



Arrêt du 2 mai 2017

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Jean-Luc Baechler et Ronald Flury, juges,
Pierre-Emmanuel Ruedin, greffier.

Parties

A. _____,
[...],
représentée par Maître Frédéric Hainard,
[...],
recourante,

contre

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

Producteurs Suisses de Lait PSL Société Coopérative,
Weststrasse 10, Case postale, 3000 Berne 6,
première instance.

Objet

Contributions pour le financement de mesures d'entraide.

Faits :**A.**

A.a Producteurs Suisses de Lait PSL Société Coopérative (ci-après : première instance) est une fédération de sociétés coopératives inscrite au Registre du commerce du canton de Berne le 29 octobre 1943. Elle a pour but général de "représente[r] et défend[re] les intérêts des producteurs suisses de lait ainsi que de leurs organisations locales et régionales sur le double plan de la politique économique et sociale" (art. 2 *in limine* des statuts du 1^{er} mai 2011 [<https://www.swissmilk.ch/fr/producteurs-de-lait/portrait/membres-organes/organisation/forme-juridique-statuts/-dl-/fileadmin/filemount/p/statuts-psl-2011-05-01.pdf>], consulté le 01.05.2017)).

A.b A. _____ (ci-après : recourante) – B. _____ jusqu'à l'enregistrement de sa raison sociale actuelle le [...] 2016 – est une société en nom collectif inscrite au Registre du commerce du canton C. _____ le [...]. Elle a pour but l'"exploitation d'une communauté d'exploitation agricole selon la législation fédérale en vigueur, commerce de bétail et atelier de mécanique agricole" (cf. <https://www.zefix.ch>, consulté le 01.05.2017).

B.**B.a**

B.a.a Par décision du 18 septembre 2012, la première instance demande à la recourante, vu les 975'189 kg de lait qu'elle a commercialisés entre le 1^{er} septembre 2011 et le 31 décembre 2011, le versement de Fr. 7'070.05 "en faveur du Fonds de marketing et de SCM" (annexe II.3 du dossier de l'Office fédéral de l'agriculture [OFAG ; ci-après : autorité inférieure]).

B.a.b Par décision du 1^{er} octobre 2012, la première instance demande à la recourante, vu les 417'393 kg de lait qu'elle a commercialisés entre le 1^{er} juin 2009 et le 31 décembre 2009, le versement de Fr. 7'199.95 "en faveur du Fonds de soutien du lait", d'une part, et "en faveur du fonds de marketing", d'autre part (annexe II.2 du dossier de l'autorité inférieure).

B.a.c Par décision du 29 octobre 2012, la première instance demande à la recourante, vu les 1'113'007 kg de lait qu'elle a commercialisés entre le 1^{er} janvier 2012 et le 30 avril 2012, le versement de Fr. 8'069.25 "en faveur du Fonds de marketing et de SCM" (annexe III.43.1 du dossier de l'autorité inférieure).

B.b

B.b.a Par courrier du 15 octobre 2012 (annexe II.1 du dossier de l'autorité inférieure), la recourante dépose devant l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG ; ci-après : autorité inférieure) un recours contre la décision de la première instance du 18 septembre 2012 (cf. consid. B.a.a) et contre la décision de la première instance du 1^{er} octobre 2012 (cf. consid. B.a.b).

B.b.b Par courrier du 22 novembre 2012 (annexe III.37 du dossier de l'autorité inférieure), la recourante dépose devant l'autorité inférieure un recours contre la décision de la première instance du 29 octobre 2012 (cf. consid. B.a.c).

B.c Le 25 novembre 2013, statuant sur ces recours du 15 octobre 2012 (cf. consid. B.b.a) et du 22 novembre 2012 (cf. consid. B.b.b), l'autorité inférieure rend une décision (annexe III.61 du dossier de l'autorité inférieure [ci-après : décision attaquée]) dont le dispositif est le suivant :

1. La jonction des causes est ordonnée.
2. Les recours du 15 octobre 2012 et du 14 novembre 2012 [recte : 22 novembre 2012] doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables.
3. Les frais de procédure par Fr. 3'000.–, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la recourante et imputés sur l'avance de frais de Fr. 3'000.–, dès l'entrée en force du présent arrêt.
4. Il n'est pas alloué de dépens.
5. [Notification]

L'autorité inférieure commence par refuser de suspendre la procédure de recours contre la décision de la première instance du 29 octobre 2012 (cf. consid. B.b.b). Elle indique ensuite que rien ne s'oppose à la jonction des recours du 15 octobre 2012 (cf. consid. B.b.a) et du 22 novembre 2012 (cf. consid. B.b.b) et à ce qu'une seule décision sur recours ne soit rendue.

Sur le plan matériel, après avoir exposé le droit applicable à la cause (ch. 4.1 de la décision attaquée), l'autorité inférieure se prononce successivement sur la prescription des contributions (ch. 4.2), le droit d'être entendu de la recourante (ch. 4.3), le principe de la légalité (ch. 4.4 ; cf. consid. 4.2.1-4.2.2), la nature confiscatoire des contributions d'entraide (ch. 4.5), le principe de l'égalité de traitement (ch. 4.6), l'abus de droit

(ch. 4.7), le statut de non-membre de la recourante (ch. 4.8), la violation des accords bilatéraux I (ch. 4.9), la modification ou le remplacement de décisions sur recours entrées en force (ch. 4.10) et, enfin, l'exactitude des montants des contributions d'entraide (ch. 4.11).

C.

Par mémoire du 13 janvier 2014, la recourante dépose devant le Tribunal administratif fédéral un recours contre la décision de l'autorité inférieure du 25 novembre 2013 (cf. consid. B.c). Soutenant "que la décision doit, sur un plan formel de recevabilité, être annulée, respectivement de fond, être annulée également" (p. 2), elle prend, au terme de son recours (p. 10), les conclusions suivantes :

1. Déclarer le recours recevable et bien fondé ;
2. Constaté que la décision sur recours du 25 novembre 2013 de [l'autorité inférieure] est ainsi contraire au droit ;
3. Constaté que [la recourante] ne peut pas être recherchée en paiement par [la première instance] ;
4. Constaté que [l'ordonnance du 30 octobre 2002 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs, OIOP, RS 919.117.72)] est contraire au droit constitutionnel et législatif ;
5. Partant, annuler la décision ;
6. Sous suite de frais et dépens.

