Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.541/2005 /fzc

Arrêt du 4 avril 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM et Mme les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Yersin.
Greffier: M. Dubey.

Parties
A.X._____, (Hoirie B.X._____),
recourant, représenté par Me Olivier Freymond, avocat,

contre

Direction générale des douanes,
Monbijoustrasse 40, 3003 Berne,
Commission fédérale de recours en matière de douanes, avenue Tissot 8, 1006 Lausanne.

Objet
droits de douane pour l'importation de viande, contingents,

recours de droit administratif contre la décision de la Commission fédérale de recours en matière de douanes du 8 juillet 2005.

Faits:
A.
B.X._____ exploitait en raison individuelle (ci-après: B.X._____ Import) une entreprise d'importation et de fabrication de viande de cheval, dont les actifs et passifs ont été repris en décembre 2003 par A.X._____. Il disposait d'un contingent tarifaire de 1'257'605 kg pour la période du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000 et d'un contingent tarifaire de 683'199 kg pour la période du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000 en vue de l'importation en Suisse de viande de cheval au taux réduit de 20 fr. par quintal brut, le taux hors contingent s'élevant à 1459 fr. par quintal brut.

Le 30 juin 2000 à 18h23, le transitaire Z._____ a transmis à la douane de Bâle à titre préalable les données pour l'importation de 11'975,9 kg de viande fraîche de cheval importée pour le compte de B.X._____ Import, qui n'ont été soumis à contrôle douanier que le 4 juillet 2000, jour effectif de l'importation. Dans le décompte des importations 2000/06 établi le 10 août 2000 par l'Office fédéral de l'agriculture à l'attention de B.X._____ Import, ces 11'975,9 kg de viande étaient considérés comme importés le 30 juin 2000 et imputés sur le contingent tarifaire du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000. En revanche, dans le décompte des importations 2000/10 établi le 4 décembre 2000 par l'Office fédéral de l'agriculture, ils ont été considérés comme importés le 4 juillet 2000 et imputés sur le contingent tarifaire de B.X._____ Import pour la période du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000. Compte tenu de ces corrections, B.X._____ Import avait importé un total de 1'249'121,3 kg de viande pour la période du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000. Il restait ainsi un contingent non utilisé de 8'483 kg. Il avait importé, en revanche, 11'730 kg hors du contingent du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000.
B.
Par décision de perception subséquente de redevances d'entrée du 19 juin 2003, l'Administration fédérale des

douanes, Service des enquêtes de Lausanne, à qui le dossier avait été au préalable transmis par l'Office fédéral de l'agriculture comme objet de sa compétence, a condamné B.X._____ Import payer la somme de 172'677 fr. (168'794 fr. 70 de droits de douane et 3'882 fr. 30 de TVA), correspondant à la différence entre le taux du contingent tarifaire et le taux hors contingent tarifaire pour l'importation de 11'730 kg supplémentaires de viande de cheval, alors que le contingent de la période du 1er juillet au 31 décembre 2000 était épuisé.
Un recours, assorti d'un mémoire complémentaire, contre la décision du 19 juin 2003 ayant été rejeté par décision du 23 juillet 2004 de la Direction générale des douanes, B.X._____ Import a demandé à la Commission fédérale de recours en matière de douanes (ci-après: la Commission fédérale de recours) principalement d'annuler la décision 23 juillet 2004, subsidiairement de calculer la redevance sur un excédent de 3'492 kg de viande de cheval attribué au contingent tarifaire du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000. Il se plaignait de la violation du principe de proportionnalité, invoquant l'absence de souplesse dans les limites temporelles des contingents tarifaires et dans l'appréciation de son cas, eu égard à l'ensemble des quantités contingentées que la Suisse s'est engagée à introduire sur son territoire. Invoquant la protection de sa bonne foi, il se plaignait aussi de la fixation erronée de la date déterminante d'importation (4 juillet 2000 au lieu du 30 juin 2000) et de ce qu'il n'en avait été informé que le 4 décembre 2000.
C.
Par décision du 8 juillet 2005, la Commission fédérale de recours a rejeté le recours. En substance, elle a considéré qu'en vertu des dispositions légales applicables au dédouanement des produits agricoles par traitement informatique, seul le jour de l'importation proprement dite, en l'espèce le 4 juillet 2000, était déterminant pour la fixation des droits de douane et l'imputation sur les contingents tarifaires, de sorte que l'application subséquente du taux hors contingent respectait le principe de la légalité. Les autorités douanières s'étant limitées à solliciter le paiement de l'avantage illicite, ni le principe de proportionnalité ni le droit à l'égalité n'étaient violés.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A.X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, principalement d'annuler la décision du 8 juillet 2005 de la Commission fédérale de recours subsidiairement de ramener la perception subséquente de droits de 172'677 fr. à 48'425 fr. 85, TVA incluse. Il requiert du Tribunal fédéral qu'il ordonne à l'Office fédéral de l'agriculture de préciser dans quelle mesure les contingents tarifaires globaux de viande de cheval concernés ont été utilisés. Il se plaint de la violation du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.).

La Commission fédérale de recours renonce à présenter des observations et se réfère à sa décision. La Direction générale des douanes conclut au rejet du recours, avec suite de frais.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Ces conditions sont remplies en l'espèce. La décision attaquée, qui se fonde notamment sur la loi du 1er octobre 1925 sur les douanes (LD; RS 631.0), sur la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1, entrée en vigueur le 1er janvier 1999), sur l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles (ordonnance sur les importations agricoles, OIAgr; RS 916.01), entrée en vigueur le 1er janvier 1999, sur l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande (ordonnance sur le bétail de boucherie, OBB/1998, RO 1999, p. 111 ss) entrée en vigueur le 1er janvier 1999, et sur l'ordonnance du 3 février 1999 relative au dédouanement par transmission électronique des données (ODTED; RS 631.071), entrée en vigueur le 1er avril 1999, a été rendue par la Commission de recours en matière de douanes (art. 98 let. e OJ) et ne tombe
pas sous le coup des art. 99 al. 1 let. b et 100 al. 1 let. h et m ch. 2 OJ).

En outre, déposé en temps utile (art. 106 OJ) et dans les formes requises (art. 108 OJ), le présent recours est recevable au regard des art. 97 ss OJ ainsi que de la règle particulière de l'art. 109 al. 1 let. e et al. 3 LD.

1.2 Conformément à l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1). Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 130 III 707 consid. 3.1 p. 709; 130 I 312 consid. 1.2 p. 318) ainsi que les traités internationaux (ATF 126 II 506 consid. 1b; 124 II 293 consid. 4b p. 307). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 131 II 361 consid. 2 p. 366; 130 III 707 consid. 3.1 p. 709 et les arrêts cités).
2.
Conformément à l'art. 95 al. 1 OJ, applicable en l'espèce en vertu de l'art. 113 OJ, il est possible en matière de recours de droit administratif d'ordonner les mesures probatoires nécessaires en vue d'élucider les faits. De telles mesures d'instruction doivent toutefois conserver un caractère exceptionnel, notamment lorsque, comme en l'espèce, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision attaquée, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (cf. art. 105 al. 2 OJ). Or, les dossiers de l'autorité intimée ainsi que ceux de la Direction générale des douanes contiennent tous les éléments utiles permettant au Tribunal fédéral de se prononcer, de sorte que la requête du recourant demandant d'enjoindre à l'Office fédéral de l'agriculture de préciser dans quelle mesure les contingents tarifaires globaux de viande de cheval concernés ont été utilisés doit être écartée.
3.
3.1 Aux termes de l'art. 1 LD, toute personne qui fait passer des marchandises à travers la ligne suisse des douanes est tenue d'observer les prescriptions concernant le passage de la frontière et le paiement des droits prévus par la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10). Toutes les marchandises importées ou exportées à travers la ligne suisse des douanes doivent être dédouanées conformément au tarif général figurant dans les annexes 1 et 2 (art. 1 al. 1 LTaD), dont les positions fixent les droits à l'importation en général ainsi que le contingent tarifaire. Par contingent tarifaire, on entend une certaine quantité d'un produit agricole qui peut être importée à un taux déterminé. Cette réglementation, mise en place à la suite de l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord OMC; RS 0.632.20), permet d'effectuer des importations à l'intérieur du contingent tarifaire comme hors contingent, mais soumet les premières à des droits de douane réduits en subordonnant en revanche les secondes à des droits volontairement dissuasifs (ATF 129 II 160 consid. 2.1 p. 162 s.; 128 II 34 consid. 2b p. 38; Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la
politique agricole, in FF 1996 IV 1 p. 114). Selon l'art. 23 LD, sauf disposition contraire de la loi ou sauf prescription spéciale, le droit se calcule d'après la nature, la quantité et la qualité de la marchandise au moment où elle est placée sous contrôle douanier.

Depuis le 1er janvier 1999, l'importation en Suisse de viande de cheval est en outre régie par l'ordonnance de 1998 sur les importations agricoles et l'ordonnance sur le bétail de boucherie. Conformément à l'art. 1 OIAgr, l'importation de viande de cheval requiert un permis, accordé sous la forme d'un permis général d'importation (PGI). Les droits de douane qui dérogent au tarif général des douanes sont fixés dans l'annexe 1, qui fixe le droit de douane réduit pour la viande de cheval à 20 fr. par 100 kg brut et le droit plein à 1'459 fr. par 100 kg brut (cf. n°tarifaires 0205.0010 et 0205.0090 annexe 1 OIAgr). Le contingent tarifaire partiel pour la viande de cheval est fixé par l'annexe 4 et attribué, pour la période contingentaire, conformément aux dispositions de l'art. 16 OBB/1998. L'Office fédéral de l'agriculture fixe la durée pendant laquelle les marchandises peuvent être importées par les détenteurs de parts de contingent tarifaire; cette période est de trois mois au maximum pour toutes les marchandises, à l'exception de la viande des animaux de l'espèce chevaline notamment (art. 21 al. 2 OBB/1998).

Le dédouanement des produits agricoles importés, en particulier la viande de cheval, s'effectue par traitement électronique des données (art. 3 al. 1 OIAgr). Cette procédure informatisée est décrite par l'ordonnance relative au dédouanement par transmission électronique des données. Son art. 16 al. 2 prévoit que la déclaration peut être présentée avant l'arrivée de la marchandise au bureau de douane (pré-déclaration), l'Administration des douanes fixant les conditions dans chaque cas.
En vertu de l'art. 182 al. 1 let. b LAgr, le Conseil fédéral peut mettre en place un système de répression des

fraudes dans les domaines relatifs notamment à l'importation de produits agricoles. Il coordonne en particulier l'exécution de la loi fédérale sur les douanes et de la loi fédérale sur l'agriculture. Selon l'art. 74 ch. 9 LD, applicable aux violations des prescriptions relatives aux importations de marchandises agricoles en vertu de l'art. 175 al. 2 LAgr, se rend coupable de contravention celui qui obtient l'admission en franchise ou une réduction de droits pour des marchandises qui ne remplissent pas les conditions prescrites.

Le titre deuxième de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0) est applicable (art. 80 al. 1 LD). Sous la note marginale "assujettissement à une prestation ou à une restitution", l'art. 12 al. 1 DPA prévoit que lorsque, à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, c'est à tort qu'une contribution est réduite ou n'est pas perçue, la contribution non réclamée, ainsi que les intérêts, seront perçus après coup, alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable. Est assujetti à la prestation ou à la restitution celui qui a obtenu la jouissance de l'avantage illicite, en particulier celui qui est tenu au paiement de la contribution ou celui qui a reçu l'allocation ou le subside (art. 12 al. 2 DPA). En matière douanière, les droits de douane sont dus par les personnes assujetties au contrôle douanier, par les personnes qui transportent des marchandises à travers la frontière et par leurs mandants, ainsi que par les personnes pour le compte desquelles la marchandise est importée (art. 9 al. 1 et 13 LD).
3.2 En l'espèce, il est établi qu'aux fins d'importation de viande de cheval en Suisse, le recourant disposait d'un contingent tarifaire de 1'257'605 kg pour la période du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000 et d'un contingent tarifaire de 683'199 kg pour la période du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000. Il reconnaît également que le 30 juin 2000, son transitaire a transmis à la douane de Bâle à titre préalable les données pour l'importation de 11'975,9 kg de viande fraîche de cheval importée à son compte et ne conteste pas qu'ils n'ont été soumis à contrôle douanier que le 4 juillet 2000, jour effectif de l'importation. C'est à tort en revanche qu'il conteste que les quantités de viande en cause soient imputées sur le contingent qu'il détenait du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000.

Sauf disposition contraire de la loi ou sauf prescription spéciale, selon l'art. 23 LD, le droit se calcule d'après la nature, la quantité et la qualité de la marchandise au moment où elle est placée sous contrôle douanier. Ces critères sont en partie les mêmes que ceux qui permettent de vérifier pour une marchandise donnée, l'existence d'un contingent tarifaire - qui entre également dans le calcul des droits. L'imputation des marchandises importées au contingent tarifaire d'une période fixée par l'Office fédéral de l'agriculture (art. 21 al. 2 OBB/1998) a donc logiquement lieu au même moment que celui qui est déterminant pour le calcul du droit, soit au moment où les marchandises sont placées sous contrôle douanier. En autorisant le dépôt de la déclaration avant l'arrivée de la marchandise, l'art. 16 al. 2 ODTED ne règle nullement la date de la mise sous contrôle douanier, il ne constitue par conséquent pas une disposition contraire à l'art. 23 LD. Les parties n'ayant fait valoir aucune disposition ou prescription spéciale contraire, c'est à bon droit que la Commission fédérale de recours a confirmé que les 11'975,9 kg de viande fraîche de cheval devaient être imputés au contingent tarifaire du 1er juillet 2000 au 31 décembre
2000 détenu par le recourant au moment de leur importation effective le 4 juillet 2000. Il est établi que le dépassement du contingent en cause s'élevait à 11'730 kg, ce que le recourant ne conteste pas non plus.

Ayant obtenu une réduction de droits pour 11'730 kg de viande de cheval quand bien même ils n'entraient plus dans le contingent du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000 (art. 74 ch. 9 LD), le recourant, pour le compte duquel la marchandise a été importée, est assujetti à la restitution de l'avantage illicite qu'il a ainsi obtenu d'un montant de 172'677 fr.

En confirmant l'obligation du recourant de restituer les droits de douane correspondant à la différence entre le taux réduit et le taux hors contingent, la Commission fédérale de recours a correctement appliqué les art. 23 LD, 12 DPA et l'annexe 1 de l'ordonnance sur les importations agricoles.
3.3 Le recourant reproche en vain à la Commission fédérale de recours une violation du principe de proportionnalité de l'art. 5 al. 2 Cst. et de l'interdiction de l'arbitraire de l'art. 8 Cst. Ces griefs se confondent avec celui de violation de la loi sur l'agriculture et de l'art. 12 DPA (arrêt 2A.262/2002 du 7 janvier 2003, consid. 4 non publié aux ATF 129 II 160). Ils doivent être rejetés dès lors qu'il a été établi que la Commission fédérale de recours a correctement appliqué le droit fédéral. En particulier, le recourant, qui fonde l'essentiel de son

argumentation, au moins implicitement, sur les lacunes du droit fédéral par rapport au droit international, ne peut se prévaloir d'un droit découlant directement des dispositions résultant de l'Accord OMC en matière de gestion des droits de douane et des contingents tarifaires par la Confédération, qui sont au demeurant parfaitement conformes aux engagements pris par la Suisse en 1994 (cf. arrêt 2A.608/2004 du 8 février 2005, consid. 3.3).
4.
Le recourant se plaint enfin de la violation de sa bonne foi. L'Office fédéral de l'agriculture aurait créé l'apparence que le lot de 11'975, kg de viande était attribué au contingent expirant le 30 juin 2000 de sorte qu'il se serait fondé de bonne foi sur celui-là pour déterminer les quantités qu'il importerait lors du second semestre 2000. La précision apportée 27 jours seulement avant la fin de la période contingentaire du deuxième semestre 2000 était trop tardive pour qu'il puisse se retourner.
4.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance
a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).
4.2 Les parties ne contestent pas que, le 10 août 2000, l'Office fédéral de l'agriculture a adressé au recourant le décompte des importations pour le mois de juin 2000, sur lequel étaient enregistrés à l'importation en date du 30 juin 2000 les 11'975,9 kg de viande en cause. Elles ne contestent pas non plus que selon le décompte du 4 décembre 2000 des importations pour le mois d'octobre 2000 en revanche, l'Office fédéral de l'agriculture attribuait clairement ces mêmes 11'975,9 kg de viande au contingent du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2000, en indiquant que leur importation avait eu lieu le 4 juillet 2000. Quand bien même le décompte du 10 août 2000 de l'Office fédéral de l'agriculture constituerait une manifestation de volonté équivalant à une assurance au sens de la jurisprudence - question qui peut rester ouverte en l'espèce -, le recourant ne saurait bénéficier du droit à la protection de la bonne foi.

Conformément aux règles sur le fardeau de la preuve (RF 57/2002, p. 816), il lui incombait de démontrer qu'une fois connue l'attribution des 11'975,9 kg de viande au contingent du 1er juillet au 31 décembre 2000, il ne pouvait pas ou plus restreindre l'importation de viande de cheval durant la période qui subsistait jusqu'au 31 décembre 2000 pour respecter le contingent qu'il détenait. Il ressort en effet du dossier que, du 11 décembre au 29 décembre 2000, le recourant a encore procédé à l'importation à neuf reprises de plus de 80'000 kg bruts de viande de cheval. Dans ces conditions, en se bornant à qualifier de tardive la communication de la correction entreprise par l'Office fédéral de l'agriculture, le recourant n'a pas établi avoir pris des engagements sur lesquels il ne pouvait revenir sans subir un préjudice. Une des conditions de la protection de la bonne foi n'étant pas réalisée, le grief doit être rejeté.
5.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Succombant, le recourant doit supporter les frais de justice (art. 156 al. 1 OJ) et n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 6'000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à la Direction générale des douanes et à la Commission fédérale de recours en matière de douanes.
Lausanne, le 4 avril 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: