Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.453/2002/svc

Arrêt du 6 décembre 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Merkli et Berthoud, juge suppléant,
greffière Revey.

W._____ AG,
recourante, représentée par Me Henri Nanchen, avocat, boulevard des Philosophes 14, 1205 Genève,

contre

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

perception subséquente de droits de douane pour l'importation de fromage,

recours de droit administratif contre la décision de la Commission fédérale de recours en matière de douanes du 14 août 2002.

Faits:
A.
Par avis publié dans la Feuille officielle suisse du commerce du 17 octobre 2000 (n°202, p. 7107), l'Office fédéral de l'agriculture a procédé à la mise en adjudication d'un contingent tarifaire portant sur 1'312 tonnes de fromage à pâte demi-dure. Aux termes du chiffre 7 de la publication, l'importation au taux du contingent ne peut être effectuée avant le paiement de la totalité du prix de l'adjudication; les infractions à cette disposition sont réprimées conformément à la loi fédérale du 1er octobre 1925 sur les douanes (LD; RS 631.0) (al. 2); sous réserve de l'alinéa précité, le délai de paiement est de 60 jours à compter du jour où l'adjudication est entrée en force (al. 3).

Par décision du 22 novembre 2000, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) a adjugé à W._____ AG (ci-après: la société) une part de 100 tonnes du contingent tarifaire précité, pour le prix de 29'000 fr. Ce prononcé précise, en se référant à l'art. 19 al. 2 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les importations agricoles (OIAgr; RS 916.01), que l'importation au taux du contingent ne peut être effectuée avant le paiement de la totalité du prix d'adjudication. Il ajoute que ce prix doit être versé dans sa totalité dans un délai de 60 jours dès l'entrée en force de la présente décision et que les parts de contingent attribuées peuvent, sous réserve du paiement à temps du prix de l'enchère, être utilisées entre le 1er janvier et le 30 juin 2001, sans prolongation possible. La décision n'a pas fait l'objet d'un recours.
B.
La société a versé le prix d'adjudication le 22 février 2001.

Le 11 avril 2001, l'Office fédéral a informé la société avoir constaté qu'elle avait importé 39'034 kg de fromage au taux du contingent, en treize fois, entre le 4 janvier et le 20 février 2001, soit avant que le prix d'adjudication n'ait été payé, de sorte que le dédouanement était resté soumis au taux hors contingent.

Le 11 juin 2001, la Direction générale des douanes a invité la société à s'acquitter, à titre de droits de douane,

d'un montant de 95'530.30 fr. correspondant à la différence entre le taux du contingent appliqué de 50 fr. par 100 kg brut et le taux hors contingent de 289 fr. par 100 kg brut (droits de douane: 390.34 x 239 = 93'291.30; TVA: 2.4% = 2'239). La société ayant formé opposition, la Direction générale des douanes lui a notifié une décision formelle le 10 septembre 2001, ordonnant le paiement de la somme précitée de 95'530.30 fr.
C.
Statuant le 14 août 2002, la Commission fédérale de recours en matière de douanes (ci-après: la Commission fédérale de recours) a rejeté le recours formé par la société. Elle a retenu en substance que le paiement préalable du prix d'adjudication constituait selon l'art. 19 al. 2 OIAgr l'une des conditions du dédouanement au taux du contingent, si bien que les importations effectuées avant ce versement étaient restées soumises au taux hors contingent. De plus, la perception subséquente de la différence entre ces deux taux était conforme à l'art. 12 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0), dès lors que la société avait, d'une part, enfreint le droit administratif fédéral en inversant chronologiquement le versement en cause et les importations au taux du contingent et, d'autre part, bénéficié de la sorte d'un avantage illicite sous forme d'un tarif préférentiel. Par ailleurs, la société ne pouvait invoquer sa bonne foi en se fondant sur le libellé du prononcé d'adjudication, car celui-ci indiquait clairement la condition en cause. Enfin, la décision attaquée n'était pas disproportionnée, puisqu'elle se limitait à réclamer la restitution de l'avantage illicite, sans infliger de sanction pénale.
D.
Agissant le 16 septembre 2002 par la voie du recours de droit administratif, W._____ AG demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision de la Commission fédérale de recours du 14 août 2002. Elle se plaint notamment de la violation des principes de la bonne foi, de la légalité - au sens d'une application erronée de l'art. 12 DPA - et de la proportionnalité.

La Commission fédérale de recours renonce à présenter des observations. La Direction générale des douanes conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Déposé en temps utile contre une décision fondée sur le droit public fédéral et prise par une commission fédérale de recours, sans qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ, notamment celles des art. 99 al. 1 lettre b, 100 al. 1 lettre h et lettre m ch. 2 OJ, ne soit réalisée, le présent recours est en principe recevable comme recours de droit administratif en vertu des art. 97 ss OJ et de la règle particulière de l'art. 109 al. 1 lettre 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. Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels (ATF 128 II 56 consid. 2b p. 60; 126 V 252 consid. 1a p. 254; 125 II 508 consid. 3a p. 509). 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 127 II 264 consid. 1b p. 268; 125 II 497 consid. 1b/aa p. 500 et les arrêts cités). S'agissant de contributions publiques, il n'est pas davantage lié par les conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ).

En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'occurrence, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ). En outre, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ).
2.
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 impor-

tées 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 (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 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).

Dans le secteur agricole, le Conseil fédéral a réglé la répartition des contingents tarifaires aux art. 10 à 20 OIAgr (cf. art. 10 al. 4 lettres b et c LTaD, renvoyant aux art. 20 à 22 LAgr). A teneur de l'art. 19 OlAgr, l'importation au taux du contingent (TC) ne peut être effectuée avant le paiement de la totalité du prix de l'adjudication (al. 2); le délai de paiement est de 60 jours dès la date à laquelle l'adjudication est entrée en force (al. 3). En optant pour l'interdiction d'importer au taux du contingent avant le versement du prix d'adjudication, le Conseil fédéral a ainsi décidé de considérer ce paiement comme une condition préalable à l'importation de produits agricoles au taux préférentiel du contingent.
3.
En l'espèce, la recourante ne conteste pas avoir procédé à des importations au taux du contingent avant d'avoir versé le prix d'adjudication, ni que ce paiement constitue une condition du droit de dédouaner des marchandises à ce tarif préférentiel. Elle soutient cependant que le principe de la bonne foi interdit de lui imposer une perception subséquente de droits de douane. A cet égard, elle relève que la décision de l'Office fédéral du 22 novembre 2000, peu claire, pouvait être raisonnablement comprise dans le sens d'une autorisation d'importer les marchandises dès l'attribution du contingent, au vu notamment d'une seconde décision du même jour, fixant le délai de paiement du prix d'adjudication au 20 février 2001. Sous le même angle, la recourante souligne n'avoir été informée que tardivement des conséquences de l'inobservation de l'obligation de payer le prix d'adjudication avant d'importer.
3.1 Le droit à la protection de la bonne foi, déduit de l'art. 4 aCst., est expressément consacré aux art. 5 al. 3 et 9 Cst. Selon la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, qui demeure valable (ATF 127 I 31 consid. 3a p. 36; 126 II 377 consid. 3a p. 387), le principe de la bonne foi entre administration et administré exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 4a p. 269 s.; 121 I 181 consid. 2a p. 183 et les références citées). Ainsi, à certaines conditions, le citoyen a le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances précises qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'à juste titre il a placée dans ces promesses ou assurances (ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 118 Ib 580 consid. 5a p. 582 s.; en matière fiscale, voir ATF 118 Ib 312 consid. 3b p. 316, Jean-Marc Rivier, Droit fiscal suisse: l'imposition du revenu et de la fortune, 2e éd., Lausanne 1998, p. 132, Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des Schweizerischen Steuerrechts,
6e éd., Zurich 2002, p. 28).

Par ailleurs, la règle d'interprétation selon le principe de la confiance s'applique non seulement aux déclarations de personnes privées, mais également aux décisions administratives (Pierre Moor, Droit administratif, vol II, 2e éd., Berne 2002, n°2.1.2.8; Béatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Bâle 1983, p. 40 s. et 79 s.; ATF 115 II 415 consid. 3a p. 421). D'après cette règle, une décision doit être comprise dans le sens que son destinataire pouvait et devait lui attribuer selon les règles de la bonne foi, compte tenu de l'ensemble des circonstances qu'il connaissait ou qu'il aurait dû connaître (ATF 121 III 118 consid. 4b/aa p. 123; 118 Ia 294 consid. 2a p. 297; 118 II 365).
3.2
3.2.1 En l'occurrence, l'existence et l'étendue d'une prétention conférée par le principe de la bonne foi dépend d'abord de la portée que la recourante pouvait raisonnablement attribuer, selon le principe de la confiance, à la décision d'adjudication du 22 novembre 2000.