C.a La recourante soutient tout d'abord qu'elle ne peut pas être recherchée pour le paiement de la contribution exigée par la première instance. Elle affirme en effet que, si tant est que la première instance était habilitée à percevoir une contribution d'entraide, elle devait la facturer à l'interlocuteur de l'Etat au sens de la loi agricole, soit la communauté d'exploitation D._____, E._____ et F._____, et non à la société en nom collectif.

C.b La recourante est par ailleurs d'avis que l'OIOP présente un caractère contraire au droit fédéral ainsi qu'aux accords internationaux. Elle estime qu'il appartenait à l'autorité inférieure de contrôler la constitutionnalité et la légalité des dispositions de l'OIOP (cf. consid. 4.3).

D.

D.a Dans sa réponse du 14 avril 2014, la première instance conclut au rejet du recours.

D.a.a La première instance affirme que l'argumentation de la recourante selon laquelle c'est à tort qu'elle est la destinataire de la décision attaquée est contraire au principe de la bonne foi. Elle explique en effet que, jusqu'ici, la recourante contestait l'obligation de paiement des sociétaires de la recourante au motif que c'était la recourante qui était débitrice. La première instance indique par ailleurs que, contrairement à ce qu'elle prétendait auparavant, la recourante affirme maintenant que "ce n'est pas elle, mais la communauté d'exploitations G. _____ qui est productrice de lait et doit par conséquent s'acquitter des contributions" (p. 5). La première instance considère toutefois que c'est bien la recourante qui est productrice de lait.

D.a.b En ce qui concerne la légalité et la constitutionnalité de l'OIOP, la première instance renvoie aux explications contenues dans la décision attaquée et à la jurisprudence du Tribunal fédéral, dont elle ne voit en l'espèce aucune raison de s'écarter.

D.b Dans sa réponse du 14 avril 2014, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable, et à la mise des frais de procédure et des dépens à la charge de la recourante.

D.b.a Elle considère tout d'abord que, en raison notamment de la personnalité juridique limitée de la SNC, c'est à juste titre que la première instance a notifié les décisions attaquées à la recourante, respectivement à ses sociétaires, dans la mesure où ils sont également liés par les jugements et les décisions administratives impliquant leur société. Elle ajoute qu'il n'y a dès lors pas lieu d'entrer en matière sur l'argumentation de la recourante selon laquelle c'est en définitive la communauté d'exploitation formée par D. _____, E. _____ et F. _____ qui serait soumise à l'obligation de payer les contributions d'entraide au sens de l'art. 10 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm, RS 910.91). Elle indique en effet que la reconnaissance d'une communauté d'exploitation a surtout son importance pour le calcul des paiements directs ou pour examiner les demandes d'autorisation de construire en zone agricole, mais n'est pas spécialement essentielle pour déterminer qui est assujéti aux mesures d'entraide au

sens de l'art. 9 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1).

L'autorité inférieure considère en outre que le comportement de la recourante viole le principe de la bonne foi et confine à l'abus de droit.

D.b.b En ce qui concerne la légalité des contributions d'entraide, l'autorité inférieure rappelle pour l'essentiel qu'elle ne saurait vérifier la légalité de l'OIOP (cf. consid. 4.4).

E.

Dans sa réplique, datée du 30 septembre 2014 et remise à La Poste Suisse le 8 octobre 2014, c'est-à-dire dans le délai prolongé jusqu'au 13 octobre 2014 par ordonnance du Tribunal administratif fédéral du 11 septembre 2014, la recourante reprend les conclusions de son recours du 13 janvier 2014.

Elle indique que les réponses de l'autorité inférieure et de la première instance n'amènent pas de remarques particulières. Elle revient toutefois sur la question du contrôle de la constitutionnalité de l'OIOP (cf. consid. 4.5).

F.

F.a Dans sa duplique du 26 janvier 2015, l'autorité inférieure maintient ses précédentes déterminations et confirme les conclusions de sa réponse.

Elle renvoie pour l'essentiel à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur les questions relatives à la légalité et à la constitutionnalité des mesures d'entraide (cf. consid. 4.6).

F.b La première instance ne dépose quant à elle pas de duplique.

G.

Les autres éléments du dossier et les arguments avancés par les parties au cours de la procédure seront repris plus loin dans la mesure nécessaire.

Droit :**1.**

1.1 Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.2 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] ; art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] ; art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [Loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1]).

1.3 En tant que société en nom collectif, la recourante peut, sous sa raison sociale, acquérir des droits et s'engager, actionner et être actionnée en justice (art. 562 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse [Livre cinquième : Droit des obligations ; CO, RS 220]). Elle a ainsi qualité de partie au sens de l'art. 6 PA (MARANTELLI/HUBER, in : Waldmann/Weissenberger [éd.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2^e éd. 2016 [ci-après : Praxiskommentar VwVG], art. 6 PA n° 13). La qualité pour recourir doit par ailleurs être lui être reconnue (art. 48 al. 1 PA ; cf. MARANTELLI/HUBER, in : Praxiskommentar VwVG, art. 48 PA n° 19).

1.4 Les dispositions relatives à la représentation (art. 11 PA), au délai de recours (art. 50 al. 1 PA), au contenu et à la forme du mémoire de recours (art. 52 al. 1 PA) et à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont par ailleurs respectées.

1.5 Le présent recours est ainsi recevable.

2.**2.1**

2.1.1 Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013, l'art. 8 LAgr (RO 1998 3033 ; ci-après : art. 8 LAgr [1998]) est intitulé "Mesures d'entraide" et est formulé de la manière suivante :

¹ Les mesures d'entraide ont pour but de promouvoir la qualité des produits et les ventes ainsi que d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché. Elles incombent aux organisations des producteurs ou des branches concernées (organisations).

² Par organisation d'une branche (interprofession), on entend une organisation fondée par des producteurs d'un produit ou d'un groupe de produits et par des transformateurs ainsi que, le cas échéant, par des commerçants.

2.1.2 Dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013, l'art. 9 LAgr (RO 2007 6095, 6107 ; ci-après : art. 9 LAgr [2007]) est intitulé "Soutien des mesures d'entraide" et est formulé de la manière suivante :

¹ Si les mesures d'entraide prévues à l'art. 8, al. 1, sont compromises ou pourraient l'être par des entreprises qui n'appliquent pas les mesures décidées à titre collectif, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions lorsque l'organisation :

- a. est représentative ;
- b. n'exerce pas elle-même d'activités dans les secteurs de la production, de la transformation et de la vente ;
- c. a adopté les mesures d'entraide à une forte majorité de ses membres.

² Lorsqu'une organisation perçoit des contributions de ses membres pour financer les mesures d'entraide prévues à l'art. 8, al. 1, le Conseil fédéral peut astreindre les non-membres à verser eux aussi des contributions, pour autant que les conditions fixées à l'al. 1 soient remplies. Ces contributions ne doivent pas servir à financer l'administration de l'organisation.

³ Pour ce qui est d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché, le Conseil fédéral peut uniquement édicter des dispositions pour faire face à des développements extraordinaires, non liés à des problèmes d'ordre structurel.

⁴ Les produits de la vente directe ne peuvent être soumis aux prescriptions de l'al. 1, et les vendeurs sans intermédiaire ne peuvent être assujettis à l'obligation de verser des contributions visée à l'al. 2 pour les quantités écoulées en vente directe.

2.2 L'ordonnance du 30 octobre 2002 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs, OIOP, RS 919.117.72) met en œuvre l'art. 9 LAgr.

2.2.1

2.2.1.1 Dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011, l'art. 11 OIOP (RO 2005 5581 ; ci-après : art. 11 OIOP [2005]) est intitulé "Contributions versées aux interprofessions et aux organisations de producteurs par des non-membres" et est formulé de la manière suivante :

¹ Sont fixées dans l'annexe 2 :

- a. les contributions que les non-membres concernés par les mesures sont tenus de verser aux diverses interprofessions et organisations de producteurs ;
- b. la durée de l'obligation des non-membres de verser des contributions ;
- c. l'utilisation des moyens financiers.

² Si une interprofession ou une organisation de producteurs baisse le montant des contributions de ses membres durant la durée de validité de l'obligation de cotisation des non-membres, les cotisations des non-membres sont réduites en conséquence. L'organisation informe le Département fédéral de l'économie des modifications de contribution. Le Département fédéral de l'économie adapte l'annexe en conséquence.

³ Elles ne doivent en aucun cas être affectées au financement de mesures dont les bénéfices sont réservés aux membres des interprofessions et des organisations de producteurs.

⁴ Les interprofessions et les organisations de producteurs tiennent un compte séparé dont le contrôle est confié à un organe de révision indépendant.

2.2.1.2 Dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012, l'art. 11 OIOP (RO 2011 5481 ; ci-après : art. 11 OIOP [2011]) ne subit pas de modification, sous réserve de son al. 4, formulé de la manière suivante :

⁴ Les interprofessions et les organisations de producteurs confient à un organe de révision indépendant le contrôle de l'utilisation correcte des contributions versées par les non-membres. Le résultat des contrôles fait partie intégrante du rapport visé à l'art. 13.

2.2.2 La let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP est consacrée à l'obligation des non-membres de la première instance de lui verser des contributions.

Depuis sa modification du 14 novembre 2007 (RO 2007 6465 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ; ci-après : let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP [2007]), la let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP a été modifiée le 25 février 2009 (RO 2009 883 ; entrée en vigueur le 15 mars 2009 ; ci-après : let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP [2009]), le 26 octobre 2011 (RO 2011 5481 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ; ci-après : let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP [2011]) et le 11 décembre 2015 (RO 2015 5819 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 ; ci-après : let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP [2015]).

3.

3.1 Conformément aux principes généraux de droit intertemporel, le droit matériel applicable, en cas de changement de règles de droit, est celui qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques, sous réserve de dispositions contraires de droit transitoire (cf. ATF 139 V 335 consid. 6.2, ATF 137 V 394 consid. 3, ATF 137 V 105 consid. 5.3.1, ATF 136 V 24 consid. 4.3, ATF 130 V 445 consid. 1.2.1, ATF 126 V 134 consid. 4b ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^e éd. 2013, n° 2.202 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif*, vol. I [Les fondements], 3^e éd. 2012, p. 184).

3.2

3.2.1 En l'espèce, la décision de la première instance du 18 septembre 2012 concerne le lait commercialisé par la recourante entre le 1^{er} septembre 2011 et le 31 décembre 2011 (cf. consid. B.a.a).

3.2.1.1 Elle est ainsi soumise à l'art. 8 LAgr (1998) (cf. consid. 2.1.1) et à l'art. 9 LAgr (2007) (cf. consid. 2.1.2).

3.2.1.2 Ce sont par ailleurs l'art. 11 OIOP (2005) (cf. consid. 2.2.1.1) et la let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP (2009) (cf. consid. 2.2.2) qui sont applicables.

3.2.2 La décision de la première instance du 1^{er} octobre 2012 concerne le lait commercialisé par la recourante entre le 1^{er} juin 2009 et le 31 décembre 2009 (cf. consid. B.a.b).

3.2.2.1 Elle est ainsi soumise à l'art. 8 LAgr (1998) (cf. consid. 2.1.1) et à l'art. 9 LAgr (2007) (cf. consid. 2.1.2).

3.2.2.2 Ce sont par ailleurs l'art. 11 OIOP (2005) (cf. consid. 2.2.1.1) et la let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP (2009) (cf. consid. 2.2.2) qui sont applicables.

3.2.3 Enfin, la décision de la première instance du 29 octobre 2012 concerne le lait commercialisé par la recourante entre le 1^{er} janvier 2012 et le 30 avril 2012 (cf. consid. B.a.c).

3.2.3.1 Elle est ainsi soumise à l'art. 8 LAgr (1998) (cf. consid. 2.1.1) et à l'art. 9 LAgr (2007) (cf. consid. 2.1.2).

3.2.3.2 Ce sont par ailleurs l'art. 11 OIOP (2011) (cf. consid. 2.2.1.2) et la let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP (2011) (cf. consid. 2.2.2) qui sont applicables.

4.

4.1

4.1.1

4.1.1.1 Dans son recours déposé le 15 octobre 2012 devant l'autorité inférieure contre les décisions de la première instance du 18 septembre 2012 et du 1^{er} octobre 2012 (cf. consid. B.b.a), la recourante soutient en particulier que ces décisions ne reposent pas sur une base légale suffisante (annexe II.1 du dossier de l'autorité inférieure, p. 1-2).

4.1.1.2 Dans sa réplique déposée le 30 avril 2013 devant l'autorité inférieure, la recourante s'exprime notamment en ces termes :

"Ces mesures d'entraide, pour ne pas exercer une distorsion de la concurrence, ne peuvent qu'être ordonnées durant une période déterminée.

Preuve en est, la disposition de [l'art. 11 OIOP] qui précisent, expressément, sous l'article 11 al. 1 lettre b que la durée de l'obligation des non membres de verser une contribution doit être indiquée.

Il s'agit là d'une preuve, indubitable, selon laquelle la mesure d'entraide telle que décrite à l'article 8 doit être limitée dans le temps lorsqu'elle concerne d'autres aspects que l'équilibre du marché.

[...]

Ainsi, une mesure que le législateur voulait expressément de durée limitée mais prolongeable, est ainsi en vigueur depuis 2002, date d'entrée en vigueur de l'annexe 2 liée à l'article 11 de l'ordonnance, jusqu'à tout le moins en 2015, soit 13 ans.

Cette façon de contourner une libéralisation du marché au profit d'une fédération revient en fait à maintenir sous perfusion un malade qui refuse de l'accepter.

Cette façon de procéder est contraire au droit, à l'esprit du législateur et engendre des distorsions de concurrence puisque la [première instance], ainsi, ne cherche pas, dans la mesure où le Conseil Fédéral prolonge la disposition de l'annexe 2 de son ordonnance, une situation qui devait être totalement décloisonnée [*sic*]" (annexe II.22 du dossier de l'autorité inférieure, p. 4-5).

4.1.2

4.1.2.1 Dans son recours déposé le 22 novembre 2012 devant l'autorité inférieure contre la décision de la première instance du 29 octobre 2012 (cf. consid. B.b.b), la recourante indique qu'elle fera part de ses griefs "après la clôture de recours précédent contre [la première instance] [...] [sic]". Elle ajoute : "Vous voudrez bien suspendre la présente procédure de recours jusqu'à l'obtention d'une décision entrée en force concernant le recours [...] [cf. consid. B.b.a]" (annexe III.37 du dossier de l'autorité inférieure, p. 1).

4.1.2.2 Dans sa réplique déposée le 26 avril 2013 devant l'autorité inférieure, la recourante indique notamment "qu'il appartient à [l'autorité inférieure], respectivement aux autorités judiciaires supérieures, de constater qu'il est fait ici un usage politique abusif d'une disposition juridique dont le législateur a expressément réservé une durée limitée d'application" (annexe III.50 du dossier de l'autorité inférieure, p. 2).

4.2

4.2.1 Dans la décision attaquée (cf. consid. B.c), l'autorité inférieure explique qu'une exception s'oppose au contrôle de la constitutionnalité et de la légalité des ordonnances du Conseil fédéral dans la mesure où – sauf en cas d'illégalité manifeste – les autorités administratives de la Confédération ne jouissent pas d'un droit de vérification sur des ordonnances de l'autorité supérieure à laquelle elles sont hiérarchiquement soumises.

L'autorité inférieure indique que dans le contexte de la modification de l'OIOP du 26 octobre 2011 relative à la prolongation de l'extension des mesures d'entraide de la première instance jusqu'au 31 décembre 2015, elle a elle-même vérifié la légalité de cette prolongation de l'extension. Elle ajoute que, dans le cadre de la consultation des offices lors de la préparation de la proposition au Conseil fédéral, elle a soumis la modification de l'ordonnance à l'Office fédéral de la justice (ci-après : OFJ) pour en faire vérifier la légalité. L'autorité inférieure en déduit qu'il ne saurait être question d'une illégalité manifeste en l'occurrence (décision attaquée, p. 12-13 ; cf. également : réponse de l'autorité inférieure, p. 14).

L'autorité inférieure arrive dès lors à la conclusion que, étant hiérarchiquement soumise au Conseil fédéral, elle ne saurait vérifier la légalité de l'OIOP.

4.2.2 A titre supplétif, l'autorité inférieure précise que les mêmes questions relatives à la constitutionnalité et à la légalité des mesures d'entraide ont déjà été examinées dans d'autres affaires par le Tribunal fédéral qui "a jugé que le prélèvement de contributions auprès de non-membres par des interprofessions et des organisations de producteurs était conforme à la LAgr et à la Constitution fédérale [...]" (décision attaquée, p. 13 ; cf. également : réponse de l'autorité inférieure, p. 14).

4.3 Dans son recours (cf. consid. C.b), la recourante soutient que l'OIOP présente un caractère contraire au droit fédéral ainsi qu'aux accords internationaux. Elle considère que, si l'OIOP prévoit expressément la fixation de la durée des mesures, c'est bien pour permettre d'arriver au but visé par l'OIOP dans un délai raisonnable. Elle ajoute que l'extension indéfinie de la durée de la mesure dans l'Annexe 2 de l'OIOP est contraire à la législation (art. 8-9 LAgr) et, notamment, à la Constitution (liberté économique). Elle affirme qu'il s'agit là d'une façon de contourner la libéralisation du marché, au profit de la première instance, qui est maintenue sous perfusion par le prélèvement d'une contribution dont la vocation primaire a été détournée. La recourante estime qu'il appartenait à l'autorité inférieure de contrôler la constitutionnalité et la légalité des dispositions de l'OIOP. Selon la recourante, même s'il devait être notoire que le marché laitier se trouve dans une situation très difficile, rien ne permet d'affirmer que des mesures pour éviter un effondrement doivent être prises. La recourante indique encore que, en suivant le raisonnement de l'autorité inférieure, il conviendrait, compte tenu d'un risque hypothétique d'effondrement du marché, de maintenir pour une durée indéterminée les dispositions de l'OIOP, ce que le Conseil fédéral et le législateur n'ont absolument pas voulu. Selon la recourante, des mesures prises en 2002, toujours valables en 2014, dépassent le cadre strict des mesures temporaires et limitées. Or, au dossier, rien n'indiquerait qu'un risque d'effondrement existe, bien au contraire.

4.4 Dans sa réponse (cf. consid. D.b.b), l'autorité inférieure rappelle que – sous réserve d'une illégalité manifeste – elle ne saurait vérifier la légalité des contributions d'entraide, étant donné que l'OIOP est une ordonnance du Conseil fédéral, auquel elle est hiérarchiquement subordonnée. Elle soutient qu'il ne saurait être question d'une illégalité manifeste en l'espèce et que, à titre supplétif, le Tribunal fédéral a jugé que le prélèvement de contributions auprès de non-membres par des interprofessions et des organisations de producteurs était conforme à la LAgr et à la Constitution fédérale. Elle conclut en affirmant que les arguments de la recourante ne permettent pas de remettre en question la motivation juridique et objective

de la décision attaquée sur la question de la légalité et de la constitutionnalité de l'OIOP.

4.5 Dans sa réplique (cf. consid. E), la recourante répète que, en reconduisant de manière systématique l'OIOP ainsi que ses annexes, le Conseil fédéral viole les dispositions constitutionnelles de la liberté économique prévues aux art. 27 et 94 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Rappelant les conditions auxquelles est soumise toute restriction d'un droit fondamental (art. 36 Cst.), la recourante relève que les mesures en cause sont contenues dans une ordonnance du Conseil fédéral et qu'il paraît dès lors douteux que l'exigence d'une base légale soit remplie en l'espèce. Elle estime par ailleurs que l'exigence d'un intérêt public n'est pas réalisée : "On peut se demander dans quelle mesure la crainte d'un effondrement du marché du lait est aujourd'hui encore d'actualité, respectivement une baisse des prix serait d'intérêt public [*sic*]" (réplique, p. 2). La recourante estime en outre que les mesures "ne sont en l'espèce ni aptes, ni nécessaires, à atteindre le but visé, à savoir éviter un effondrement du marché. S'agissant de l'exigence de proportionnalité au sens étroit, la mesure du cas d'espèce ladite mesure n'est pas proportionnée au but à atteindre [*sic*]. Dès lors, ce but, à savoir le fait d'éviter un effondrement du marché, ne justifie pas une telle restriction au droit en question" (réplique, p. 2).

4.6 Dans sa duplique (cf. consid. F.a), l'autorité inférieure se réfère à nouveau à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur les questions relatives à la légalité et la constitutionnalité des mesures d'entraide. Elle ajoute que, si l'art. 9 LAgr a été modifié, les éléments développés par le Tribunal fédéral demeurent parfaitement valables.

5.

5.1

5.1.1 Dans le cadre de la procédure de recours devant l'autorité inférieure, la recourante se prévaut d'un défaut de base légale des décisions de la première instance du 18 septembre 2012 et du 1^{er} octobre 2012 (consid. 4.1.1.1). Elle affirme pour l'essentiel que ce n'est que pour une durée limitée que les art. 8-9 LAgr autorisent le soutien des mesures d'entraide. Elle considère dès lors que la durée du soutien des mesures d'entraide ne saurait être prolongée au gré des modifications successives de l'OIOP (cf. consid. 4.1.1.2 et 4.1.2.2 ; cf. également : consid. 4.3 et 4.5).

5.1.2 Au stade du recours devant l'autorité inférieure, la recourante fait en particulier valoir le fait que l'OIOP n'est pas conforme à l'art. 9 LAgr (cf. consid. 4.3 et 4.5). L'autorité inférieure ne le nie d'ailleurs pas puisqu'elle relève que "la recourante remet également en question la légalité des contributions d'entraide [...]" et que "la recourante, ainsi que E._____, F._____ et D._____, ont déjà soulevé ces griefs lors des diverses procédures de recours introduites devant notre office" (réponse de l'autorité inférieure, p. 13).

5.2 Force est toutefois de constater que, dans la décision attaquée, l'autorité inférieure ne procède pas à un contrôle de l'OIOP, que ce soit sous l'angle de la légalité ou de la constitutionnalité. Elle se limite en effet pour l'essentiel à soutenir que l'OIOP n'est pas manifestement illégale et que, en tant qu'autorité hiérarchiquement soumise au Conseil fédéral, elle n'a dès lors pas à en vérifier la légalité (cf. consid. 4.2.1-4.2.2).

5.2.1 Ne saurait être considérée comme suffisante l'analyse superficielle qui conduit l'autorité inférieure à affirmer que l'OIOP n'est pas *manifestement* illégale (cf. consid. 4.2.1).

5.2.2

5.2.2.1 Dans le cadre de cette analyse, l'autorité affirme pour l'essentiel que, dans le contexte de la modification de l'OIOP du 26 octobre 2011, elle a elle-même vérifié la légalité de la prolongation de l'extension des mesures d'entraide de la première instance jusqu'au 31 décembre 2015 et a soumis la modification de l'ordonnance à l'OFJ (cf. consid. 4.2.1).

5.2.2.2 A eux seuls, de tels éléments ne permettent pas de conclure à la légalité de l'OIOP. En se limitant à indiquer que l'OIOP a fait l'objet de contrôles, l'autorité inférieure n'explique en effet absolument pas pour quelles raisons l'OIOP doit être considérée comme conforme à l'art. 9 LAgr. De plus, la modification de l'OIOP du 26 octobre 2011, à laquelle se réfère l'autorité inférieure, ne concerne que la décision de la première instance du 29 octobre 2012 (cf. consid. B.a.c, 3.2.3 et 3.2.3.2) et non pas les décisions de la première instance du 18 septembre 2012 (cf. consid. B.a.a, 3.2.1 et 3.2.1.2) et du 1^{er} octobre 2012 (cf. consid. B.a.b, 3.2.2 et 3.2.2.2).

5.2.3

5.2.3.1 Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure s'appuie à titre supplétif sur la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. consid. 4.2.2).

5.2.3.2 Il s'avère que les arrêts du Tribunal fédéral auxquels se réfère l'autorité inférieure (arrêts du TF 2A.61/2005 du 22 mars 2006, 2A.62/2005 du 22 mars 2006 et 2C_96/2008 du 28 juillet 2008) se penchent bien sur la légalité et la constitutionnalité de mesures d'entraide au regard des art. 8-9 LAgr. Or, s'ils relèvent de la même problématique, ils traitent du cas particulier du fromage Emmental et de mesures prises par l'organisation de la branche Emmental ("Emmentaler Switzerland"). Ils portent par ailleurs sur des contributions dues pour des périodes comprises entre 2002 et 2004.

5.2.3.3 L'autorité inférieure ne saurait dès lors s'abriter derrière cette jurisprudence du Tribunal fédéral pour conclure en l'espèce à la légalité et à la constitutionnalité de mesures relevant d'un autre produit (le lait), prises par une autre organisation de producteurs (la première instance) et concernant des périodes beaucoup plus tardives (comprises entre 2009 et 2012), ce d'autant que tant l'art. 9 LAgr que l'OIOP ont été modifiés dans l'intervalle (consid. 2).

5.2.4

5.2.4.1 Dans sa réponse, l'autorité inférieure explique encore que, "lorsque la loi sur l'agriculture a été révisée dans le cadre de la politique agricole 2011, les art. 8 et 9 [LAgr] ont été modifiés de manière à permettre au Conseil fédéral d'accorder une prolongation des mesures d'extension après une vérification périodique". Elle ajoute que "[l]e Conseil fédéral a également répété dans son message que la prorogation de ces mesures devait être accordée de manière exceptionnelle. [...] Après examen des modifications de l'annexe 2 de l'OIOP en matière de prolongation de la durée de validité des mesures d'extension de la [première instance] aux non-membres, il convient de constater que le Conseil fédéral a toujours limité ces mesures d'entraide dans le temps et ce, après examen de la situation actuelle du marché laitier. Ainsi, et contrairement à la version défendue par la recourante, le fait que le Conseil fédéral ait déjà prolongé à plusieurs reprises la mise en œuvre des mesures d'entraide ne va pas à l'encontre de la volonté du législateur d'une part, et est parfaitement conforme aux conditions légales, d'autre part" (réponse de l'autorité inférieure, p. 14).

5.2.4.2 Ces explications de l'autorité inférieure permettent de souligner que, si l'art. 9 LAgr (2007) autorise une prolongation, il la soumet à des conditions strictes. Or, l'autorité inférieure n'explique nullement en quoi ces conditions sont réunies en l'espèce et permettent ainsi le soutien aux

mesures d'entraide litigieuses. Le soutien ne saurait en effet être justifié par le seul fait qu'il est accordé pour une durée limitée. L'autorité inférieure le dit d'ailleurs bien : le soutien aux mesures d'entraide litigieuses n'est accordé qu'"après examen de la situation actuelle du marché laitier" (réponse de l'autorité inférieure, p. 14). Or, c'est précisément cette justification basée sur l'analyse du marché laitier que l'autorité inférieure omet de fournir dans la décision attaquée.

5.2.5

5.2.5.1 Enfin, dans sa réponse, l'autorité inférieure indique que, "sur la base de l'ancienne version de l'art. 9 LAgr (RO 2007 6095 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008), le Conseil fédéral [...] avait suffisamment de marge de manœuvre pour décider si les conditions étaient remplies pour procéder à l'extension des mesures d'entraide aux non-membres et ce, de manière temporaire. En effet, sur la base de l'ancien droit applicable, il suffisait donc d'une menace potentielle pour que le Conseil fédéral puisse agir dans ce domaine" (réponse de l'autorité inférieure, p. 15).

5.2.5.2 Une fois encore, le fait que l'art. 9 LAgr (2007) laisse une marge de manœuvre au Conseil fédéral ne permet pas à lui seul de justifier le soutien aux mesures d'entraide litigieuses. De même, le seul fait que la loi permette d'agir en cas de menace potentielle ne saurait suffire pour soutenir une mesure d'entraide. Encore faut-il en effet établir que, même si elle est potentielle, une menace existe. Or, en l'espèce, l'autorité inférieure ne donne absolument aucune indication quant à l'existence d'une menace, ne serait-ce que potentielle.

5.3

5.3.1 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un département fédéral agissant en tant qu'autorité de recours est tenu de procéder au contrôle préjudiciel d'une ordonnance du Conseil fédéral (ATF 131 II 271 consid. 11.7.3 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I [L'Etat], 3^e éd. 2013, n^{os} 1968-1969 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, n^{os} 2.177 et 2.179 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, n^o 2.7.6.2 [p. 374-376] ; HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9^e éd. 2016, n^{os} 2085 et 2093 ; MARTIN E. LOOSER, *Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen*, 2011, § 12 n^o 8, § 16 n^o 123).

S'il ne procède pas à un tel contrôle, il limite à tort son pouvoir d'examen, ce qui constitue une violation du droit d'être entendu du recourant, respectivement un déni de justice formel (ATF 131 II 271 consid. 11.7.1 ; LOOSER, op. cit., § 12 n° 8).

5.3.2 Comme dans l'ATF 131 II 271, l'autorité inférieure de la présente procédure de recours B-170/2014 agit en tant qu'autorité de recours. Elle est par ailleurs la dernière autorité appelée à statuer au sein de l'administration fédérale. Bien que l'autorité inférieure ne soit pas un département fédéral, mais un office fédéral, il convient de retenir qu'elle est tenue d'effectuer un contrôle de norme accessoire, ce d'autant qu'un tel contrôle est demandé par la recourante (cf. HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR, op. cit., n° 2093 ; LOOSER, op. cit., § 16 n° 120 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., n° 2.7.6.2 [p. 375 s.] ; ZIBUNG/HOFSTETTER, in : Praxiskommentar VwVG, art. 49 PA n° 14).

5.4 En conclusion, en ne procédant pas au contrôle de l'OIOP qui est attendu d'elle, l'autorité inférieure limite à tort son pouvoir d'examen, ce qui constitue une violation du droit d'être entendu de la recourante, respectivement un déni de justice formel (cf. consid. 5.3.1 *in fine*).

6.

6.1 Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 132 V 387 consid. 5.1, ATF 127 V 431 consid. 3d/aa, ATF 126 V 130 consid. 2b, ATF 125 I 113 consid. 3, ATF 122 II 464 consid. 4a, ATF 120 Ib 379 consid. 3b). A titre exceptionnel (cf. ATF 126 I 68 consid. 2), une telle violation peut toutefois être considérée comme guérie lorsque le pouvoir d'examen de l'instance de recours n'est pas limité par rapport à celui de l'instance inférieure et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le recourant (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2, ATF 135 I 279 consid. 2.6.1, ATF 133 I 201 consid. 2.2, ATF 127 V 431 consid. 3d/aa, ATF 126 V 130 consid. 2b, ATF 124 II 132 consid. 2d ; ATAF 2010/35 consid. 4.3.1, ATAF 2009/61 consid. 4.1.3).

6.2

6.2.1

6.2.1.1 Selon l'art. 9 al. 1 LAgr (2007), le Conseil fédéral ne peut édicter des dispositions que "[s]i les mesures d'entraide prévues à l'art. 8, al. 1, sont compromises ou pourraient l'être par des entreprises qui n'appliquent pas les mesures décidées à titre collectif".

6.2.1.2 Dans le cadre de la présente procédure, il s'agit donc de déterminer si les dispositions prévues par la let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP (2009 et 2011), qui permettent à la première instance de prélever des contributions auprès de non-membres, sont justifiées par le fait que les mesures d'entraide prises par la première instance sont compromises (cf. FF 1996 IV 1, 99-100) ou pourraient l'être (cf. FF 2002 4395, 4461, 4463). Il faut, en d'autres termes, établir si les conditions posées par l'art. 9 al. 1 LAgr (2007) étaient réunies pour que le Conseil fédéral puisse prendre des dispositions concernant la première instance.

6.2.2

6.2.2.1 Selon l'art. 8 al. 1 *in limine* LAgr (1998), "[l]es mesures d'entraide ont pour but de promouvoir la qualité des produits et les ventes ainsi que d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché" (au sujet de ces buts, cf. FF 1996 IV 1, 98).

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions si les mesures d'entraide prévues à l'art. 8 al. 1 LAgr (1998) sont compromises ou pourraient l'être (art. 9 al. 1 LAgr [2007]). Or, l'art. 9 al. 3 LAgr (2007) prévoit que, "[p]our ce qui est d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché, le Conseil fédéral peut uniquement édicter des dispositions pour faire face à des développements extraordinaires, non liés à des problèmes d'ordre structurel".

6.2.2.2 Etant donné que toutes les mesures d'entraide ne sont pas traitées de la même manière, il convient en l'espèce de déterminer tout d'abord à quel type appartiennent les mesures d'entraide en jeu.

6.2.2.3 Force est de constater que, consacrée à l'obligation des non-membres de la première instance de lui verser des contributions, la let. A de l'Annexe 2 de l'OIOP (2009 et 2011) ne permet pas de qualifier avec certitude ces mesures d'entraide. Le dossier de la cause n'est quant à lui d'aucun secours à cet égard.

6.2.3

6.2.3.1 Il s'avère que, "[a]vant d'étendre l'obligation du versement de ces contributions à l'ensemble des intéressés, le Conseil fédéral contrôlera, sur la base des mesures décidées et du budget établi par les organisations, qu'elles sont justifiées et vraiment affectées au financement des mesures d'entraide. De plus, il exigera aussi des organisations qu'elles assument elles-mêmes à leurs frais l'encaissement des contributions et qu'elles lui fournissent des comptes sur leur utilisation" (FF 1999 5440, 5554 ; cf. arrêt du TF 2A.62/2005 du 22 mars 2006 consid. 4.3).

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les demandes d'extension de mesures d'entraide présentées à l'autorité inférieure par les interprofessions et les organisations de producteurs (art. 8 al. 1 OIOP [2002]) doivent notamment comprendre "un argumentaire détaillé concernant la nécessité de l'extension et l'intérêt public de la mesure. Lorsque les demandes concernent l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché, elles doivent montrer que l'évolution du marché présente un caractère extraordinaire non lié à des problèmes d'ordre structurel, ou indiquer les éléments sur lesquels l'organisation entend s'appuyer pour déterminer si une telle situation existe" (art. 8 al. 2 let. b OIOP [2007]).

6.2.3.2 Il convient là aussi de constater que le dossier de la cause ne permet pas de mettre en évidence les raisons pour lesquelles les mesures d'entraide en jeu doivent être soutenues. Ne saurait y changer quoi que ce soit le fait que, dans ses messages, le Conseil fédéral indique – de manière générale – que l'obligation de verser des contributions aux interprofessions et aux organisations de producteurs imposée à des non-membres est conforme à la Constitution et eurocompatible (cf. FF 1999 5440, 5554 *in limine* et 5555, FF 2002 6735, 6747).

6.2.4

6.2.4.1 "Depuis 2002, le Conseil fédéral a étendu plusieurs fois aux non-membres des décisions prises par des interprofessions et des organisations de producteurs dans le domaine de la promotion des ventes et de l'amélioration de la qualité. Il s'est avéré dans la pratique que ces mesures demandaient de la continuité. [...] Les mesures de promotion des ventes et d'amélioration de la qualité nécessitent de la constance ; c'est pourquoi le Conseil fédéral a déjà renouvelé à deux reprises son soutien. L'art. 9 [LAgr] doit être modifié de sorte que les mesures puissent être

reconduites après une vérification périodique. Comme aujourd'hui, les bénéficiaires devront à cet effet adresser une nouvelle demande au Conseil fédéral. Le soutien des mesures concernant l'adaptation de l'offre aux besoins du marché doit au contraire conserver un caractère exceptionnel et se limiter à des situations extraordinaires ne procédant pas de problèmes structurels. En effet, le Conseil fédéral ne saurait instituer un système permanent de soutien du marché et d'intervention, car cela reviendrait à rendre caduques les réformes de la politique agricole mises en œuvre ces dernières années. Par contre, il doit être possible de prendre des mesures temporaires et limitées à un produit, par exemple en cas d'effondrement du marché. Il est également envisageable de soutenir des mesures d'entraide servant à la prévention de crises (p. ex. sous la forme d'assurances)" (FF 2006 6027, 6102-6103).

L'adoption de l'art. 9 al 1 LAgr (2007), applicable en l'espèce, repose ainsi sur les explications suivantes : "Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'accordait qu'un soutien temporaire. Il a toutefois reconduit deux fois son soutien, au terme d'une nouvelle évaluation, lorsque des organisations en ont fait la demande. Il est proposé de maintenir cette possibilité de reconduire le soutien de mesures d'entraide. Le principe de subsidiarité devra évidemment être respecté : le Conseil fédéral n'accordera son soutien que si et aussi longtemps qu'il est vraiment nécessaire" (FF 2006 6027, 6146 ; à propos de l'importance du principe de subsidiarité ancré à l'art. 104 Cst. [cf. art. 31^{octies} de l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst.)] dans le cadre des art. 8-9 LAgr, voir : FF 1996 IV 1, 97, FF 2002 4395, 4435, 4461, FF 2012 1857, 1945).

Quant à l'art. 9 al. 3 LAgr (2007), qui prévoit que, "[p]our ce qui est d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché, le Conseil fédéral peut uniquement édicter des dispositions pour faire face à des développements extraordinaires, non liés à des problèmes d'ordre structurel", il est justifié de la manière suivante :

"La modification [de l'art. 9 al. 3 LAgr] précise que le Conseil fédéral ne peut accorder son soutien qu'en cas de perturbations temporaires du marché ne procédant pas de problèmes structurels. Il doit en effet pouvoir soutenir des mesures limitées dans le temps et spécifiques à un produit, par exemple lorsque le marché s'effondre. Pour des mesures d'entraide servant à la prévention de crise (p. ex. par le biais d'assurances), une prolongation est toutefois envisageable.

Le Conseil fédéral ne saurait instituer un système permanent de soutien du marché et d'intervention ou de régulation des quantités, car cela reviendrait à

rendre caduques les réformes de la politique agricole mises en œuvre ces dernières années. C'est ce qu'il convient de préciser même s'il paraît évident que le Conseil fédéral ne pourra pas décider de telles mesures si le Parlement les a précédemment abolies" (FF 2006 6027, 6147 ; cf. également : FF 2006 6027, 6102).

6.2.4.2 Contrairement au texte de l'art. 9 al. 1 LAgr (RO 1998 3033, 3035 ; cf. FF 1996 IV 1, 99 ; ci-après : art. 9 al. 1 LAgr [1998]) et de l'art. 9 al. 1 et 3 LAgr (RO 2003 4217, 4218 ; cf. FF 2002 4395, 4463 ; ci-après : art. 9 al. 1 et 3 LAgr [2003]), le texte de l'art. 9 LAgr (2007) ne prévoit pas que la durée du soutien des mesures d'entraide est limitée. Il n'en demeure pas moins que, s'il est possible de reconduire le soutien de mesures d'entraide, il faut que ce soutien repose sur une justification solide (cf. consid. 6.2.4.1 ; cf. arrêt du TF 2A.62/2005 du 22 mars 2006 consid. 4.4.6-4.4.6.2). Or, en l'espèce, force est une fois encore de constater que le dossier de la cause ne permet pas de mettre en évidence les raisons qui permettent de prolonger le soutien des mesures d'entraide en jeu.

6.3

6.3.1 Selon l'art. 61 al. 1 PA, "[l']autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure".

Pour des raisons d'économie de procédure (essentiellement afin que la procédure ne soit pas prolongée inutilement), le recours au Tribunal administratif fédéral est en principe réformatoire (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 3.191 ; WEISSENBERGER/HIRZEL, in : Praxiskommentar VwVG, art. 61 PA n° 10). D'une manière générale, l'art. 61 al. 1 PA confère néanmoins un large pouvoir d'appréciation à l'autorité de recours (WEISSENBERGER/HIRZEL, in : Praxiskommentar VwVG, art. 61 PA n° 15), qui doit notamment veiller à ce qu'une décision réformatoire ne limite pas de manière inadmissible le nombre d'instances de recours (WEISSENBERGER/HIRZEL, in : Praxiskommentar VwVG, art. 61 PA n° 17) et procéder à un renvoi en cas de violation grave du droit d'être entendu (WEISSENBERGER/HIRZEL, in : Praxiskommentar VwVG, art. 61 PA n° 18).

6.3.2 Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a omis de procéder à un contrôle des dispositions de l'OIOP qui concernent la première instance (cf. consid. 5.2). Dans le cadre de l'échange d'écritures de la présente procédure de recours B-170/2014, elle n'a pas non plus donné les éléments qui permettraient au Tribunal administratif fédéral d'effectuer un tel contrôle (cf. arrêt du TAF B-5732/2009 du 31 mars 2010 consid. 7.1).

En l'état actuel, le dossier de la cause ne permet donc pas de statuer (cf. arrêt du TAF C-4612/2011 du 29 octobre 2013 consid. 4.7.3-5).

6.3.3 Dans ces conditions, la violation du droit d'être entendu de la recourante ne peut être guérie par le Tribunal administratif fédéral (cf. ATF 131 II 271 consid. 11.3, 11.7.3 et 12.1 ; LOOSER, op. cit., § 12 n° 8). Vu notamment que l'autorité inférieure est spécialisée en matière d'agriculture (cf. LOOSER, op. cit., § 16 n° 123 *in fine* ; ATF 139 II 185 consid. 9.2-9.3 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e éd. 2016, n° 1180), il se justifie de lui renvoyer l'affaire au sens de l'art. 61 al. 1 PA (cf. arrêts du TAF C-4612/2011 du 29 octobre 2013 consid. 5, B-3046/2011 du 31 mai 2012 consid. 6.1 et B-5732/2009 du 31 mars 2010 consid. 7.1 et 8 ; WEISSENBERGER/HIRZEL, in : Praxiskommentar VwVG, art. 61 PA nos 16 et 17) afin qu'elle procède à un contrôle des dispositions de l'OIOP qui concernent la première instance.

7.

7.1 Il ressort de ce qui précède que le présent recours, qui tend à l'annulation de la décision attaquée, doit être admis. Vu qu'il s'impose de renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure, il convient d'annuler les ch. 2, 3 et 4 du dispositif de la décision attaquée et d'inviter l'autorité inférieure à rendre une nouvelle décision dans laquelle :

- elle procédera – dans le sens des considérants qui précèdent – à un contrôle des dispositions de l'OIOP qui concernent la première instance et
- elle statuera à nouveau sur les frais et les dépens de la procédure qui s'est déroulée devant elle.

7.2 Peuvent ainsi rester ouvertes les questions de savoir si c'est à juste titre que la première instance a adressé ses décisions à la recourante et si les dispositions de l'OIOP sont conformes au droit international.

8.

8.1 Les frais de procédure – comprenant l'émolument judiciaire et les débours – sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

En vertu de l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais de procédure n'est toutefois mis à la charge des autorités inférieures.

8.2 Il n'est dès lors pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 1'000.– versée par la recourante le 11 février 2014 lui sera restituée.

9.

9.1 La partie qui obtient entièrement ou partiellement gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 et 2 FITAF).

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 ou l'indemnité du mandataire professionnel n'exerçant pas la profession 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). Le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.– au moins et de Fr. 400.– au plus, pour les mandataires professionnels n'exerçant pas la profession d'avocat, il est de Fr. 100.– au moins et de Fr. 300.– au plus ; ces tarifs s'entendent hors TVA (art. 10 al. 2 FITAF). Selon l'art. 14 al. 1 FITAF, les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au Tribunal administratif fédéral, avant le prononcé de la décision, un décompte de leurs prestations. Le tribunal fixe les dépens sur la base du décompte ; à défaut de décompte, il fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF).

9.2

9.2.1 La recourante, qui obtient gain de cause et qui est représentée par un avocat, a droit à des dépens.

La procédure de recours ne comportait pas de questions de fait ou de droit inhabituelles ou exceptionnellement ardues. L'intervention de l'avocat de la recourante s'est, pour l'essentiel, limitée au dépôt du recours (cf. consid. C) et d'une réplique (cf. consid. E). A défaut de décompte fourni par la recourante, il se justifie, sur la base du dossier, de fixer à Fr. 3'000.– le montant des frais de représentation nécessaires à la défense de ses intérêts et de mettre cette somme à la charge de l'autorité inférieure (art. 64 al. 2 PA).

9.2.2 Quant à l'autorité inférieure et à la première instance, elles n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

Les ch. 2, 3 et 4 du dispositif de la décision attaquée sont annulés et l'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure afin qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens des considérants.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 1'000.– versée par la recourante lui sera restituée.

4.

Des dépens pour la procédure de recours, d'un montant de Fr. 3'000.–, sont alloués à la recourante et mis à la charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement") ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire) ;
- à la première instance (acte judiciaire).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Pierre-Emmanuel Ruedin

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 LTF). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 9 mai 2017