

## JAAC 55.23

Décision du Conseil fédéral du 28 mars 1990

---

*Crédits d'investissements dans l'agriculture. Conditions de l'aide à une coopérative agricole pour la construction d'un cinquième silo.*

*Art. 3, art. 11 al. 2 LCI. Art. 9 al. 3 OCI.*

*- L'autorité ne peut se limiter abstraitement à une aide au démarrage, mais doit examiner les circonstances concrètes et la situation financière réelle du recourant.*

*- Refus d'un crédit à une société qui, par le nombre de ses membres, leur groupement et la structure de leurs exploitations, dispose déjà de conditions suffisantes pour prospérer et qui, en diminuant l'important dividende qu'elle verse sur les parts sociales, serait largement à même d'assumer la charge d'intérêts résultant d'un crédit bancaire.*

---

*Investitionskredite in der Landwirtschaft. Voraussetzungen der Hilfe an eine landwirtschaftliche Genossenschaft für den Bau eines fünften Silos.*

*Art. 3, Art. 11 Abs. 2 IBG. Art. 9 Abs. 3 IBV.*

*- Die Behörde darf sich nicht abstrakt auf eine Starthilfe beschränken, sondern sie muss die konkreten Umständen und die tatsächliche Finanzlage des Gesuchstellers prüfen.*

*- Verweigerung eines Kredites an eine Genossenschaft, die aufgrund ihrer Mitgliederzahl und Betriebsstruktur über günstige Voraussetzungen verfügt und in der Lage ist, die Zinskosten eines Bankkredites zu tragen, wenn sie die beträchtliche Dividende reduziert, die sie auf dem Genossenschaftskapital ausrichtet.*

---

***Crediti d'investimento nell'agricoltura. Condizioni dell'aiuto a una cooperativa agricola per la costruzione di un quinto silo.***

***Art. 3, art. 11 cpv. 2 LCI. Art. 9 cpv. 3 OCI.***

***- L'autorità non può limitarsi astrattamente a un aiuto iniziale, ma deve esaminare le circostanze concrete e la situazione finanziaria effettiva del richiedente.***

***- Rifiuto di un credito a una cooperativa che, a motivo del numero dei partecipanti e della struttura dei loro esercizi, dispone già di condizioni favorevoli e sarebbe facilmente in grado di far fronte all'onere degli interessi di un credito bancario se riducesse l'importante dividendo che versa sulle quote sociali.***

---

**I**

**A.** Le 19 décembre 1984, les membres du Centre collecteur et de conditionnement des céréales d'A., société coopérative (ci-après le centre collecteur), ont décidé de faire construire un nouveau silo - le cinquième - et de nouvelles installations de réception. Le 10 janvier 1985, le centre collecteur a présenté au Service des crédits agricoles du canton (ci-après le service cantonal) une demande de crédit d'investissement pour cette réalisation. Le 29 janvier 1985, l'Administration fédérale des blés (AFB) a accordé au centre l'autorisation de construire un silo en béton d'une capacité d'environ 4 500 t de céréales. Le 31 janvier 1985, le service cantonal a transmis la requête de crédit d'investissement à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) qui a autorisé la mise en chantier des travaux le 8 mars 1985. En dépit du préavis négatif de cet office quant à l'octroi du crédit en cause, le service cantonal a, le 18 juin 1985, consenti au centre collecteur un prêt d'investissement de 1 000 000 fr., compensé partiellement par le solde d'anciens prêts à raison de 201 600 fr., sur un coût total de quelque 5 200 000 fr. L'OFAG a formé opposition à cette décision le 15 août 1985; statuant le même jour, il l'a annulée et a rejeté la demande de crédit, au motif essentiellement que la capacité globale d'entreposage en Suisse était excédentaire, que le centre collecteur avait déjà bénéficié de six crédits d'investissements au cours des dix dernières années et qu'enfin il avait déjà trouvé auprès des banques le financement nécessaire.

**B.** Le 11 septembre 1985, le centre collecteur a interjeté recours auprès du DFEP, qui l'a rejeté en date du 13 août 1986. Il résulte des considérants de sa décision que le nouveau silo et les installations de réception, de séchage et de triage construits par le centre collecteur font bien partie des équipements communautaires pour la construction desquels des crédits d'investissements peuvent être accordés. L'octroi de ces crédits ne dépend toutefois pas des seules conditions financières posées par la loi. En tant que celle-ci ménage à la Confédération la possibilité de faire opposition aux décisions cantonales si ces dernières ne sont pas appropriées aux circonstances, elle lui confère un très large pouvoir d'appréciation. Selon le DFEP, l'OFAG a fait de ce pouvoir un usage conforme aux desseins du législateur en érigeant en condition l'aspect

promoteur et stimulant que doivent revêtir les crédits d'investissements et en les interprétant comme une aide au démarrage. Le centre collecteur ayant déjà obtenu six prêts, c'est à bon droit qu'il a été considéré que le nouveau crédit ne remplissait plus cette condition. Le DFEP estime par ailleurs que le centre collecteur ne peut se prévaloir de l'autorisation de construire délivrée par l'AFB, laquelle revêt essentiellement le caractère d'une autorisation d'exploiter. Si le facteur du besoin y est pris en considération, l'analyse qu'en fait cette autorité est différente de celle qui doit présider à l'octroi de crédits d'investissements et tend simplement à empêcher la réalisation de projets visiblement surdimensionnés. Le DFEP constate enfin que, comparé à d'autres centres collecteurs ayant livré en 1983 à peu près les mêmes quantités de céréales à la Confédération, celui d'A. dispose d'une importante capacité de stockage et qu'il ne peut dès lors être considéré comme sous-équipé.

**C.** Conformément à l'indication des voies de droit mentionnée dans la décision du 13 août 1986, le centre collecteur a déféré celle-ci au TF par recours de droit administratif du 12 septembre 1986. Par arrêt du 6 mai 1987, le TF déclarait le recours irrecevable et en transmettait le dossier au Conseil fédéral pour lui permettre d'examiner sa compétence. On reviendra sur ce point au consid. 1 ci-après.

Dans son mémoire, le recourant conclut à ce que la décision du DFEP soit annulée et à ce qu'un prêt d'investissement de 1 000 000 fr. lui soit accordé aux conditions retenues dans la décision cantonale du 18 juin 1985, sous suite de frais et dépens. Il fait notamment valoir que le pouvoir d'appréciation dont entendent se prévaloir l'OFAG et le DFEP ne justifie en aucune manière l'interprétation qu'ils donnent de la loi applicable en l'espèce et, partant, le caractère d'aide au démarrage qu'ils confèrent aux crédits d'investissements. Se référant à l'évolution du volume global de céréales panifiables, de colza et de céréales fourragères réceptionné et traité par le centre au cours des dernières années, notamment en 1984, le recourant réfute avoir disposé d'un degré suffisant d'équipement avant l'agrandissement du centre. L'augmentation de capacité répondait à un besoin impératif, tout comme la construction d'une nouvelle installation de réception qui a permis de remédier aux longues files et heures d'attente des agriculteurs et, par conséquent, aux nuisances dont souffrait le trafic, aspect qui, selon le recourant, a été ignoré dans la décision attaquée. Il expose encore qu'en tant qu'unique établissement à offrir des services dans une région qui, plus que toute autre en Suisse, a connu un développement céréalier soudain et marqué, le centre collecteur a dû consentir à un effort d'investissement très important; le nouvel investissement ne peut dès lors être supporté sans appui, sinon par un accroissement des tarifs de prise en charge facturés aux producteurs.

**D.** Dans ses observations responsives déposées auprès du TF le 28 octobre 1986, le DFEP conclut au rejet du recours. Il confirme les considérants de sa décision, à savoir que les crédits d'investissements pour des équipements communautaires doivent servir au démarrage des organisations d'entraide afin de leur permettre de disposer d'une certaine sécurité financière pendant les premières années. Or le centre collecteur a bénéficié depuis 1964 de prêts d'un montant global d'environ 1 000 000 fr., dont les plus importants s'échelonnent sur dix ans, période durant laquelle il a pris son essor. Tout en faisant remarquer que le district dispose de deux centres collecteurs, le DFEP conteste par ailleurs la pertinence des références à la production

céréalière panifiable ou fourragère 1984, celle-ci ayant, à son avis, été une année exceptionnelle. Ces motifs suffisant à rejeter le recours, point n'était besoin selon lui d'examiner plus avant les conditions financières de l'espèce.

E. Consultée par le TF, l'AFB a fait part de ses observations par écriture du 12 janvier 1987. Elle y rappelle les critères et le but de l'obligation faite aux centres de conditionnement d'être au bénéfice d'une autorisation pour leur construction ou leur agrandissement, obligation qui est assortie d'une preuve du besoin. En l'occurrence, elle considère l'agrandissement du centre collecteur d'A., dans l'ordre de grandeur autorisé par elle, comme justifié. Elle constate en particulier que si la récolte 1984 s'est révélée abondante, force a été de reconnaître que cette abondance n'était pas due qu'à des conditions exceptionnellement favorables. Les récoltes de 1985 et 1986 ont également été importantes, tant et si bien que l'on parle aujourd'hui d'excédents structurels dans la culture du blé panifiable. L'autorisation d'agrandir donnée au centre collecteur tenait compte de ce bond de la production.

F. Poursuivant l'instruction du recours qui lui avait été transmis le 10 juin 1987, le Conseil fédéral a recueilli les observations du canton. Dans son écriture du 15 septembre 1987, celui-ci constate qu'au vu de la production céréalière, l'augmentation de la capacité de stockage du centre était pleinement justifiée. Indépendamment de cet agrandissement, il aurait été de toute façon indispensable de doubler les installations techniques de réception et de conditionnement, étant donné les temps d'attente de plusieurs heures. Or le prêt litigieux représente déjà le 31% de ces installations d'un coût de 2 566 000 fr. A titre de comparaison, le gouvernement cantonal se réfère au centre collecteur, auquel l'OFAG a, par décision du 13 avril 1987, octroyé un prêt d'investissement de 300 000 fr. représentant le tiers de l'investissement retenu de 900 000 fr.

...

## II

1. L'acte attaqué est une décision au sens de l'art. 5 PA. Comme telle, il est donc sujet à recours (art. 44 PA). Selon l'art. 44 de la LF du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (LCI, RS 914.1), un droit à leur octroi naît seulement lorsqu'une demande a été agréée en tout ou partie, que la décision s'y rapportant est passée en force et qu'elle ne peut plus être l'objet d'une opposition de la Confédération dans les cas prévus à l'art. 49 LCI. Aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce. Conformément à la jurisprudence (ATF 98 Ib 78; JAAC 43.29), il y a donc lieu d'admettre que, faute d'un droit au prêt, la décision attaquée est soustraite à la juridiction du TF (art. 99 let. h OJ). C'est ce que corrobore d'ailleurs - ainsi que le TF le relève dans son arrêt du 6 mai 1987 - l'interprétation a contrario de l'art. 46 al. 3 LCI qui ne prévoit la recevabilité du recours de droit administratif qu'en cas de refus de l'autorisation d'annuler ou de modifier une interdiction de morcellement au sens de l'art. 7 al. 2 et 4

LCI. La décision attaquée est en revanche susceptible d'être déferée au Conseil fédéral, dont la compétence découle de l'art. 72 let. a en liaison avec l'art. 74 let. a PA.

**2.1.** Selon l'art 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup> 1<sup>ère</sup> phrase LCI, la Confédération encourage, par l'octroi de crédits d'investissements, les mesures tendant à améliorer de façon durable les conditions de production et d'exploitation en vue de rationaliser l'agriculture. Reprenant l'art. 18 de la LF du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture [LAgr], RS 910.1), la deuxième phrase de la disposition précitée dispose que ces mesures seront prises de manière que la production agricole assure autant que possible l'approvisionnement du pays et soit adaptée aux débouchés offerts tant par le marché indigène que par l'exportation. L'octroi des crédits doit donc être conforme aux objectifs de la politique agricole. C'est ce que précisent aussi l'art. 1<sup>er</sup> al. 2 LCI, lorsqu'il prévoit qu'il sera spécialement tenu compte des conditions d'existence particulièrement difficiles, avant tout dans les régions de montagne, ainsi que l'art. 3 al. 2 LCI, aux termes duquel les mesures ne doivent pas compromettre l'exécution d'un plan d'ensemble ni l'application des prescriptions fédérales et cantonales. C'est ce que rappelle enfin l'art. 8 al. 1<sup>er</sup> de l'O du 15 novembre 1972 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (OCI, RS 914.11), en disposant qu'il sera tenu compte des directives générales de la politique agricole lors de l'octroi desdits crédits.

**2.2.** Selon les art. 9 et 10 LCI, les collectivités et établissements de droit public ou de droit privé peuvent obtenir des crédits d'investissements sous la forme de prêts ou de cautionnements, notamment pour l'acquisition d'équipements communautaires qui serviront à rationaliser les travaux de la ferme et du ménage, comme aussi à améliorer la qualité des produits et à stimuler leur placement (art. 10 al. 1<sup>er</sup> let. b. LCI). Aux termes de l'art. 5 al. 1<sup>er</sup> OCI, ces équipements communautaires comprennent notamment les bâtiments et les installations acquis, transformés ou rénovés qui servent (let. c) à transformer et à entreposer des produits agricoles (p. ex. séchoirs, équipements de laiterie et de fromagerie, pressoirs et entrepôts frigorifiques) et/ou (let. d) à préparer la mise dans le commerce de produits agricoles du pays (p. ex. installations de triage et de nettoyage). Le financement de ces équipements est toutefois limité à deux égards: d'une part, ils ne peuvent pas faire l'objet de crédits d'investissements lorsque des exploitations individuelles du rayon sont désireuses et capables d'exécuter tout aussi bien les tâches envisagées (art. 10 al. 2 LCI). A cet effet, l'art. 28 al. 2 OCI prévoit que lesdites exploitations, ainsi que les services compétents de l'administration fédérale et les associations responsables de l'économie privée doivent être entendus à temps. D'autre part, les équipements et installations, ou parties d'entre eux, servant à la réception, au stockage ou à la vente de moyens de production agricoles ne sont assimilés à des équipements communautaires que s'ils sont affectés à la manutention de produits agricoles d'exploitations paysannes affiliées; tous les autres investissements en rapport avec les équipements communautaires doivent donc être éliminés dans chaque cas et déduits proportionnellement lors de la fixation des crédits d'investissements (art. 5 al. 3 OCI).

**2.3.** Posées à l'art. 3 al. 1<sup>er</sup> LCI, les conditions financières que doit remplir le requérant pour pouvoir bénéficier d'un crédit d'investissement exigent, aux termes de la let. b, qu'il ait engagé ses propres ressources autant qu'on peut

l'attendre de lui. Pour un équipement communautaire agricole, il doit avoir couvert au minimum le 15% du solde des frais d'investissements à financer, c'est-à-dire déduction faite des subventions officielles éventuelles, au moyen des fonds propres de la communauté ou de ses membres (art. 9 al. 3 OCI). Il doit aussi avoir engagé son crédit dans la même mesure. Les possibilités de recourir aux crédits normaux, sans garantie supplémentaire, consentis au taux de l'hypothèque de premier rang doivent avoir été épuisées (art. 10 al. 1<sup>er</sup> OCI). Par ailleurs, les investissements désirables doivent rester impossibles sans ces mesures, c'est-à-dire sans l'octroi de crédits d'investissements. Condition supplémentaire enfin, la nouvelle charge doit être supportable pour le requérant et, dans le cas des personnes morales, aussi pour chacune des exploitations qui la composent.

Suivant la capacité financière du bénéficiaire et les avantages qu'il y a lieu d'attendre des mesures, le prêt sera accordé à un intérêt réduit par rapport à celui qui découle du marché des capitaux ou même, le cas échéant, sans intérêts (art. 5 al. 1<sup>er</sup> OCI).

**3.** En l'occurrence, il n'est pas contesté que le nouveau silo et les installations de réception, de séchage et de triage construits par le recourant font partie des équipements communautaires pour lesquels des crédits d'investissements peuvent être accordés. Le refus de ceux-ci n'est pas motivé non plus par l'opposition émanant des milieux du commerce privé au sens de l'art. 10 al. 2 LCI. Le DFEP intimé le fonde par contre sur le caractère d'aide au démarrage qu'il y aurait lieu de prêter aux dits crédits - condition qu'au vu des prêts déjà accordés au recourant, il estime non remplie en l'espèce - ainsi que sur l'absence de besoin de nouveaux équipements.

**3.1.** En vertu de l'art. 11 al. 2 LCI, l'examen des demandes de crédits porte également sur l'opportunité des mesures projetées par le requérant, donc aussi sur leur conformité aux objectifs de la politique agricole et, partant, sur les besoins qui lui sont inhérents (cf. consid. 2.1. ci-dessus). La faculté déléguée à l'OFAG de faire opposition, dans les cas importants, aux décisions non appropriées aux circonstances (art. 49 al. 2 LCI) l'habilite à contrôler cette opportunité et, par conséquent, à veiller à ce que le financement des mesures envisagées réponde non seulement aux conditions posées par la loi, mais satisfassent aussi aux intérêts de l'agriculture et à son évolution (cf. *Jean-François Croset*, Les crédits d'investissements dans l'agriculture, thèse Lausanne 1988). La liberté d'appréciation que sous-tend cette faculté doit dès lors s'exercer dans le cadre légal existant, compte tenu des directives générales de la politique agricole, de ses impératifs et donc, en principe, des autres mesures prises dans le cadre de celle-ci. Ce faisant, elle s'exercera aussi dans le respect des principes généraux du droit, tels que ceux de la proportionnalité, de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement; en d'autres termes, l'autorité ne doit ni excéder ni abuser de son pouvoir d'appréciation (cf. JAAC 45.37).

**3.1.1.** Le DFEP intimé est d'avis qu'en considérant l'octroi de crédits d'investissements aux équipements communautaires comme une aide au démarrage, l'OFAG en a fait une interprétation conforme aux desseins du législateur et qu'en érigeant en condition l'aspect promoteur et stimulant qu'ils doivent dès lors revêtir, il a fait un usage conforme à la loi de son pouvoir d'appréciation. La décision attaquée se fonde en particulier sur la conception

qu'auraient défendue les auteurs de la loi au moment de sa révision de 1965, en soulignant que «la loi vise à donner, à bon escient, une impulsion aux organisations d'entraide» (FF 1965 III 541).

**3.1.2.** Les crédits d'investissements au sens de la LCI font partie des aides financières accordées aux fins de promouvoir une activité que l'allocataire s'est librement assignée. Si, comme tout instrument de promotion, ils comportent un aspect incitatif, ils revêtent aussi le caractère d'aides de soutien en ce sens qu'ils ont pour but de permettre à l'allocataire de se consacrer à une activité qu'en raison de l'intérêt qu'il lui porte il exercerait également sans appui, s'il disposait de ressources suffisantes. L'injection de fonds publics a donc un caractère subsidiaire. La question est de savoir si cette aide ainsi définie est ou peut être modulée selon son destinataire et/ou la mesure envisagée.

Ainsi que le précise le Conseil fédéral dans son message à l'appui du projet de LCI du 23 juin 1961 (FF 1961 II 72), le terme «crédit d'investissement» tient compte de ce que les crédits ne sont pas réservés à des exploitations particulières, mais peuvent être engagés partout où de nouveaux investissements paraissent nécessaires. Les bénéficiaires peuvent donc en être non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales qui, au sens de la loi, investissent des fonds dans l'agriculture (ibid. p. 54). En ce qui concerne plus particulièrement les équipements communautaires au sens de l'art. 10 let. b LCI, le Conseil fédéral a également précisé qu'il s'agit d'installations que les producteurs ou leurs groupements se procurent, au titre de l'entraide communautaire, pour stimuler ou sauvegarder l'intérêt qu'ils portent à la mise en valeur optimale de leurs produits (cf. message du 3 février 1971 à l'appui de la seconde révision de la LCI, FF 1971 1130). Replacée dans ce contexte, la citation invoquée par le DFEP intimé à l'appui de son argumentation apparaît également sous un éclairage différent. Consacré à la concurrence faite aux entreprises individuelles par les groupements d'entraide paysanne, le chapitre qui la contient traite de la nécessité d'éviter de créer, par l'octroi de fonds fédéraux, une situation privilégiée pour les entreprises coopératives de l'agriculture: «On doit reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de prévoir exactement quelles seront pour le commerce les répercussions d'une mesure de ce genre dans tout le bassin de ravitaillement. Les entreprises tendent à la concentration qui est un moyen de rationaliser. Cette même évolution des structures se reflète aussi dans le domaine des équipements communautaires agricoles. L'organisme élargit sans cesse son rayon d'activité pour devenir de plus en plus rentable. C'est là l'essor qu'on souhaite voir prendre non seulement aux exploitations agricoles, mais aussi et même plus encore aux groupements d'entraide. Les crédits d'investissements sont destinés à stimuler ce développement. Si la loi vise à donner, à bon escient, une impulsion aux organisations d'entraide, la voie qu'elle nous trace est assurément celle d'une judicieuse concentration des moyens en faveur d'unités rationnelles et non celle d'une répartition en une multitude de groupements locaux» (FF 1965 III 540/541).

Il résulte de ce qui précède qu'au niveau des mesures susceptibles d'être financées, on ne saurait inférer de la loi une condition qui, de manière générale et abstraite, ferait dépendre l'octroi ou le refus d'un crédit d'investissement du fait qu'il est demandé pour faire démarrer une nouvelle organisation ou, au contraire, pour la soutenir dans de nouveaux

investissements. Si, comme le relève l'OFAG dans ses observations, le démarrage d'une organisation est infiniment plus difficile, donc plus tributaire d'une aide que les investissements entrepris par la suite, c'est là un élément qui ne peut s'apprécier indépendamment de la situation financière réelle du requérant. Seul l'examen des circonstances concrètes du cas d'espèce est compatible avec un exercice correct du pouvoir d'appréciation (cf. *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 329 ss, notamment la jurisprudence citée p. 333).

**3.1.3.** Ainsi qu'exposé ci-dessus, l'aide que représentent les crédits d'investissements est accordée sous forme de financement complémentaire et a par conséquent un caractère subsidiaire. Le requérant doit avoir épuisé, aux conditions stipulées par la loi, ses autres possibilités de financement (ressources propres, crédits bancaires). Comme le Conseil fédéral le souligne dans son sixième rapport sur l'agriculture du 1<sup>er</sup> octobre 1984, les premiers bénéficiaires sont donc les économiquement faibles (FF 1984 III 579). Comme il le constate aussi dans son message du 16 juin 1986 à l'appui de la dernière modification de la LCI (FF 1986 II 1154), parmi ces bénéficiaires, la part des personnes physiques a augmenté ces dernières années, car elles sont bien plus tributaires d'une aide que les personnes morales et bénéficient d'une certaine priorité quand les fonds à disposition sont restreints. Tel est le cas depuis le milieu des années septante; ainsi que le relève l'OFAG, entre 1975 et 1987, la part de crédits d'investissements mobilisés chez des personnes morales n'a cessé de diminuer régulièrement; de 29% en 1975, elle a passé à 17% en 1985, pour n'être plus que de 15% en 1987. De fait, sans crédit d'investissement, l'exploitant agricole doit en général renoncer à son projet ou ne l'exécuter que partiellement, voire le renvoyer à plus tard. Compte tenu de la charge maximale que lui impose la LF du 12 décembre 1940 sur le désendettement des domaines agricoles (RS 211.412.12), il épuise rapidement ses possibilités de recourir au crédit bancaire normal. En revanche, de par la présence de plusieurs associés et du fait, par conséquent, de la répartition des charges sur de nombreuses personnes, les personnes morales sont moins tributaires d'un crédit d'investissement. Elles disposent d'une assise financière suffisamment solide pour que les banques leur prêtent sans difficulté, à plus forte raison comme le souligne Croset (op. cit., p. 47), s'il s'agit d'une société coopérative à l'égard de laquelle les associés sont caution solidaire (art. 869 CO).

**3.1.4.** Société coopérative constituée en 1964, le recourant regroupe environ 450 membres qui, aux termes de l'art. 42 des statuts, sont solidairement et indéfiniment responsables envers les créanciers de la société. Depuis la date de sa fondation et jusqu'en 1981, il a bénéficié de six crédits d'investissements totalisant 1 085 000 fr. Les plus importants de ceux-ci s'échelonnent sur dix ans (1964-1974).

Au moment de sa demande de septième crédit, soit début 1985, le recourant disposait d'un capital social de 897 000 fr. Suivant le bilan au 30 juin 1984, les intérêts versés sur ce capital se chiffraient à 47 990 fr., soit un taux de 5,35% qui, par la suite, a atteint 5,5 à 6%. Ainsi, pour l'exercice qui s'est terminé le 30 juin 1987, il a représenté 63 423 fr. 80 sur des parts sociales d'un montant de 1 114 900 fr. Depuis 1987, il est de 5,5%. Le versement d'un tel intérêt - que l'OFAG qualifie de parfaitement inusité pour une coopérative qui se dit dépendante d'une aide publique - n'a, de l'avis du recourant, rien d'anormal si l'on prend en considération les difficultés qu'il a rencontrées pour financer

son troisième silo en 1975. N'ayant obtenu qu'un crédit bancaire partiel au taux de 7 1/4% et avec une commission trimestrielle de 1/4%, ses membres ont dû assurer le montant non couvert de 500 000 fr. en souscrivant des parts sociales. Le recourant qui, par ailleurs, considère le capital social de 1 114 900 fr. comme très élevé, estime dès lors normal que compte ait été ainsi tenu de l'effort tout à fait particulier et évident de ses membres et de l'«économie» en crédit bancaire réalisée de la sorte.

Appréciés sous l'angle de la subsidiarité des crédits d'investissements, ces éléments appellent les remarques suivantes:

a. En tant que le recourant se réfère au montant «très élevé» de son capital social et à l'économie bancaire ainsi réalisée, il convient de rappeler la condition préalable que pose l'art. 9 al. 3 OCI, à savoir que 15% au moins du solde des frais d'investissements à financer, c'est-à-dire déduction faite des subventions officielles éventuelles, soient couverts au moyen des fonds propres de la communauté ou des ses membres. *In casu*, le capital social aurait donc dû être porté à 1 500 000 fr. au minimum, comme l'indiquait d'ailleurs la lettre de l'OFAG du 8 mars 1985 adressée au service cantonal. Compte tenu en outre du haut degré d'endettement de l'entreprise, il faut admettre, à l'instar de cette autorité, que le capital social de 1 114 900 fr. ne peut être considéré comme très élevé.

b. Le prêt sans intérêts de quelque 800 000 fr. remboursable en 12 ans, tel que proposé par le service cantonal, aurait permis au recourant de réaliser, en admettant un intérêt de 5,5%, une économie d'environ 24 000 fr. en moyenne annuelle pendant la durée du prêt. Force est de constater, ainsi que le fait l'OFAG, que les intérêts versés sur les parts sociales - que ce soit au taux de 6% ou à celui de 5,5% pratiqué depuis 1987 - sont très supérieurs à cette économie. Selon renseignements pris par cette autorité, ils sont également supérieurs aux taux des emprunts hypothécaires contractés en premier et deuxième rang par le recourant et qui étaient de 5 et 5 1/4% (ce que le recourant n'a pas contesté). Même si ces taux atteignaient 6, voire 6,5%, l'économie d'intérêts que réaliserait le recourant au travers du crédit sollicité - soit environ 26 000, respectivement 29 000 fr. en moyenne annuelle - resterait largement inférieure aux intérêts qu'il verse sur le capital social. Or, comme le relève l'OFAG et le confirme la jurisprudence en matière de crédits d'investissements, la règle est que, pendant la durée de tels prêts, les parts sociales ne sont pas rémunérées ou alors à un faible taux. Dans une décision publiée dans JAAC 46.73, concernant l'octroi d'un prêt en vertu de la LF du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1), le Conseil fédéral a en effet rappelé que l'aide octroyée au moyen de fonds publics ne saurait permettre de ménager les finances des particuliers, par exemple par la distribution de dividendes «normaux». Rappelant aussi qu'il en allait de même pour une société coopérative, le Conseil fédéral a encore précisé que si cette aide peut consister à assumer des charges d'intérêts, elle ne vise en tout cas pas les dividendes que verse une société anonyme à ses actionnaires: «On ne comprendrait pas pourquoi des prêts sont accordés à des conditions favorables, voire sans intérêts, à des sociétés qui distribuent des dividendes <normaux>». Cette jurisprudence vaut sans conteste dans le cas d'espèce (sur le champ d'application, les conditions et formes prévues par la LCI et la LIM, ainsi que leur harmonisation, cf. Croset, op. cit., p. 27-30 et JAAC 50.25) et est en tous points conforme au principe de la subsidiarité de

l'aide fédérale en la matière. Ce principe, le Conseil fédéral l'a encore réaffirmé dans une décision publiée dans [JAAC 51.19](#) où, s'agissant de l'octroi d'une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (AF du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée, RS 951.93), il a considéré que la Confédération ne pouvait contribuer au service de l'intérêt pour un crédit bancaire que si, pendant la durée de l'abaissement des intérêts, l'entreprise bénéficiaire s'abstenait de distribuer un bénéfice et s'engageait à ne verser que des intérêts limités pour d'éventuels prêts de ses actionnaires. En abaissant en l'occurrence, ne serait-ce qu'à 3,5%, l'intérêt versé sur les parts sociales, le recourant aurait déjà plus que compensé les charges précitées. On ne saurait dans ces conditions les qualifier d'insupportables au sens de l'art. 3 al. 1er let. b LCI. La nécessité d'un crédit d'investissement, telle que l'exige cette disposition, n'est, partant, pas donnée.

4. Il appert de ce qui précède que si l'aide au démarrage ne peut être érigée en condition présidant de manière générale et abstraite à l'octroi ou au refus d'un crédit d'investissement, elle n'en constitue pas moins un des éléments sur lesquels l'autorité peut fonder l'appréciation qui lui compète dans l'examen des requêtes dont elle est saisie. On ne saurait nier que le démarrage d'une organisation soit, sauf circonstances particulières, plus difficile que les investissements entrepris par la suite. On peut dès lors admettre que les crédits d'investissements aient prioritairement pour but de permettre aux dites organisations de disposer d'une certaine sécurité financière pendant les premières années. En stipulant que le requérant doit avoir engagé ses ressources et son crédit autant qu'on peut l'attendre de lui, la loi laisse à l'autorité chargée de l'appliquer une marge d'appréciation lui permettant de tenir compte de toutes les circonstances du cas d'espèce, donc aussi des besoins propres au démarrage d'une entreprise ou, au contraire, à la poursuite de ses activités. Qui plus est, lorsque les fonds à disposition sont restreints, elle devra se montrer particulièrement stricte dans leur emploi, donc veiller à la stricte subsidiarité de leur engagement. Ce sera le cas lorsque, comme en l'espèce, une organisation dispose, de par le nombre de ses membres, leur groupement et les structures de leurs exploitations, de conditions suffisantes, voire meilleures que la moyenne pour prospérer.

5. Point n'est besoin, dans ces circonstances, d'examiner si les nouveaux équipements construits par le recourant étaient ou non nécessaires. Il y a lieu toutefois de constater que, de par leur complexité, les diverses mesures relevant de la politique agricole peuvent parfois paraître contradictoires. Si, comme l'écrit pertinemment Croset (op. cit., p. 40), il appartient aux organes d'application de la LCI de veiller à ne pas financer au moyen de crédits d'investissements des projets qui ont pour effet d'accroître la production et les rendements dans une mesure provoquant des excédents, ils risquent de se trouver quelquefois en porte-à-faux en refusant des crédits pour la réalisation d'équipements autorisés par d'autres mesures de politique agricole. Ce disant, on ne saurait à l'évidence déduire de l'autorisation de construire accordée par l'AFB quelque assurance ou engagement que ce soit quant à l'octroi d'un crédit

d'investissement. Mais il n'en demeure pas moins qu'il serait souhaitable que les organes concernés coordonnent autant que possible les mesures qu'ils sont appelés à prendre dans le cadre de leurs compétences respectives.

**6.** Il ressort de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Certes, le DFEP intimé n'a pas fait des conditions financières du recourant les motifs principaux de sa décision. Contrairement toutefois à ce que le recourant laissait entendre dans son mémoire de recours, l'autorité inférieure n'a de toute évidence pas admis qu'elles étaient satisfaites. L'OFAG a par ailleurs, au cours de la procédure d'instruction, fait valoir les motifs pour lesquels il estimait que ces conditions n'étaient pas remplies. Le recourant a eu largement la possibilité de s'exprimer à cet égard au cours de trois échanges d'écritures. Il s'ensuit qu'il ne saurait se prévaloir d'une violation du droit d'être entendu (cf. Grisel, op. cit., vol. I, p. 379 s.).

---

## **JAAC 55.23 - Décision du Conseil fédéral du 28 mars 1990**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	55
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 337

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.