Le prononcé en cause, entré en force, précise expressément en haut de la page 2 que "l'importation au taux du contingent ne peut être effectuée avant le paiement de la totalité du prix de l'adjudication". Cette décision se réfère en outre à l'art. 19 al. 2 OIAgr, qui expose ladite exigence du paiement préalable dans des termes identiques. Enfin, celle-ci apparaissait de même dans l'appel d'offres publié à la Feuille officielle suisse du commerce, auquel la recourante a répondu. La condition litigieuse figurait donc clairement non seulement dans la décision du 22 novembre 2000, mais également dans l'ordonnance et dans l'appel d'offres. Il reste à examiner si des circonstances particulières auraient permis à la recourante de la méconnaître de bonne foi.

Contrairement à ce que soutient la recourante, la décision d'adjudication du 22 novembre 2000 n'était pas accompagnée d'une seconde décision, mais d'une facture précisant que le délai de paiement de 60 jours indiqué expirait le 20 février 2001. Pour le surplus, dans la mesure où l'on peut saisir correctement son argumentation, la recourante affirme qu'elle pouvait raisonnablement se croire autorisée à importer la marchandise au taux du contingent dès la décision d'attribution, sans quoi le délai de paiement de 60 jours dès l'entrée en force de ce prononcé, soit de 90 jours en tout, tronquerait de manière inadmissible le semestre d'utilisation des parts de contingent. Ce moyen ne résiste pas à l'examen. En effet, rien ne lui interdisait de s'acquitter du prix d'adjudication avant l'échéance du délai de paiement. Du reste, elle admet elle-même avoir bien saisi qu'elle devait verser ce montant dans un certain délai. Par ailleurs, l'on ne discerne pas d'illogisme entre le délai de paiement du prix d'adjudication, l'obligation de verser celui-ci avant d'importer et la limitation de la période d'utilisation des parts de contingent. Si l'importateur désire se procurer rapidement la marchandise au taux du contingent, dès le 1er janvier
2001 en l'occurrence, il lui est loisible et nécessaire de s'acquitter du prix d'adjudication avant cette date, sans attendre l'écoulement du délai de paiement. S'il entend en revanche procéder à l'importation ultérieurement, il peut différer son versement, au plus tard jusqu'à l'échéance du délai de paiement. Une lecture attentive de la décision de l'Office fédéral du 22 novembre 2000 exclut ainsi, même pour des non juristes, l'interprétation qu'en donne la recourante, selon laquelle elle pouvait importer sa part de contingent tarifaire dès réception de la décision d'attribution. Peu importe à cet égard que d'autres adjudicataires aient fait preuve de la même inattention.
3.2.2 Dans ces conditions, c'est également à tort que la recourante reproche à l'Office fédéral de ne l'avoir informée que le 11 avril 2001 des conséquences du non respect des conditions d'adjudication. En effet, il découlait de la décision du 22 novembre 2000, telle qu'elle pouvait être comprise de bonne foi, que l'inobservation des exigences en cause empêcherait nécessairement l'application du taux du contingent, si bien que les marchandises importées demeureraient soumises au taux hors contingent. L'Office fédéral n'était dès lors pas tenu de formuler expressément une telle précision, dans la décision d'attribution notamment.

Le grief de violation du principe de la bonne foi est en conséquence infondé.
4.
La recourante se plaint également d'une application erronée de l'art. 12 DPA. Elle fait valoir qu'elle s'est conformée à ses obligations en payant le prix d'adjudication, qu'elle s'est bornée à commettre une inversion chronologique en procédant aux importations avant d'avoir versé ce montant, qu'elle n'a ainsi bénéficié d'aucun avantage illicite, puisque ce prix a bel et bien été payé dans sa totalité, et, corollairement, que l'administration n'a subi aucun préjudice. Les conditions de l'art. 12 DPA n'étant pas réalisées, la perception supplémentaire de droits de douane qui lui est réclamée ne repose sur aucune base légale.
4.1 Selon l'art. 74 ch. 15 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 douanière celui qui, dans un ordre de dédouanement, indique une position tarifaire inexacte ou désigne la marchandise selon une telle position et provoque ainsi une déclaration inexacte d'une marchandise passible de droits. Le titre deuxième de la loi fédérale sur le droit pénal administratif est applicable (art. 80 al. 1 LD).

