER, le droit des obligations, 2^e éd., Zurich 1999, n^{os} 1247 ss ; ISABELLE ROMY, in : Luc Thévenoz/Franz Werro [éd.], Commentaire romand, Code des obligations I, Genève/Bâle/Munich 2006, n^{os} 5 ss ad art. 143 ; ATF 116 II 707 consid. 3).

En l'espèce, ni la LAgr ni l'OEM ne prévoient que la taxe pour le dépassement de l'effectif maximum autorisé doit être acquittée solidairement par plusieurs exploitants gardant ensemble des animaux en surnombre. Bien au contraire, l'art. 47 al. 3 LAgr dispose que, lorsque le cheptel est détenu conjointement dans une exploitation par plusieurs personnes, chacune d'entre elles doit verser une taxe proportionnelle au nombre d'animaux qu'elle possède. Dans ces conditions, la solidarité ne peut résulter que de la décision attaquée. Or, comme nous l'avons relevé ci-dessus, le dispositif de cette dernière n'indique pas que les recourantes sont débitrices solidaires de la taxe telle que fixée par l'OFAG pour les années 2007 et 2008. Il n'est enfin pas possible de déduire la solidarité des considérants de la décision attaquée. Il est vrai que, selon la jurisprudence, la taxe doit être acquittée solidairement par tous les exploitants (arrêt du Tribunal administratif fédéral B-2698/2007 du 17 juillet 2008 consid. 6). Il n'en reste pas moins que cette particularité doit être mentionnée dans le dispositif et faire l'objet d'une motivation (comparer avec : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-2698/2007 du 17 juillet 2008 consid. 6 et 9 et ch. 1 du dispositif).

5.4 Il ressort de ce qui précède que le dispositif de la décision attaquée n'est pas clair. En effet, il n'indique d'une part pas qui sont les débiteurs de la taxe. D'autre part, à supposer que les recourantes soient redevables de ladite taxe, il n'est pas précisé qu'elles en sont les débitrices solidaires. La décision attaquée n'est donc pas exécutable. De surcroît, son contrôle paraît difficile, dans la mesure où il n'est pas possible d'examiner dans quelle mesure les recourantes sont touchées dans leurs intérêts respectifs.

Certes, selon la jurisprudence, un tel manque de précision ne conduit pas à l'annulation de la décision lorsqu'il ressort clairement de l'état de faits et des considérants qui a la qualité de partie (arrêt du Tribunal

administratif fédéral B-2698/2007 du 17 juillet 2008 consid. 4 et les réf. cit.). Or, en l'espèce, la décision attaquée n'a été adressée qu'à deux des trois recourantes. En outre, il n'est pas possible de déduire des considérants que les trois recourantes sont les débitrices de la taxe pour le dépassement de l'effectif maximum autorisé, et a fortiori débitrices solidaires. A cela s'ajoute que, comme nous le verrons ci-après, l'état de faits n'a pas été établi à satisfaction de droit.

6.

L'autorité inférieure a prononcé, pour 2007 et 2008, une taxe de Fr. 131'016.- pour le dépassement de l'effectif maximum autorisé de poules pondeuses. Elle a retenu que "l'indépendance juridique, financière et économique au sens de l'art. 6 al. 1 let. c de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm, RS 910.91) (...) *des sociétés recourantes* n'étaient pas garantie", de sorte que les effectifs animaliers de ces trois sociétés devaient être additionnés.

En sus de soutenir que l'art. 6 OTerm est inconstitutionnel et illégal, question qui peut, dans les circonstances du cas d'espèce, rester ouverte comme nous le verrons ci-après, les recourantes contestent le constat de l'OFAG selon lequel elles ne sont pas indépendantes.

6.1 A teneur de l'art. 49 let. b PA, le recourant peut invoquer la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

La procédure administrative est essentiellement régie par la maxime inquisitoire selon laquelle l'autorité définit les faits pertinents et les preuves nécessaires qu'elles ordonnent et apprécient d'office (art. 12 PA) (voir notamment sur cette question et sur le devoir de collaboration des parties : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-4218/2008 du 5 novembre 2008 consid. 3.2 et les réf. cit.).

En cas de dépassement de l'effectif maximum autorisé, l'Office fédéral prononce une taxe. Le but de cette dernière consiste à inciter les producteurs à ne pas dépasser un certain nombre d'animaux. Le paiement de la taxe tend ainsi à rendre la garde d'animaux en surnombre non rentable (arrêt du Tribunal fédéral 2C_663/2008 du 23 novembre 2009 consid. 3 ; XAVIER OBERSON, *Les taxes d'orientation*, Bâle 1991, p. 121). Le prononcé d'une taxe sanctionne ainsi la garde d'animaux en surnombre.

Dans ces conditions, l'autorité supporte le fardeau de la preuve de l'état de fait qu'elle juge juridiquement pertinent (cf. CHRISTOPH AUER, in : Auer/Müller/Schindler, op. cit., n° 16 ad art. 12 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-4218/2008 du 5 novembre 2008 consid. 3.2 et les réf. cit.). Elle supporte ainsi un éventuel échec de la preuve, en ce sens qu'elle ne peut prononcer une taxe en pareil cas. Encore faut-il 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 (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 A teneur de l'art. 6 al. 1 OTerm, on entend, par exploitation, une entreprise agricole qui se consacre à la production végétale ou à la garde d'animaux ou aux deux activités à la fois (let. a), comprend une ou plusieurs unités de production (let. b), est autonome sur les plans juridique, économique, organisationnel et financier et est indépendante d'autres exploitations (let. c), dispose de son propre résultat d'exploitation (let. d) et est exploitée toute l'année (let. e). L'art. 6 al. 4 OTerm indique que la condition prévue à l'al. 1 let. c n'est notamment pas remplie lorsque l'exploitant ne peut prendre de décisions concernant la gestion de son exploitation, indépendamment des exploitants d'autres entreprises agricoles au sens de l'al. 1 (let. a), l'exploitant d'une autre entreprise agricole au sens de l'al. 1, ou ses associés, sociétaires, actionnaires ou représentants, détiennent une part de 25 % ou plus du capital de l'exploitation (let. b) ou les travaux à effectuer dans l'exploitation sont exécutés en majeure partie par d'autres exploitations sans qu'une communauté au sens des art. 10 ou 12 soit reconnue (let. c).

Une entité qui n'est pas indépendante est considérée comme une unité de production, c'est-à-dire comme une partie d'exploitation ("Commentaire et instructions 2010 relatifs à l'OTerm", édition de février 2010, notes ad art. 6 OTerm, p. 5). Dans ces conditions, les effectifs d'animaux des différents sites de production doivent être

additionnés (voir arrêt du Tribunal administratif fédéral B-2698/2007 du 17 juillet 2008 consid. 6 et les réf. cit.).

6.3 En l'espèce, les recourantes, qui ont été amenées à expliquer leur structure et à produire divers moyens de preuve, ont exposées à plusieurs reprises qu'elles étaient indépendantes les unes des autres.

Pour sa part, l'Office fédéral s'est fondé sur un faisceau d'indices pour nier l'autonomie des trois sociétés recourantes. Cependant, au regard des allégations de ces dernières, ces indices ne permettent pas à eux seuls d'établir la dépendance des sociétés recourantes.

En effet, il ressort de l'état de faits que G._____ SA ne pratique pas la garde d'animaux alors que, sur son site Internet, cette société indique qu'elle est active notamment dans la production d'oeufs. Or, connaître l'origine de ces oeufs permettrait d'établir ou non un lien économique et financier entre les recourantes. De plus, l'OFAG affirme que JS._____ et S._____ forment une seule et même personne. Si des indices existent en ce sens – proximité des prénoms (J._____ et J._____), même lieu d'origine (E._____) et même domicile (V._____) – aucun document ne permet toutefois de le certifier. En outre, l'OFAG n'a pas déterminé qui était actionnaire, en 2007 et 2008, de la société S._____ SA laquelle contrôle, à raison de 70 % des parts du capital-action, la société G._____ SA, elle-même unique actionnaire de D._____ SA. En particulier, on ne peut savoir si S._____ est propriétaire d'actions de S._____ SA. Or, il s'agit d'un élément important pour établir un lien juridique et organisationnel entre les sociétés recourantes, d'autant plus si S._____ et JS._____ forment une seule et même personne, et, par conséquent, pour constater un dépassement de l'effectif maximum autorisé par ces trois sociétés et pour la fixation et la perception d'une taxe. De surcroît, le rôle de S._____ dans la société J._____ SA n'est pas clair, notamment en raison des lacunes du dossier quant à l'identité de JS._____. A cet égard, on peut également se demander si S._____ n'est pas l'exploitant de fait des sites de production de J._____ SA, J._____ pouvant alors apparaître comme un "homme de paille". Enfin, les formulaires de relevé coordonné des données agricoles 2007 relatifs aux différents sites de production litigieux ne figurent pas au dossier.

6.4 Force est donc de constater que la décision attaquée repose sur des faits manifestement lacunaires et mal étayés.

7.

Il ressort de ce qui précède que l'état de faits n'a pas été établi à satisfaction de droit par l'autorité inférieure. Il était donc difficile, voire impossible, pour cette dernière de désigner le ou les débiteurs d'une éventuelle taxe pour un dépassement de l'effectif maximum autorisé de poules pondeuses. Ce faisant, elle ne pouvait prononcer une décision dont le dispositif aurait eu un contenu la rendant exécutable et contrôlable. Il n'appartient cependant pas au Tribunal administratif fédéral d'établir les faits et de procéder aux mesures d'instruction nécessaires à la place de l'autorité inférieure ainsi que de corriger le dispositif de la décision attaquée. Dans ces conditions, les recours doivent être admis et la décision de l'OFAG du 6 août 2009 doit être annulée sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments développés par les recourantes.

8.

8.1 Les recourantes obtenant gain de cause, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure (art. 63 al. 1 PA). En conséquence, les avances de frais de Fr. 3'900.- chacune versées par les recourantes seront restituées à ces dernières dès l'entrée en force du présent arrêt.

8.2 La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 64 al. 1 PA et art. 7 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]). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF), lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF).

En l'espèce, G._____ SA, représentée par un avocat, n'a pas produit de note d'honoraires. Sur la base du dossier, une indemnité de Fr. 2'000.- (TVA comprise) lui est ainsi équitablement allouée à titre de

dépens et mise à la charge de l'autorité inférieure (art. 14 al. 2 FITAF).

D._____ SA et J._____ SA ne sont pas représentées par des avocats et ne peuvent faire valoir de frais nécessaires au sens de l'art. 8 FITAF. Il n'y a en conséquence pas lieu de leur allouer des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Les causes B-5688/2009, B-5693/2009 et B-5731/2009 sont jointes.

2.

Les recours sont admis. Partant, la décision de l'Office fédéral de l'agriculture du 6 août 2009 est annulée.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. Les avances de frais de Fr. 3'900.- chacune seront restituées aux recourantes dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Un montant de Fr. 2'000.- (TVA comprise) est alloué à G._____ SA à titre de dépens et mis à la charge de l'autorité inférieure.

5.

Il n'est pas alloué de dépens à D._____ SA et à J._____ SA.

6.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante 1 (Acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
- à la recourante 2 (Acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
- à la recourante 3 (Acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 2009-06-11/81 ; 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 :

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 (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi 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 de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition : 3 décembre 2010