

JAAC 61.45

Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFEP du 26 juin 1996 dans la cause J. contre Office fédéral de l'agriculture; 95/6H-005

Importation de viande de cheval. Répartition des parts de contingent tarifaire partiel. Pouvoir d'examen de l'autorité de recours.

Instructions concernant les importations de viande chevaline et la prise en charge de poulains de boucherie. Répartition du contingent.

- Répartition et calcul des parts de contingent tarifaire partiel de viande de cheval (consid. 4.2 et 4.3).

- Distinction entre la période de prise en charge et la période de contingent (consid. 4.2 et 4.3).

Art. 23 ss LAgr. Art. 1 et 7 OBB. Pouvoir d'examen.

L'autorité de recours restreint son pouvoir d'examen concernant la quantité du contingent tarifaire partiel, puisque la fixation de cette quantité constitue une mesure de nature politique et économique (consid. 5).

Einfuhr von Pferdefleisch. Zuteilung von Teilzollkontingentsanteilen. Kognition der Beschwerdeinstanz.

Weisungen betreffend den Import von Pferdefleisch und die Übernahme von Schlachtfohlen. Kontingentszuteilung.

- Zuteilung und Berechnung der Teilzollkontingentsanteile für Pferdefleisch (E. 4.2 und 4.3).

- Unterscheidung zwischen der Übernahme- und der Kontingentierungsperiode (E. 4.2 und 4.3).

Art. 23 ff. LwG. Art. 1 und 7 SV. Kognition.

Die Beschwerdeinstanz schränkt ihre Kognition bezüglich der Teilzollkontingentsmenge ein, denn die Festsetzung dieser Menge ist eine wirtschaftspolitische Massnahme (E. 5).

Importazione di carne equina. Ripartizione delle quote di un contingente doganale parziale. Cognizione dell'autorità di ricorso.

Istruzioni relative all'importazione di carne equina ed al ritiro di puledri da macello. Ripartizione del contingente.

- Ripartizione e calcolo delle quote del contingente doganale parziale per l'importazione di carne equina (consid. 4.2 e 4.3).

- Distinzione fra periodo di ritiro e periodo di contingente (consid. 4.2 e 4.3).

Art. 23 segg. LAgr. Art. 1 e 7 OBM. Cognizione.

L'autorità di ricorso statuisce con potere d'esame limitato nel verificare la quantità del contingente doganale, poiché la fissazione di tale entità costituisce una misura a carattere politico ed economico (consid. 5).

Extrait des faits:

Par décision du 30 juin 1995, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: Office fédéral) a octroyé à J. un contingent tarifaire partiel de ... kg brut de viande de cheval, pour la période allant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996.

Le 20 juillet 1995, J. recourt contre cette décision auprès de la Commission de recours DFEP. Il conclut à ce que la décision de l'Office fédéral soit modifiée en ce sens qu'un contingent tarifaire partiel de ... tonnes brut de viande de cheval lui soit alloué pour la période allant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996. Il invoque pour motifs que l'Office fédéral n'a pas tenu compte de poulains abattus en 1994 et que la protection de la production indigène pratiquée par l'Office fédéral risque de contrevenir à l'un des buts fixés par les dispositions légales applicables, à savoir un approvisionnement suffisant du pays en bétail de boucherie et en viande de bonne qualité.

Extrait des considérants:

(...)

3. En l'espèce, le recourant est le propriétaire d'une boucherie-charcuterie chevaline. Il n'est pas contesté qu'il remplit les conditions d'octroi d'une part au contingent tarifaire (art. 53 ss de l'ordonnance du 22 mars 1989 concernant le marché du bétail de boucherie et l'approvisionnement en

viande, ordonnance sur le bétail de boucherie [OBB], RS 916.341, RO 1995 5641). L'objet du litige porte plutôt sur la quantité de contingent tarifaire partiel de viande de cheval attribué au recourant pour la période allant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996. Le recourant réclame ... tonnes de viande pour la période contingente 1995/96, alors que l'Office fédéral ne lui en accorde que ... kg.

A l'appui de son mémoire, le recourant allègue que les données relatives à la période de référence, telles qu'elles ont été prises en compte par l'Office fédéral, sont erronées (consid. 4). De plus, il considère que la décision attaquée contredit les objectifs de l'ordonnance sur le bétail de boucherie, qu'elle est inopportune et contraire au principe de la proportionnalité (consid. 5).

4. (...)

En l'espèce, il convient d'examiner de quelle manière le contingent tarifaire partiel de viande de cheval du recourant a été calculé pour la période contingente 1995/96.

4.1. En ce qui concerne la prise en charge pour la période 1994/95, la ou les décisions - selon que l'on prend en compte ou non les attributions ultérieures de poulains indigènes effectuées par la Fédération suisse d'élevage chevalin (ci-après: la Fédération) à la demande de l'Office fédéral - d'attribution des animaux indigènes à prendre en charge n'ont, au vu du dossier, pas été formellement attaquées, de sorte qu'elles ont acquis force formelle de chose jugée. Par conséquent, le chiffre de ... poulains pris en charge par le recourant au cours de la période de prise en charge allant du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995 ne saurait être remis en cause.

4.2. Il s'agit maintenant de déterminer quel est le contingent auquel le recourant a droit sur la base de cette prise en charge pour la période contingente 1995/96.

Le contingent tarifaire partiel à disposition des importateurs de viande de cheval est de 4 200 tonnes pour la période contingente 1995/96, réparties comme suit (cf. décision attaquée, et ch. 5 let. a des instructions du 30 juin 1993 de l'Office fédéral concernant les importations de viande chevaline et la prise en charge de poulains de boucherie entrées en vigueur le 1^{er} juillet et limitées au 30 juin 1996 [ci-après: les instructions]):

- 95% des poulains de boucherie pris en charge et payés durant l'année précédente, soit en l'espèce 3 990 tonnes;
- 5% des chevaux de boucherie achetés au cours de la même période, correspondant à 210 tonnes.

A partir de ces quantités, deux coefficients ont été fixés qui correspondent à la quantité de viande de cheval que chaque importateur pourra importer par poulain, respectivement par cheval de boucherie pris en charge au cours de la période de référence:

- 3 990 000 divisés par 2102 (nombre de poulains indigènes de boucherie achetés) = 1898 kg
- 210 000 divisés par 664 (nombre de chevaux indigènes repris) = 316 kg.

En l'espèce, l'Office fédéral a effectué le calcul du contingent tarifaire du recourant en prenant en compte ... chevaux et aucun poulain de boucherie. Par conséquent, il a multiplié le nombre de chevaux repris par le facteur 316 (kg) et octroyé un contingent tarifaire partiel de ... kg brut de viande de cheval pour la période allant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996.

L'autorité intimée n'a pas pris en compte les poulains indigènes achetés par le recourant au moment de l'octroi du contingent tarifaire partiel 1995/96, estimant que ceux-ci avaient déjà donné droit à des importations au cours de la période de prise en charge en cause (1994/95). Il ressort du dossier que le recourant a, durant la période de prise en charge 1994/95, abattu ... poulains (attestation de la Fédération). Aux termes des lettres du 17 octobre et 21 décembre 1994 fournies par l'Office fédéral, le recourant a sollicité des avances de contingents pour un total de ... poulains à faire valoir déjà pendant la période de prise en charge en cours à ce moment-là (1994/95). Selon la prise de position de l'autorité intimée du 11 septembre 1995, le recourant aurait ainsi reçu sous forme d'avances la totalité de son contingent 1995/96, soit ... kg.

Toutefois, si l'on multiplie ... (prise en charge de poulains indigènes pour la période en cause) par le facteur 1898 (coefficient pris en compte lors du calcul du contingent tarifaire 1995/96, cf. décision attaquée), on obtient ... kg de viande de cheval pouvant être importée. Invité par l'autorité de céans à préciser le mode de calcul utilisé, l'Office fédéral a fait savoir le 11 avril 1996, que cette différence s'expliquait par le fait que le calcul du contingent attribué au recourant a été effectué une première fois, lors de l'avance de contingent, en se fondant sur le coefficient 1994/95, seul connu à l'époque. Puis, le contingent tarifaire a été déterminé une nouvelle fois en se fondant sur le coefficient réel 1995/96. L'Office fédéral a ainsi détaillé le calcul du contingent du recourant.

Poulains attribués pour l'année 1995/96 ... pièces

Convertis en viande pendant la période 1994/95 ... pièces

Viande attribuée à l'avance:

Base de calcul, coefficient 1994/95 = 1980,57 kg/brut

soit ... poulains × 1980,57 kg/brut = ... kg/brut

Correction avec coefficient réel 1995/96 = 1898 kg/brut

soit ... poulains × 1898 kg/brut = ... kg/brut

Solde en faveur de l'OFAG = ... kg/brut

L'Office fédéral indique que ce solde devra être déduit des contingents futurs attribués au recourant.

4.3. Avant d'examiner si ce mode de calcul est conforme aux dispositions applicables, il convient de souligner qu'il y a deux périodes distinctes à considérer (ch. 1 let. d et e des instructions): l'année de prise en charge (du 1^{er} avril au 31 mars) et l'année de contingentement (du 1^{er} juillet au 30 juin). Les prises en charge effectuées pendant la première période servent de base de calcul du contingent de la seconde période. Il s'agit donc de deux périodes successives qui ne s'interpénètrent pas.

Les dispositions légales applicables et, en particulier, l'ordonnance sur le bétail de boucherie ne prévoient pas qu'un importateur puisse, déjà pendant la période de prise en charge, bénéficier d'un contingent tarifaire attribué sur la base des reprises effectuées durant cette même période. Par contre, les instructions indiquent qu'au besoin, les poulains et les chevaux de boucherie pris en charge à *titre supplémentaire* peuvent donner droit à des importations déjà durant l'année de prise en charge (ch. 5 let. c des instructions). Il s'ensuit que l'attribution de contingent déjà pendant la période de prise en charge se limite aux reprises dépassant la quantité de poulains et de chevaux indigènes impartis par l'Office fédéral au sens du ch. 3 let. f des instructions. De plus, lorsque les prises en charge supplémentaires font l'objet d'une attribution de contingent déjà pendant la période de prise en charge, elles ne peuvent plus être prises en compte lors du calcul du contingent tarifaire partiel futur. Une telle manière de faire reviendrait à prendre en compte deux fois les mêmes prises en charge indigènes supplémentaires.

Ainsi, en l'espèce, les prises en charge effectuées au cours de la période de prise en charge allant du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995 servent à déterminer le contingent tarifaire partiel de la période contingente s'étendant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996. Le recourant devait, sur la base des calculs de l'Office fédéral, prendre en charge ... poulains indigènes. La Fédération lui a accordé ... poulains indigènes. Il a donc bénéficié de ... poulains à titre supplémentaire (ch. 5 let. c des instructions). Selon les principes développés précédemment, le recourant aurait donc pu bénéficier d'avances sur son contingent tarifaire partiel 1995/96 sur la base de ... poulains tout au plus. Or l'Office fédéral est allé au-delà de ce chiffre puisqu'il a transformé la totalité de la prise en charge 1994/95 en contingent déjà durant la période de prise en charge. Cette manière d'agir a eu deux conséquences principales. D'une part, le recourant n'a plus disposé de contingent tarifaire partiel sur la base de ses prises en charge de poulains indigènes pour la période contingente 1995/96. D'autre part, le calcul effectué pour octroyer l'avance de contingent était erroné, car le coefficient applicable n'était pas encore connu et cela a conduit à la proposition de correction faite par l'autorité intimée le 11 avril 1996.

Il ne ressort pas des dispositions légales applicables que le législateur ait voulu un tel résultat, qui a finalement pour issue de vider de sa substance le système des deux périodes (de prise en charge et de contingent). En particulier, il ne ressort pas du texte de l'ordonnance sur le bétail de boucherie ou de celui des instructions que des interférences entre les différentes périodes que constituent l'année de prise en charge et l'année de contingent soient possibles. Il faut donc considérer que ce n'est qu'à la fin de la période de prise en charge qu'il est possible de déterminer précisément la quantité de viande de cheval auquel un importateur aura droit pour la période contingente qui suit (cf. ch. 6 des instructions). Pour les mêmes motifs, une correction dans l'octroi du contingent telle qu'elle a été proposée par l'Office fédéral dans sa détermination du 11 avril 1996 n'est pas admissible et ne repose d'ailleurs, elle non plus, sur aucune base légale.

Dès lors, dans le cas d'espèce, l'Office fédéral n'aurait pas dû octroyer des avances de contingent sur la totalité de la prise en charge. En revanche, il était en droit de le faire pour les quantités acquises à titre supplémentaire, soit ... poulains. Il faut toutefois considérer les avances de contingent accordées par

l'Office fédéral comme étant acquises, les décisions y relatives étant entrées en force de chose jugée. Par conséquent, il n'est pas admissible de corriger un éventuel surplus d'importation effectué par le recourant au titre du contingent tarifaire comme le propose l'Office fédéral. En effet, comme cela a été expliqué plus haut, une telle compensation ne repose pas sur une base légale et résulte d'une erreur commise par l'autorité.

S'agissant de la période contingente litigieuse, on ne saurait cependant admettre qu'en raison d'avances irrégulières, le recourant soit privé d'une part de contingent tarifaire partiel calculé sur la base de ses prises en charge de poulains (...) imparties par l'Office fédéral (ch. 3 let. f des instructions). Il s'agit dès lors d'annuler la décision de l'Office fédéral en tant qu'elle considère que le recourant n'a pris en charge aucun poulain indigène au cours de la période de prise en charge 1994/95, respectivement qu'il a déjà bénéficié d'une avance de contingent sur l'entier des prises en charge (...). Il y a lieu, par conséquent, d'octroyer au recourant un contingent tarifaire partiel sur la base des ... poulains impartis par l'Office fédéral à titre de prise en charge. Ainsi, le contingent tarifaire partiel 1995/96 du recourant s'élève à ... kg brut (facteur de prise en charge $1898 \times \dots = \dots$ kg auxquels s'ajoutent le facteur de $316 \times \dots$ chevaux = ... kg).

5. De plus, le recourant estime que les besoins des consommateurs en viande de cheval ne sont pas satisfaits et que, depuis quelques semaines, la demande en viande chevaline s'est très nettement accrue. Ainsi, en cherchant à protéger une production indigène notoirement insuffisante, l'Office fédéral contreviendrait à l'art. 1 let. a de l'ordonnance sur le bétail de boucherie, selon lequel le but de cette ordonnance est d'assurer en permanence un approvisionnement suffisant du pays en bétail de boucherie et en viande de bonne qualité. Or la mesure prise à son encontre aboutit à un résultat choquant puisque c'est l'absence même de poulains du pays qui interdit aujourd'hui à son entreprise d'importer de la viande canadienne pour répondre à une demande manifeste des consommateurs suisses. De plus, le recourant avance que la décision de l'Office fédéral est inopportune et contraire au principe de la proportionnalité. En effet, elle lui octroie une part de contingent correspondant à 0,6% de la quantité de viande effectivement importée jusqu'au 30 juin 1995. Il ajoute qu'il est arbitraire et contraire au principe de la bonne foi de réduire de manière aussi draconienne les possibilités d'importation d'une entreprise qui se doit de rentabiliser économiquement ses investissements.

L'Office fédéral rétorque que, conformément à l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance sur le bétail de boucherie, cette dernière doit être appliquée compte tenu des intérêts des autres branches économiques et des consommateurs, ainsi que la nécessité de maintenir, dans les limites des restrictions à l'importation, la concurrence sur le marché du bétail de boucherie et de viande. Dans le cadre des accords du GATT/OMC, il a été fixé sur la base des importations des années précédentes un contingent tarifaire annuel de 4 200 tonnes de viande de cheval. L'autorité intimée a en outre précisé que le solde des contingents tarifaires de viande de cheval non utilisés s'élève, en date du 9 mai 1996, à 896 tonnes. L'Office fédéral estime ainsi avoir apporté la preuve que les besoins en viande de cheval sont largement couverts par l'offre actuelle et qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter le contingent tarifaire partiel du recourant.

La loi fédérale 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, RO 1995 3518) précise quels sont les principes régissant les importations (art. 23) et les contingents tarifaires (art. 23b). Cependant, rien n'est spécifié en ce qui concerne le système contingentaire lui-même et, en particulier, le mode de répartition des contingents tarifaires. La loi prévoit seulement que le Conseil fédéral peut fixer les contingents et leur échelonnement dans le temps, dans le cadre du tarif général. Dans les domaines où il est nécessaire de procéder souvent à des adaptations et d'agir vite, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de fixer les contingents tarifaires et leur échelonnement dans le temps au DFEP ou aux services qui lui sont subordonnés. Le Conseil fédéral établit les principes applicables en la matière (art. 23b al. 2 et 3 LAgr). Il s'ensuit que le législateur a conféré au Conseil fédéral et, selon les cas, au DFEP voire à ses services la compétence de fixer et de répartir les contingents tarifaires.

Or, en vertu d'une jurisprudence constante, lorsque la délégation accorde au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation pour réglementer la matière par ordonnance, le TF n'est pas habilité à substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et se limite à contrôler si l'ordonnance est contraire à la loi ou à la Constitution (ATF 121 II 467 consid. 2a et les références citées). La Commission de recours DFEP, en tant qu'autorité de recours s'impose la même retenue.

(...)

Quant au contingent tarifaire partiel de viande de cheval disponible pour l'année contingentaire 1995/96, il fait partie du contingent tarifaire N° 5, lequel s'élève à 22 500 tonnes. La répartition de cette quantité entre les différentes sortes de viande rouge est du ressort de l'Office fédéral, après consultation de l'Administration de la Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV; art. 7 al. 3 OBB). Le contingent tarifaire partiel de viande de cheval pour la période allant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996 a été fixée à 4 200 tonnes brut. Il faut souligner que le montant de ce dernier contingent dépend de considérations relatives au marché de la viande («se fondant sur les données empiriques de l'année civile écoulée, et compte tenu de la situation du marché», art. 7 al. 3 OBB). Or, en pareil cas, le juge restreint son pouvoir d'examen, car il ne peut assumer la

responsabilité politico-administrative; s'il la prenait, personne ne pourrait en cas d'échec se retourner contre lui, puisqu'il est institutionnellement non responsable d'une politique. Ainsi, les citoyens s'en prendront à l'Etat, non au TF, d'une pénurie de logements, ou encore, c'est la police, et non le juge, qui assurera la sécurité du trafic (*Pierre Moor*, Droit administratif, Berne 1994, vol. I, p. 331 et les références citées).

Etant donné ce qui précède, la Commission de recours DFEP ne peut pas substituer son appréciation à celle du Conseil fédéral et de l'Office fédéral, lesquels ont pris, dans le cadre de leurs compétences en matière d'importation de viande chevaline, des mesures de nature politique et économique qui ne sauraient être remises en cause par le juge.

Au reste, il sied de relever que le recourant n'a pas été en mesure d'établir avec précision en quoi la décision attaquée était disproportionnée et, en particulier, en quoi l'approvisionnement du pays en viande chevaline n'était pas assuré.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer que l'Office fédéral a enfreint les objectifs de l'ordonnance en estimant que les besoins en viande de cheval sont couverts à l'heure actuelle et en refusant d'augmenter le contingent tarifaire de viande de cheval.

(La Commission de recours DFEP admet partiellement le recours, annule la décision de l'Office fédéral et octroie au recourant une part de contingent de ... kg de viande chevaline, pour la période du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996.)

JAAC 61.45 - Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFEP du 26 juin 1996 dans la cause J. contre Office fédéral de l'agriculture; 95/6H-005

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	61
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 491

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.