D'après l'art. 12 al. 1 lettre a DPA, 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. Cette disposition permet ainsi de procéder au rappel d'une contribution qui n'a pas été perçue à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, même si aucune personne n'est punissable (cf. Jean Gauthier, La loi

fédérale sur le droit pénal administratif, in Mémoires publiés par la Faculté de droit de l'Université de Genève, vol. 46, p. 23 ss, spéc. p. 43 s.; même auteur, Les infractions fiscales soumises à la loi fédérale sur le droit pénal administratif, in RDAF 1999 2e partie p. 56 ss, spéc. p. 59). Est assujetti au paiement de ce rappel d'impôt celui qui était tenu de payer la contribution éludée - en vertu, par exemple, des art. 9 al. 1 et/ou 13 al. 1 LD -, ainsi que toute personne qui a retiré un avantage illicite de l'infraction commise (cf. art. 12 al. 2 DPA). Cet assujettissement ne dépend pas de l'existence d'une faute ni, à plus forte raison, d'une poursuite pénale (ATF 110 Ib 306
consid. 2c p. 310 s.; 106 Ib 218 consid. 2c p. 221; Kurt Hauri, Verwaltungsstrafrecht [VStrR], Berne 1998, n. 9 ad art. 12 p. 37 s.). Il suffit que l'avantage illicite procuré par l'absence de perception de la contribution trouve sa source dans une violation objective de la législation administrative fédérale (arrêt du Tribunal fédéral du 4 août 1999, in Archives 68 p. 438 ss, consid. 2; ATF 106 Ib 218 consid. 2c p. 221).
4.2 Il n'est pas contesté en l'espèce que la recourante est soumise au paiement des droits de douane au sens des art. 9 et 13 LD. Il est en outre établi qu'elle a enfreint la disposition de l'art. 19 al. 2 OIAgr prescrivant que l'importation au taux du contingent est subordonnée au paiement préalable du prix d'adjudication. C'est donc à tort qu'elle prétend s'être conformée à ses obligations. De plus, en sollicitant l'application du taux du contingent au moment d'importer la marchandise, elle a réalisé les éléments objectifs d'une contravention douanière au sens de l'art. 74 ch. 15 LD. Enfin, l'avantage illicite dont elle a bénéficié, qui correspond au préjudice subi par l'administration, réside dans l'application d'un tarif plus favorable que celui auquel elle était astreinte du fait de l'importation prématurée de la marchandise. Peu importe à cet égard que, comme semble le soutenir l'intéressée, cette inversion chronologique puisse s'avérer sans incidence d'un point de vue strictement économique - le prix d'adjudication ayant été finalement payé -, puisque, sous l'angle juridique, la recourante a obtenu une réduction dont elle ne remplissait pas les conditions. En confirmant l'obligation de la recourante de restituer les droits
de douane correspondant à la différence entre le taux réduit et le taux hors contingent, l'autorité intimée a donc correctement appliqué l'art. 12 DPA.
5.
Enfin, la recourante invoque la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et se plaint à cet égard d'une violation du principe de la proportionnalité, estimant que la décision de perception supplémentaire prise par la Direction générale des douanes constitue une sanction disproportionnée au regard de l'inattention dont elle a fait preuve.
5.1 Le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.) comprend la règle d'adéquation, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, la règle de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, ainsi que la règle de proportionnalité au sens étroit, qui exige que la gravité des effets de la mesure sur la situation de l'administré soit mise en balance avec l'impact attendu en fonction de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 et la jurisprudence citée).
5.2 Dans le cas particulier, on ne discerne pas en quoi le paiement des droits de douane litigieux heurterait le principe constitutionnel de la garantie de la propriété; la recourante ne l'indique du reste pas. Par ailleurs, le prononcé attaqué n'est de toute façon pas disproportionné. Le rappel des contributions litigieuses ne constitue pas une sanction à proprement parler, mais une décision de perception de droits de douane prévus par l'art. 21 al. 1 LD et déterminés par le tarif des douanes. Les conditions d'une importation au taux du contingent n'étant pas réunies (art. 19 al. 2 OIAgr), la Direction générale des douanes n'avait d'autre choix que d'appliquer le tarif hors contingent. Il convient en outre de relever qu'elle a renoncé à introduire une procédure pénale fondée sur l'art. 74 ch. 15 LD, alors que celle-ci punit également la négligence (art. 75 al. 3 LD).

Le reproche de violation du principe de la proportionnalité doit en conséquence être écarté.
6.
Mal fondé, le recours doit être rejeté. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.

2.
Un émolument judiciaire de 5’000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, à la Direction générale des douanes et à la Commission fédérale de recours en matière de douanes.
Lausanne, le 6 décembre 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: