

JAAC 60.64

Extrait de la décision sur recours rendue 13 octobre 1995 par la Commission de recours DFEP dans la cause L. contre Union centrale des producteurs suisses de lait et Office fédéral de l'agriculture; 95/6K-002

Indemnités de non-ensilage; rattachement d'une parcelle à une zone d'interdiction de l'ensilage; dérogations à l'interdiction d'ensiler.

1. Art. 17 al. 1 AEL 1988. Art. 23 Règlement suisse de livraison du lait. Art. 1 Ordonnance sur le classement selon des zones et l'encouragement de la production de fromage. Rattachement d'une parcelle à une zone d'ensilage ou d'interdiction.

La parcelle d'une exploitation est considérée comme faisant partie de la zone dans laquelle se trouve le centre de l'exploitation (consid. 4).

2. Art. 77-79 Règlement suisse de livraison du lait. Dérogations à l'interdiction de préparer des ensilages en zone de non-ensilage.

L'interdiction des balles d'ensilage en zone de non-ensilage, après un certain délai, ne repose pas sur le critère de la distance entre l'exploitation principale et la parcelle où sont stockés les ensilages. Elle se fonde sur le risque de contamination en tant que tel que fait courir le producteur en exploitant ladite parcelle (mise en danger abstraite) (consid. 4).

Siloverbotszulagen; Einteilung einer Parzelle in die Siloverbotszone; Ausnahmen vom Silageverbot.

1. Art. 17 Abs. 1 MWB 1988. Art. 23 Milchlieferungsregulativ. Art. 1 Verordnung über die Zonenzuteilung und Förderung der Käseproduktion. Einteilung einer Parzelle in die Silozone oder die Siloverbotszone.

Die Zonenzugehörigkeit einer Parzelle bestimmt sich nach der Zone, in welcher sich das Betriebszentrum befindet (E. 4).

2. Art. 77-79 Milchlieferungsregulativ. Ausnahmen vom Verbot des Herstellens von Silage in der Siloverbotszone.

Das Verbot der Lagerung von Siloballen hängt nicht von der Distanz zwischen dem Hauptbetrieb und der Parzelle ab, auf welcher Siloballen gelagert werden. Ausschlaggebend ist das Risiko einer Kontamination, welche sich durch die Bewirtschaftung der fraglichen Parzelle ergibt (abstrakte Gefährdung) (E. 4).

Indennità di non insilamento; classificazione di una particella in zona di divieto dei sili; deroghe al divieto d'insilamento.

1. Art. 17 cpv. 1 DEL 1988. Art. 23 Regolamento svizzero per la fornitura del latte. Art. 1 Ordinanza concernente la classificazione in zone e il promovimento della produzione di formaggio. Classificazione di una particella in zona dei sili o in zona di divieto dei sili.

L'appartenenza di una particella è determinata dalla zona in cui è situato il centro dell'azienda (consid. 4).

2. Art. 77-79 Regolamento svizzero per la fornitura del latte. Deroghe al divieto di preparare balle d'insilamento in zona di divieto dei sili.

Il divieto di depositare balle d'insilamento in zona di divieto dei sili non dipende dalla distanza fra il centro dell'azienda e la particella sulla quale vengono depositate le balle d'insilamento. Tale divieto si fonda invece principalmente sul rischio di contaminazione che deriva dalla gestione di detta particella (rischio astratto) (consid. 4).

Extraits des faits:

Le 22 mars 1994, L. a été condamné à une amende de Fr. 200.- par la Commission des sanctions du Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière du nord-ouest de la Suisse pour avoir préparé de l'ensilage dans la zone d'interdiction de l'ensilage. L. n'a pas recouru contre cette décision. Le 3 octobre 1994, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL) a signifié à L. qu'il n'avait pas droit à l'indemnité de non-ensilage de novembre 1993 à mars 1994 pour avoir stocké sans autorisation des balles rondes sur ses terres sises en zone d'interdiction de l'ensilage.

Le 3 novembre 1994, L. a recouru auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) qui, par décision du 13 janvier 1994, a confirmé la décision attaquée. Le 15 février 1995, L. recourt contre cette décision devant la Commission de recours DFEP et demande qu'on lui reconnaisse le droit à l'indemnité de non-ensilage pour la période incriminée. A l'appui de son recours, il prétend qu'il n'a ni préparé ni acquis du fourrage ensilé pour

lui-même et que le risque de contamination du lait était inexistant du moment que les balles litigieuses n'ont pas été stockées sur une parcelle attenante à son centre d'exploitation, notamment à proximité de l'étable des vaches laitières.

Extrait des considérants:

1. (...)

2. En vertu de l'art. 16 al. 1 de l'arrêté du 16 décembre 1988 sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988, RS 916.350.1, RO 1992 331, 1993 326, 1994 1636, 1995 2077), «la Confédération peut accorder des contributions afin de maintenir et d'encourager la production de fromage, en particulier dans la zone d'interdiction de l'ensilage».

L'ordonnance du 19 octobre 1983 sur le classement selon des zones et l'encouragement de la production de fromage (RS 916.356.11, RO 1993 2892, 1995 1222, ci-après: ordonnance sur la production de fromage) range les organisations locales ou groupes de producteurs de lait dans deux zones: une zone d'interdiction de l'ensilage, où la préparation et l'emploi d'ensilages sont interdits, et une zone d'ensilage, où la préparation et l'emploi d'ensilages sont autorisés (art. 1). Sont classés dans la zone d'interdiction, les organisations locales ou groupes de producteurs de lait lorsque le lait qu'ils livrent est mis en oeuvre dans une fromagerie qui, dans le cadre du programme de fabrication, fabrique tout au long de l'année du fromage à pâte dure, à pâte demi-dure ou à pâte demi-molle et lorsque la fromagerie dispose d'assez de lait, après la couverture des besoins locaux en lait de consommation, pour fabriquer du fromage durant tout le semestre d'hiver (art. 2 al. 1). Enfin, l'art. 4 de l'ordonnance précitée prévoit le versement d'indemnités aux producteurs de lait situés dans la zone d'interdiction, à moins qu'ils aient préparé ou utilisé des fourrages ensilés sans être titulaires d'une autorisation (al. 1 et 4, 2^{ème} phrase).

3. *In casu*, le recourant, qui se trouve dans une zone d'interdiction de l'ensilage, a été privé du versement d'indemnités de non-ensilage de novembre 1993 à mars 1994 pour avoir préparé et stocké de l'ensilage - enrubannage de balles rondes - sur une parcelle qu'il loue à la commune de F. Les faits incriminés ont été reconnus par le recourant qui n'a pas recouru contre la décision du 22 mars 1994 de la Commission des sanctions, qui l'a condamné à une amende de Fr. 200.- pour avoir préparé de l'ensilage dans la zone d'interdiction.

Il sied de préciser qu'il ressort également des faits de la cause que le recourant a préparé et stocké de l'ensilage en balles rondes pour la vente, et non pour sa propre exploitation.

Ainsi donc, la question litigieuse a pour objet le point de savoir si, comme le soutient le recourant, c'est à tort que les autorités inférieures ont refusé de lui accorder des indemnités de non-ensilage du moment que les balles litigieuses ont été, d'une part, préparées pour la vente et, d'autre part, stockées sur une parcelle qui n'est pas attenante au centre de son exploitation ni à proximité de l'étable des vaches laitières.

3.1. L'ordonnance sur la production de fromage (art. 1 let. a et 4 al. 4, 2^{ème} phrase) prévoit qu'aucune indemnité de non-ensilage n'est versée aux producteurs de lait qui préparent ou utilisent des fourrages ensilés sans être titulaires d'une autorisation (dans le même sens, cf. également art. 5 al. 3 de l'ordonnance de l'UCPL du 10 décembre 1993 sur le versement de l'indemnité de non-ensilage aux producteurs de lait commercial, RS 916.356.111, RO 1994 380). De même, le règlement suisse de livraison du lait du 1^{er} juillet 1987 (RS 916.351.3, RO 1993 1679) prohibe dans la zone d'interdiction de l'ensilage la préparation et la distribution d'ensilages de toutes espèces, sous réserve des autorisations exceptionnelles prévues aux art. 77 à 79 (art. 20 al. 2 let. a et 22 al. 1 let. c). Selon l'art. 79 précité, les producteurs de lait de la zone d'interdiction peuvent, dans des cas particuliers, être autorisés à préparer des ensilages et à les utiliser pendant le régime sec pour le bétail à l'engrais, le jeune bétail, le menu bétail, les vaches tarées ou les chevaux (al. 1); l'octroi d'une autorisation est subordonnée à des conditions strictes (al. 2) et l'autorisation, elle-même, est assortie de charges précises (al. 3). Le but de cette procédure d'autorisation est préventif: éviter toute infection du lait par des bacilles butyriques provenant des ensilages. L'autorisation vise également à assurer un contrôle des conditions et des charges (al. 8 et 9), non seulement pour écarter tout risque de contamination du lait, mais également pour être en mesure de prendre à temps des dispositions idoines en cas de non-respect des conditions ou des charges, voire en cas de contamination.

En l'occurrence, il convient tout d'abord d'examiner si le recourant a préparé des ensilages alors qu'il est en zone d'interdiction. Par ensilage, on entend «un fourrage fermenté qui, selon la nature des matières ensilées (fourrages verts en tous genres, pulpes de betteraves sucrières, grains et épis de maïs, marcs de fruits, drèches de brasserie, pommes de terre, etc.), est préparé avec du fourrage frais, préfané ou étuvé, avec ou sans adjonction d'un additif d'ensilage, et stocké aussi hermétiquement que possible, afin d'en assurer la conservation» (art. 21 al. 1 du règlement suisse de livraison du lait); sont également considérés comme ensilages, au sens du règlement suisse de livraison du lait, «les pulpes et les feuilles de betteraves, le maïs haché, les feuilles de pois, les drèches de brasserie et les autres fourrages qui sont stockés dans des entrepôts de fortune durant plus d'une semaine» (al. 2).

3.2. La notion de préparation d'ensilage est un concept juridique indéterminé. Il est vrai que le règlement suisse de livraison du lait donne une définition de l'ensilage (art. 21); toutefois, cette définition décrit le phénomène sans l'appréhender totalement. On ignore en particulier à partir de quel moment il y a fermentation des matériaux avec apparition de bactéries butyriques et, par conséquent, ensilage. C'est dire que l'application de ce concept nécessite des connaissances techniques. Or, en pareille occurrence, le juge restreint son pouvoir d'examen et fait preuve de retenue, laissant ainsi à l'autorité une certaine latitude de jugement: «Le TF examine librement, comme une question de droit, l'application des concepts juridiques non définis (...); il use cependant de retenue en ce domaine, étant donné qu'une certaine marge d'appréciation doit être reconnue à l'administration dans la mesure où il s'agit de résoudre des questions techniques d'opportunité (RO 104 Ib 112 c. 3, avec les réf.)» (ATF 107 Ib 116 consid. 4a, Journal des tribunaux [JdT] 1983 I 149; cf. également ATF 109 V 207 consid. 1b: «Im Rahmen der auf die Rechtskontrolle beschränkten Überprüfungsbezugnis hat sich das EVGer bei der Prüfung von

Fragen, die solche Fachkenntnisse voraussetzen, Zurückhaltung aufzuerlegen, solange nicht ernsthafte Gründe zu Zweifeln bestehen»; *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 382 ss; *André Grisel*, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 336).

3.3. Selon la Station fédérale de recherches laitières de Liebefeld et la Centrale fédérale du Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL), «il est permis d'appliquer la technique d'ensilage en balles rondes dans la zone d'interdiction de l'ensilage à condition d'éloigner les balles de la zone d'interdiction dans les deux jours qui suivent l'emballage» (communication du 1^{er} décembre 1992 aux centrales du SICL et à leurs inspecteurs). Au-delà de ce délai, le fourrage récolté selon cette technique subit, aux dires de l'Office fédéral, une fermentation avec apparition de bactéries butyriques et propioniques, lesquelles peuvent provoquer des fermentations secondaires du fromage fabriqué à partir de lait cru, comme c'est le cas pour le gruyère. Autrement dit, les organes spécialisés en la matière estiment qu'une fois emballé, le fourrage subit après deux jours une fermentation plus ou moins forte, de sorte qu'il y a lieu de le considérer comme ensilage au sens de l'art. 21 du règlement suisse de livraison du lait. Dans ce contexte, il sied de relever qu'il a également été constaté que les fourrages humides (taux d'humidité supérieur à 18%) subissent, même avec des agents conservateurs, une fermentation plus ou moins forte avec risque d'apparition de bactéries butyriques et propioniques et que seuls les fourrages secs, comme le foin et regain - ce qui n'est pas le cas dans la présente cause - ayant une humidité inférieure à 18%, sont stables lors du stockage (communication du 31 mai 1994 aux centrales SICL, aux inspecteurs SICL et aux conseillers de traite et rapport du 20 avril 1994 du groupe de travail placé sous la direction de la Station fédérale de production animale [FAG]).

Au vu des explications et motifs qui précèdent, la Commission de céans est d'avis que l'interprétation que donnent l'Office fédéral et la Station fédérale de la notion de préparation d'ensilage repose sur des critères objectifs et qu'il n'existe aucun motif pertinent qui permettrait de s'en écarter. C'est dire que les autorités inférieures n'ont pas outrepassé leur latitude de jugement.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a laissé de l'ensilage en balles rondes durant plusieurs semaines sur une parcelle qu'il exploite; partant, il y a lieu d'admettre qu'il a préparé des fourrages ensilés alors qu'il se trouve dans une zone d'interdiction de l'ensilage.

4. Le recourant soutient qu'il n'existe en l'espèce aucun risque de contamination du moment que les balles litigieuses se trouvaient sur une parcelle qui ne jouxte pas le centre de son exploitation.

A cet égard, il convient tout d'abord de relever que ce sont les bassins de ravitaillement de sociétés ou de groupes de producteurs qui sont rattachés à une zone d'ensilage ou d'interdiction, et non point des parcelles ou groupe de terres (cf. p. ex. art. 1 de l'ordonnance sur la production de fromage; l'art. 17 al. 1 AEL 1988 prévoit en cas de changement de zone, le transfert des organisations ou des groupes de producteurs). C'est ainsi que l'art. 23 du règlement suisse de livraison du lait dispose que «lorsqu'un producteur de lait agrandit son exploitation par l'acquisition ou l'affermage de parcelles de terre ou d'une autre exploitation, cette nouvelle partie de l'entreprise et l'exploitation d'origine constituent une unité économique. L'ensemble de la

surface exploitée est considérée comme faisant partie de la zone dans laquelle est rangée l'exploitation principale ou l'exploitation d'origine. Est considérée comme exploitation principale ou comme exploitation d'origine la partie de l'entreprise où le producteur de lait a son domicile et où est logé le bétail laitier pendant la plus grande partie de l'année. En cas de doute, la décision incombe à l'Office fédéral de l'agriculture». En l'occurrence, le recourant ne prétend pas qu'il existe deux centres différents de production mais que la parcelle sur laquelle étaient stockées les balles d'ensilage n'est pas contiguë à son exploitation. Or, contrairement à l'opinion qu'il semble soutenir, la parcelle en question doit être rangée dans la zone d'interdiction de l'ensilage, tout comme l'exploitation d'origine.

Cela dit, le règlement suisse de livraison du lait prévoit des dérogations même dans les zones d'interdiction de l'ensilage (art. 77 à 79); selon l'art. 79, les producteurs de lait qui en font la demande peuvent être autorisés dans des cas particuliers à préparer des ensilages, moyennant respect de certaines conditions et charges (cf. supra consid. 3.1). *In casu*, le recourant n'a déposé aucune demande dans ce sens. Il appartient aux autorités compétentes - lesquelles sont précisément appelées à résoudre des questions techniques d'opportunité - et non pas aux producteurs eux-mêmes de décider s'il existe des circonstances exceptionnelles qui autorisent des dérogations. De plus, il ne faut pas perdre de vue que de telles autorisations sont soumises à des conditions strictes et assorties de charges de manière à assurer un contrôle (cf. p. ex. art. 79 al. 8 du règlement suisse de livraison du lait) et à réduire au maximum tout risque de contamination. Comme le soulignait le TF dans

un arrêt de 1981 (ATF 107 Ib 346 et les références), le but de ces dispositions est entre autres d'encourager une production fromagère de qualité. Cela étant, les restrictions qu'elles impliquent protègent l'ensemble des producteurs d'un bassin de ravitaillement. Du moment que le législateur a mis en place une procédure d'autorisations dérogatoires qui permet d'examiner chaque cas particulier, il n'incombe pas aux producteurs eux-mêmes de prendre des dispositions qui dérogent à l'interdiction découlant de la loi.

Ainsi, n'est pas pertinent l'argument du recourant selon lequel le risque de contamination est inexistant compte tenu de la distance qui sépare les ensilages stockés de l'exploitation principale. Outre le fait que l'application d'un tel critère est extrêmement problématique sous l'angle de l'exécution, elle est en tout cas contraire non seulement au regard des dispositions prévues pour l'octroi d'autorisations dérogatoires (cf. aussi supra consid. 3.2), mais également par rapport au système de classification lui-même, comme cela ressort de ce qui précède. D'ailleurs, si l'on se réfère aux communiqués de la Station fédérale, on remarque que ce n'est pas le critère de la distance entre l'exploitation principale et la parcelle où sont stockés les ensilages qui suscite l'interdiction des balles rondes en zone de non-ensilage après un certain délai, mais c'est plutôt le risque de contamination en tant que tel que fait courir le producteur en exploitant ladite parcelle (mise en danger abstraite).

(La Commission de recours DFEP rejette le recours)

JAAC 60.64 - Extrait de la décision sur recours rendue 13 octobre 1995 par la Commission de recours DFEP dans la cause L. contre Union centrale des producteurs suisses de lait et Office fédéral de l'agriculture; 95/6K-002

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 146

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.