Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.608/2004 - svc

Arrêt du 8 février 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Meylan, Juge suppléant.
Greffière: Mme Dupraz.

Parties
T._____,
recourant,
représenté par Me Oscar Zumsteg, avocat,

contre

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

Objet
Importation illégale de viande, contingents,
notion de mandant, avantage illicite,

recours de droit administratif contre la décision de la Commission fédérale de recours en matière de douanes du 17 septembre 2004.

Faits:
A.
T._____ exploite, depuis 1984, l'entreprise T._____ SA sise à X._____, dont le but est la négociation de denrées alimentaires en gros. En 1994, il a lancé son propre commerce de viande. D'une enquête instruite par la Direction des douanes/Service des enquêtes de Lausanne, en collaboration avec la Direction des douanes de Bâle/Office d'enquêtes de Porrentruy (ci-après: la Direction d'arrondissement) il résulte que, du 8 octobre au 23 décembre 1998, T._____ a commandé et acheté à C._____, Transports frigorifiques et commerce de viande, 816,5 kg de viande bovine et porcine qui avaient été précédemment importés frauduleusement par ce dernier. Lors d'une audition du 19 mars 1999, T._____ a expliqué que chaque livraison avait, en principe, fait l'objet d'une commande préalable par téléphone: soit C._____ l'appelait pour lui demander s'il avait besoin de marchandises, soit c'est lui qui téléphonait; il a admis que les prix pratiqués par C._____ étaient avantageux, mais pas sensiblement inférieurs aux prix du marché suisse; il a reconnu savoir que la viande de boeuf livrée par C._____ était de la viande d'importation; sur présentation d'un décompte concernant ses achats de viande de boeuf et de porc auprès de
C._____, il a reconnu les quantités reprises comme exactes. Le dossier contient un lot de factures séquestrées par l'Administration des douanes suisses comme pièces à conviction; ces factures détaillent pour chaque commande le genre et la quantité de viande commandée, ainsi que son origine.
Le 28 octobre 1999, la Direction d'arrondissement a adressé à T._____ une décision de perception subséquente, le déclarant assujetti au paiement de redevances d'entrée pour un montant de 18'117,65 fr. (droits de douane: 17'503,85 fr. et TVA: 613,80 fr.). Ces redevances grevaient les 816,5 kg précités de viande bovine et porcine. T._____ était tenu solidairement à leur paiement avec quatre autres personnes, soit C._____,

Y._____, Z._____ et T._____ SA.
B.
T._____ a alors porté sa cause devant la Direction générale des douanes (ci-après: la Direction générale) qui l'a débouté par décision du 29 avril 2003.
C.
Le 17 septembre 2004, la Commission fédérale de recours en matière de douanes (ci-après: la Commission fédérale de recours) a rejeté le recours de T._____ contre la décision prise le 29 avril 2003 par la Direction générale. Elle a considéré en substance que l'intéressé devait se voir reconnaître la qualité de mandant au sens de l'art. 9 al. 1 de la loi fédérale du 1er octobre 1925 sur les douanes (LD; RS 631.0). Par là-même, T._____ appartenait au cercle des assujettis au sens de l'art. 12 al. 2 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0).
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, T._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision de la Commission fédérale de recours du 17 septembre 2004 et de l'acquitter ou, à défaut, de renvoyer la cause à la Direction générale pour nouvelle décision. Il se plaint de violation du droit fédéral, y compris d'excès et d'abus du pouvoir d'appréciation, de constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, d'inopportunité ainsi que de violation des règles internationales.
La Commission fédérale de recours a expressément renoncé à présenter des observations, tout en se référant à la décision attaquée. La Direction générale, conclut, sous suite de frais, au rejet du recours et à la confirmation de la décision entreprise.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 130 II 388 consid. 1 p. 389).
Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre une décision prise par une commission fédérale de recours et fondée sur le droit public fédéral, le présent recours, qui ne tombe pas sous le coup d'une des exceptions des art. 99 à 102 OJ, est en principe recevable, au regard des art. 97 ss OJ ainsi que de la règle particulière de l'art. 109 al. 1 lettre e et al. 3 LD, dans la mesure où l'intéressé conteste l'application que la Commission fédérale de recours a faite à son endroit des art. 9 et 13 LD ainsi que 12 DPA.
Le recourant conclut en outre à son "acquittement". S'il faut entendre par là qu'il demande non seulement d'être libéré de l'obligation d'acquitter les droits éludés, mais encore d'être exempté de toute peine, le recours est dans cette mesure irrecevable. En effet, cette question sort du cadre défini par l'objet de la procédure.
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 des citoyens ainsi que les traités internationaux (cf. ATF 130 I 312 consid. 1.2 p. 318 et la jurisprudence citée), sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ). En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans cette décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ). Enfin, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de la décision attaquée, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ).
Dans la mesure où le recourant fait valoir l'inopportunité de la décision entreprise, le présent recours est donc irrecevable.
3.
Le recourant soutient qu'en lui-même, le système des contingents tarifaires serait contraire aux "règles internationales en matière de commerce international GATT OMC" et violerait de surcroît la Constitution fédérale.
3.1 En tant que le recourant se réfère à l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (annexe 1A.4 de l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce [ci-après: l'Accord OMC; RS 0.632.20]), son argumentation est manifestement dénuée de toute pertinence, car il n'est nullement question de mesures de ce type en l'espèce.
3.2 C'est de même à tort que le recourant se rapporte à l'art. III de l'accord général du 30 octobre 1947 sur les

tarifs douaniers et le commerce (GATT; RS 0.632.21). Cette disposition concerne en effet exclusivement les taxes et autres impositions intérieures, qui ne doivent pas frapper les produits importés plus lourdement que les produits nationaux similaires. Elle ne s'applique donc pas aux taxes à l'importation; or, c'est exclusivement de cela qu'il s'agit dans le cas particulier.
3.3 A la suite de l'Accord OMC, la Suisse a dû remplacer les restrictions à l'importation qui avaient cours dans l'agriculture par des droits de douane. Le taux des droits de douane est désormais le seul instrument de protection à la frontière (cf. le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994 relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC [Cycle d'Uruguay][Message 2 GATT], in FF 1994 IV 995, p. 1073); la quantité de produits agricoles importés ne peut plus être contrôlée directement, mais seulement indirectement, par la fixation de taux de droits de douane et de contingents tarifaires. Selon l'art. 17 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture; LAgr; RS 910.1), les droits de douane à l'importation doivent être fixés compte tenu de la situation de l'approvisionnement dans le pays et des débouchés existant pour les produits suisses similaires. Vu la tarification, le seul moyen d'orienter les importations et de protéger l'agriculture consiste dorénavant à fixer les droits de douane à un niveau approprié jusqu'à concurrence des taux maximums désormais autorisés par le GATT. Dans les limites prévues par le GATT, les pays
membres sont libres de fixer les taux effectivement appliqués (cf. le Message 2 GATT, in FF 1994 IV 1111). L'art. 20 LAgr prévoit la possibilité d'introduire des prix-seuils pour certains produits agricoles et l'art. 21 LAgr celle de déterminer des contingents tarifaires, qui représentent la quantité minimale d'un produit agricole, définie par les engagements pris au sein du GATT et pouvant être importée à un droit de douane bas. Par opposition, les droits de douane applicables aux importations hors contingent peuvent au besoin être fixés à un niveau élevé afin de renchérir les importations supplémentaires et de les rendre inintéressantes (cf. le Message 2 GATT, in FF 1994 IV 1117; sur tous ces points, voir ATF 128 II 34 consid. 2b p. 37/38).
Pour tenir compte de l'Accord OMC, la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (ci-après: aLAgr; RO 1953 p. 1095) - qui a été abrogée par l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1999, de la loi sur l'agriculture - a été modifiée par une novelle du 16 décembre 1994. C'est alors qu'a été introduite une disposition instaurant les contingents tarifaires et déléguant au Conseil fédéral la compétence de les déterminer (art. 23b aLAgr). Sur cette base, le Conseil fédéral a modifié, le 17 mai 1995, l'ordonnance du 21 décembre 1953 relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture (ci-après: l'ordonnance générale sur l'agriculture ou OAgr; RO 1953 p. 1153) et défini, à l'art. 28 al. 1 OAgr, le contingent tarifaire comme étant la quantité d'un ou de plusieurs produits agricoles pouvant être importés au taux du contingent; l'art. 28 al. 2 OAgr précisait que les importations hors contingent étaient grevées du taux (plus élevé) hors contingent. Jusqu'au 1er janvier 1999, l'importation d'animaux de boucherie des espèces bovine, porcine, chevaline, ovine et caprine et de leur viande a été régie par l'ordonnance générale sur l'agriculture et par
l'ordonnance du 22 mars 1989 concernant le marché du bétail de boucherie et l'approvisionnement en viande (RO 1989 I 588) (cf. arrêt 2A.213/2003 du 8 août 2003, consid. 4.1).
Il résulte de ce qui précède que le système de contingents tarifaires est parfaitement conforme aux engagements pris par la Suisse en 1994, dans le cadre du GATT, dès lors que ces contingents sont fixés de manière à respecter les quantités minimales pouvant être importées à droit de douane bas, d'une part, et que, d'autre part, les taux des droits de douane applicables aux importations hors contingent n'excèdent pas les maxima, tels que fixés dans le cadre du GATT. C'est ainsi à tort que le recourant fait valoir une violation des art. VII et XII du GATT. L'art. VII du GATT ne saurait en effet s'appliquer qu'aux importations réalisées sous contingent tarifaire. Quant à l'art. XII du GATT, il ne concerne que les restrictions quantitatives, par opposition aux restrictions tarifaires.
3.4 L'instauration d'un tel système de contingents tarifaires crée, par définition même, une différence de traitement entre les importations sous contingent et les importations hors contingent. Le recourant soutient qu'il en résulterait, en violation de la Constitution fédérale, une inégalité de traitement entre ceux qui jouissent d'un contingent et les autres. Il prétend en outre que ce système serait contraire à la liberté "du commerce et de l'industrie".
Dans la mesure où le principe du contingent tarifaire est consacré par une disposition d'une loi fédérale, le Tribunal fédéral ne peut en revoir la constitutionnalité (art. 191 Cst.).
3.5 Le moyen que le recourant tire d'une prétendue violation des règles internationales en matière de commerce international et de la Constitution fédérale doit donc être écarté.

4.
Le recourant conteste tomber sous le coup de l'art. 12 DPA.
4.1 Selon l'art. 12 al. 1 DPA, lorsque, à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, c'est à tort qu'une contribution n'est pas perçue, celle-ci ainsi que les intérêts seront perçus après coup alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable; est assujetti à la prestation celui qui a obtenu la jouissance de l'avantage illicite, en particulier celui qui est tenu au paiement de la contribution (art. 12 al. 2 DPA).
D'après l'art. 13 al. 1 LD, les droits de douane sont dus par les personnes assujetties au contrôle douanier et par celles désignées à l'art. 9 LD, ainsi que par les personnes pour le compte desquelles la marchandise est importée ou exportée; ces personnes sont solidairement responsables des sommes dues; les droits de recours entre les assujettis sont réglés par le droit civil. Sont assujetties au contrôle douanier, selon l'art. 9 al. 1 LD, les personnes qui transportent des marchandises à travers la frontière, ainsi que leurs mandants.
D'après la jurisprudence, la notion de mandant, au sens de cette disposition, doit être entendue de façon large; l'existence d'un contrat au sens des art. 394 ss CO n'est en particulier pas requise, pas plus que celle d'un rapport de droit valable au sens du droit civil (ATF 89 I 542 consid. 4 p. 544-546). Est ainsi mandante, selon cette disposition, toute personne qui cause ou provoque effectivement le transport d'une marchandise à travers la frontière (ATF 107 Ib 198 consid. 6b p. 200; 89 I 542 consid. 4 p. 546). C'est ainsi notamment que, lorsqu'une marchandise est importée en Suisse sans commande préalable, a qualité de mandant celui qui a manifesté sa prédisposition générale à accepter une telle marchandise puisque, par cette prédisposition précisément, il provoque l'importation; le caractère légal ou non de l'importation n'est pas nécessairement déterminant.
Conformément à l'art. 68 de l'ordonnance du 22 juin 1994 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA; RO 1994 p. 1464) encore en vigueur au moment déterminant pour la présente espèce, était assujetti à l'impôt quiconque était assujetti aux droits de douane.
4.2 Le recourant conteste avoir la qualité de mandant au sens de l'art. 9 al. 1 LD.
En cours d'enquête, le recourant a reconnu savoir que la viande de boeuf qu'il commandait à C._____ était de la viande importée. Il résulte d'autre part du dossier que les factures mentionnaient l'origine de la viande ainsi commandée. La Commission fédérale de recours a donc eu raison de retenir que le recourant "devait présumer" l'origine étrangère de cette marchandise. Le recourant ne saurait donc sérieusement prétendre avoir cru de bonne foi, en se fiant à des assurances données par C._____, que la viande qu'il lui commandait provenait de Suisse. Le recourant développe sur ce point une argumentation quelque peu ambiguë. On pourrait en déduire qu'il avait, de bonne foi, la conviction que, bien que de provenance étrangère, la marchandise ainsi commandée était déjà en Suisse au moment où la commande était passée, car elle avait été importée par des tiers établis à Genève ou à Zurich, auprès desquels C._____ disait s'approvisionner lui-même. Si tel était le cas, il ne s'ensuivrait nullement que le recourant ne saurait être qualifié de mandant au sens de l'art. 9 al. 1 LD ni, partant, d'assujetti aux droits de douane selon l'art. 13 al. 1 LD. Comme cela résulte en effet de la jurisprudence précitée, doit (aussi) se voir
reconnaître la qualité de mandant celui qui manifeste une disposition générale à acquérir des marchandises de provenance étrangère; en manifestant une telle disposition générale, il provoque de ce seul fait l'importation de ces marchandises et il est alors indifférent que celles-ci se trouvent déjà en Suisse au moment où est passée la commande proprement dite. De l'aveu même du recourant, c'est C._____ qui lui a proposé sa marchandise; en acceptant cette proposition, ce que confirment rétrospectivement les commandes successives qu'il lui a passées, le recourant lui a manifesté sa disposition générale à acquérir auprès de lui des viandes d'importation. C'est donc à juste titre et sans violer le droit fédéral que la Commission fédérale de recours lui a reconnu la qualité de mandant au sens de l'art. 9 al. 1 LD. Comme cela ressort également de la jurisprudence susmentionnée, il serait au demeurant sans importance à cet égard que le recourant ait ignoré, ainsi qu'il le prétend, que la marchandise en cause avait été importée illégalement.
4.3 Dès lors que le recourant doit se voir reconnaître la qualité de mandant, il entre dans le cercle des assujettis aux droits de douane à teneur de l'art. 13 al. 1 LD et, par voie de conséquence, figure au nombre des personnes tenues au paiement de la contribution auxquelles se réfère l'art. 12 al. 2 DPA; il peut donc être recherché au titre de la perception subséquente des droits de douane éludés conformément à l'art. 12 al. 1 DPA. Dans la mesure où le recourant était, en sa qualité de mandant, assujetti aux droits de douane en application des art. 13 al. 1 et 9 al. 1 LD, il a obtenu un avantage illicite au sens de l'art. 12 al. 2 DPA du seul fait que ces droits n'ont pas été acquittés. II serait donc sans importance que le recourant n'ait pas bénéficié en outre de prix de vente inférieurs à ceux de marchandises comparables sur lesquelles les droits à l'importation auraient été régulièrement acquit-

tés.
C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a considéré que le recourant tombait sous le coup de l'art. 12 al. 2 DPA.
5.
Vu ce qui précède, les griefs du recourants sont infondés, en tant que recevables. Par conséquent, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.
Succombant, le recourant 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 dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 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 8 février 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: