Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.213/2003 /sch

Arrêt du 8 août 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Merkli et Meylan, Juge suppléant.
Greffier: M. Vianin.

Parties
X._____ SA,
recourante,
représentée par Me Jean-Marie Favre, avocat,
case postale 295, 1701 Fribourg,

contre

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

Objet
perception subséquente de 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 27 mars 2003.

Faits:

A.
La société X._____ SA (ci-après: la société ou la recourante), sise à Nyon, a pour but le commerce de produits alimentaires, en particulier de produits carnés. Entre le 7 et le 14 février 1997, alors qu'elle avait déjà quasiment épuisé son contingent tarifaire pour la période de contingentement allant du 1er juillet 1996 au 30 juin 1997, la société a importé 11'571 kg de viande de cheval, en indiquant le numéro du permis général d'importation et en utilisant le quota individuel de B._____, commerçant de viande chevaline à Neuenegg.

Le 2 septembre 1999, la Direction du IIIème arrondissement des douanes (Genève) a décidé de percevoir des droits de manière subséquente pour cause de dépassement du contingent tarifaire. Pour calculer ceux-ci, elle a déduit des 11'571 kg la part non utilisée du contingent attribué à B._____, ce qui ramenait le dépassement imputé à la société à 5'493 kg. En appliquant le taux hors contingent à ce montant, les droits réclamés s'élevaient à 103'055 fr. 10.

La société a recouru contre ce prononcé à la Direction générale des douanes qui, par prétérition d'instance (art. 47 al. 2 PA), a transmis le recours à la Commission fédérale de recours en matière de douanes (ci-après: la Commission fédérale) comme objet de sa compétence.
B.
Par décision du 27 mars 2003, la Commission fédérale a rejeté le recours. Elle a considéré que la société ne pouvait importer de la viande en utilisant le contingent d'un tiers, car la cession d'une part de contingent était

prohibée par la réglementation alors en vigueur. Elle a nié l'existence alléguée par la société d'une pratique contraire et a considéré que l'intéressée ne pouvait non plus se prévaloir valablement de sa bonne foi en relation avec les propos tenus par C._____, alors sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture, lors de séances d'information à l'intention des importateurs de viande. A cet égard, la Commission fédérale a d'ailleurs écarté la requête tendant à l'audition de témoins, en procédant à une appréciation anticipée des preuves. Enfin, elle a nié le droit de compenser le dépassement de contingent avec les soldes de contingents que la société n'avait pas entièrement utilisés lors de périodes de contingentement antérieures. Dans ces conditions, elle a estimé que la société avait obtenu un

avantage illicite en important de la viande au taux du contingent au lieu du taux hors contingent et qu'il y avait lieu de percevoir après coup la différence.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, la société demande au Tribunal fédéral d'annuler, sous suite de frais et dépens, Ïla décision de perception d'une différence de droits émanant de la Direction du IIIe arrdt des douanes du 9 [recte: 2]septembre 1999 portant sur Fr. 103'055,10 au titre de dépassement final du contingent de la maison B._____ [...], X._____ SA étant libérée des droits de douane précités.. Elle fait valoir une violation de son droit d'être entendue. Elle se prévaut du droit à la protection de la bonne foi en relation avec les déclarations de C._____, au sujet desquelles elle produit trois pièces nouvelles. Elle allègue une pratique admettant la compensation d'un dépassement de contingent avec un contingent non utilisé. Enfin, elle qualifie la décision attaquée d'arbitraire.

La Direction générale des douanes conclut au rejet du recours, alors que la Commission fédérale renonce à se déterminer en renvoyant à la décision attaquée.

Le 7 août 2003, la société a déposé une écriture spontanée à laquelle était joint un nouveau moyen de preuve.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 173 consid. 1 p. 174; 129 II 225 consid. 1 p. 227; 128 I 46 consid. 1a p. 48, 177 consid. 1 p. 179; 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47, 56 consid. 1 p. 58, 66 consid. 1 p. 67 et la jurisprudence citée).

Selon l'art. 98 lettre e OJ, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable notamment contre les décisions des commissions fédérales de recours.
1.2 Comme il résulte de son intitulé, le recours interjeté le 12 mai 2003 est dirigé contre la décision de la Commission fédérale du 22 mars 2003. Il ne conclut toutefois expressément qu'à l'annulation de celle de la Direction du IIIème arrondissement des douanes Genève du 9 (recte: 2) septembre 1999. Compte tenu cependant de son intitulé et du fait que certains des griefs soulevés ne peuvent par nature se rapporter qu'à la décision de la Commission fédérale, il y a lieu d'admettre qu'il tend aussi, implicitement, à l'annulation de ce dernier prononcé et qu'il est dans cette mesure recevable. Le recours est en revanche irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la décision de la Direction du IIIème arrondissement des douanes.

Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et dans les formes prescrites, de sorte qu'il convient d'entrer en matière dans la mesure définie ci-dessus.
2.
2.1 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 la 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). Aussi la possibilité d'alléguer des faits nouveaux ou de faire valoir de nouveaux moyens de preuve est-elle très restreinte (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 125 II 217 consid. 3a p. 221; 124 II 409 consid. 3a p. 420; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 286/287). Selon la jurisprudence, seules sont admissibles dans ce cas les preuves que l'instance inférieure aurait dû retenir d'office, et dont le défaut d'administration constitue une violation de règles essentielles de procédure (ATF 124 II 409 consid. 3a p. 420; 121 II 97 consid. 1c p. 99;

107 Ib 167 consid. 1b p. 169; 106 Ib 77 consid. 2a p. 79).
2.2 En l'espèce, il est en particulier douteux que la pièce déposée le 7 août 2003 soit recevable, dès lors que ce document a été produit après l'échéance du délai de recours (art. 106 OJ) et sans qu'un second échange d'écritures n'ait été ordonné (art. 110 al. 4 OJ).

La question de savoir si les nouveaux moyens de preuve sont admissibles peut toutefois demeurer indécise, du moment que les faits auxquels ils se rapportent ne changent rien au sort du recours, comme il sera démontré ci-après (cf. consid. 5.2).
3.
La recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue. En effet, en procédure de recours devant la Commission fédérale, elle a affirmé avoir cru de bonne foi que la cession de parts de contingents était tolérée, en se prévalant des propos tenus par C._____, alors vice-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture, lors des séances d'information à l'intention des importateurs de viande, tenues le 14 juin 1995 et le 23 mai 1996. Répondant aux doléances de ses auditeurs qui stigmatisaient la rigidité du système et évoquaient des problèmes d'ajustement des contingents, celui-ci aurait déclaré que le transfert des contingents d'un importateur à l'autre était en principe discutable, mais qu'il appartenait aux marchands concernés de 's'arranger entre eux' afin de permettre une répartition des achats compatible avec les capacités de chacun, pour autant que cela restât dans les limites fixées par la législation fédérale (recours, p. 6 pt 9.3). A l'appui de ces allégations, la recourante avait requis l'audition de différentes personnes ayant participé aux séances en question et dont l'identité serait indiquée à la demande de la Commission fédérale (réplique du 30 septembre 2002 en procédure de recours devant la
Commission fédérale, p. 5).

La Commission fédérale a écarté ces réquisitions, en estimant, par voie d'appréciation anticipée des preuves, que les pièces du dossier étaient suffisantes pour qu'elle puisse se forger une conviction sur la question de la protection de la bonne foi de la recourante. La recourante y voit une violation de son droit d'être entendue.

Le grief est mal fondé. En effet, la Commission fédérale n'a pas mis en doute les allégations de la recourante, mais a estimé, à juste titre (cf. ci-après consid. 5.2), que les déclarations de C._____, telles qu'elles étaient relatées par celle-ci, ne suffisaient pas à fonder le droit à la protection de la bonne foi. Dans ces conditions, la Commission fédérale pouvait se dispenser d'instruire plus avant sur ce point de fait et rejeter les offres de preuve de la recourante, sans violer le droit de celle-ci d'être entendue.
4.
4.1 En relation avec l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20), la Suisse a dû remplacer les restrictions à l'importation qui avaient cours dans l'agriculture par des droits de douane. En conséquence, une novelle du 16 décembre 1994 (RO 1995 II p. 1837 ss; entrée en vigueur le 1er juillet 1995) a introduit dans la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture; RO 1951 p. 1095 ss; abrogée avec effet au 1er janvier 1999) un article 23b instaurant des contingents tarifaires et déléguant au Conseil fédéral la compétence de les fixer. Le 17 mai 1995 (RO 1995 II p. 1843 ss), le Conseil fédéral a modifié avec effet au 1er juillet 1995 l'ordonnance du 21 décembre 1953 relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture (ordonnance générale sur l'agriculture; RO 1953 p. 1153 ss; abrogée avec effet au 1er janvier 1999). Selon l'art. 28 al. 1 de cette ordonnance, un contingent tarifaire désigne la quantité d'un ou plusieurs produits agricoles pouvant être importée au taux du contingent. Les importations faites hors contingent sont grevées du taux - plus élevé - hors contingent (art. 28
al. 2).

Jusqu'au 1er janvier 1999, l'importation de viande a été régie, outre par l'ordonnance générale sur l'agriculture, par l'ordonnance du 22 mars 1989 concernant le marché du bétail de boucherie et l'approvisionnement en viande (ordonnance sur le bétail de boucherie; aOBB; RO 1989 I p. 588 ss; abrogée avec effet au 1er janvier 1999). L'art. 22a de cette ordonnance disposait que pour l'importation de marchandises dans le cadre d'une part de contingent tarifaire, les ayants droit devaient obtenir du service administratif compétent un quota individuel, lequel restait valable trois mois au plus, sous réserve de prolongation.

La répartition des contingents était réglementée par l'art. 30 de l'ordonnance générale sur l'agriculture. Selon l'alinéa 4 1ère phrase de cette disposition et contrairement au droit actuel (cf. art. 14 de l'ordonnance générale du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles [ordonnance sur les importations agricoles; OIAgr; RS 916.01; en vigueur depuis le 1er janvier 1999]), les parts de contingents tarifaires étaient incessibles. En vertu de l'art. 22a al. 1 2ème phrase aOBB, il en allait de même du quota individuel.
4.2 La loi fédérale du 1er octobre 1925 sur les douanes (LD; RS 631.0) règle notamment la perception des droits de douane (chapitre premier) ainsi que les infractions aux prescriptions douanières (chapitre III). En matière d'infractions, selon l'art. 80 al. 1 LD, le titre deuxième (art. 2 à 18) de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0) est applicable.

En vertu de l'art. 12 al. 1 DPA, lorsque, à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, une contribution n'est pas perçue, la perception se fera après coup, avec les intérêts, alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable. Le débiteur est la personne qui a obtenu la jouissance de l'avantage illicite, notamment celle qui était tenue au paiement de la contribution (art. 12 al. 2 DPA). Cette disposition permet de procéder au rappel d'une contribution qui n'a pas été perçue à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale (ATF 129 II 160 consid. 3.2 p. 167).

L'assujettissement aux droits de douane est régi par les art. 11 ss LD.
4.3 En l'occurrence, la recourante ne conteste pas, à juste titre, être assujettie aux droits de douane en vertu de l'art. 13 LD ni être en cette qualité tenue, le cas échéant, d'acquitter des droits de manière subséquente sur la base de l'art. 12 al. 2 DPA.

Il est constant que la recourante avait quasiment épuisé son contingent lorsqu'elle a procédé pour son propre compte aux importations en cause (selon le décompte pièce no 28 du dossier de la Direction générale des douanes, le solde était de 907,8 kg). Quant à la cession d'une part du contingent ainsi que du quota individuel de B._____ à la recourante, elle est en principe dépourvue d'effets dès le moment où une telle cession n'était pas autorisée par le droit alors en vigueur. La recourante prétend toutefois que la cession de contingents était tolérée par la pratique administrative. En invoquant le droit à la protection de la bonne foi, elle se prévaut en particulier des propos tenus par le sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture. Il convient donc d'examiner si ces circonstances justifient de traiter le cas d'espèce d'une manière qui s'écarte du droit matériel (ci-après consid. 5).
5.
5.1 Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l'art. 9 Cst. (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd., Zurich 2002, n°624). Il protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée (ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; cf. aussi ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125). Ainsi, l'art. 9 Cst. confère d'abord au citoyen le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances (promesses, renseignements, communications, recommandations ou autres déclarations) reçues, si les conditions cumulatives suivantes sont réunies (ATF 121 II 473 consid. 2c; 118 Ia 245 consid. 4b et les arrêts cités):
a) l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;
b) l'autorité a agi ou est censée avoir agi dans les limites de sa compétence;
c) l'administré a eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite;
d) l'administré s'est fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice;
e) la loi n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée.
5.2 En l'occurrence, l'administrateur de la recourante, dont les agissements en tant qu'organe sont attribués à cette dernière, a déclaré lors d'une audition par le Service des enquêtes de la Direction des douanes qu'il savait que les permis généraux d'importation étaient incessibles et que les quotas individuels ne pouvaient être utilisés pour le compte de tiers; il avait toutefois déduit des propos tenus par le sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture que cela était toléré (procès-verbal d'interrogatoire du 20 juillet 1998, pièce no 7 du dossier de la

Direction générale des douanes, spéc. p. 3). S'agissant de ces propos, la recourante admet d'ailleurs elle-même que leur auteur a expressément relevé que les ärrangementsëntre importateurs devaient rester dans le cadre de la législation fédérale. Dans ces conditions, la recourante ne pouvait de bonne foi les interpréter en ce sens que le sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture entendait autoriser - fût-ce sous la forme d'une simple tolérance - une pratique, la cession de contingents et de quotas individuels, qu'elle savait pertinemment être illégale. Cela serait revenu à abroger de facto le droit en vigueur et il devait apparaître quasiment exclu que le prénommé ait eu la compétence de le faire.

Ainsi, les deuxième et troisième conditions précitées font clairement défaut, de sorte que la recourante ne saurait se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner si les autres conditions cumulatives sont réalisées. Il n'est pas non plus nécessaire d'administrer des preuves concernant les déclarations du sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture, ni, par conséquent, de se prononcer sur l'admissibilité des nouveaux moyens de preuve y relatifs, car, même en admettant que ces déclarations aient eu la teneur alléguée par la recourante, elles ne suffisent pas à fonder le droit à la protection de la bonne foi.
Par ailleurs, la Commission fédérale a nié que les autorités compétentes - en particulier l'Office fédéral de l'agriculture - aient eu pour pratique de tolérer la cession de parts de contingents et de quotas individuels. La recourante ne démontre pas que cette constatation de fait serait manifestement inexacte, de sorte que le Tribunal fédéral est lié par elle. En particulier, la pièce jointe à l'écriture spontanée du 7 août 2003 ne saurait suffire à cet égard, car, dans ce document, la Direction générale des douanes se limite à évoquer les déclarations faites par des importateurs de viande lors de diverses auditions, selon lesquelles c̈ertaines pratiques en matière de cession de permis auraient été tolérées par l'Office fédéral de l'agriculture¨; il est toutefois précisé que cette autorité a contesté les affirmations en cause.
6.
La recourante prétend pouvoir compenser les importations incriminées avec des soldes de contingents qu'elle n'a pas utilisés lors de périodes antérieures de contingentement.

Outre qu'aucune disposition ne prévoit expressément une telle possibilité, il faut convenir avec l'autorité intimée que cela serait incompatible avec le système légal du contingent tarifaire et même de nature à le priver de l'essentiel de son efficacité. En effet, le système ne saurait remplir la fonction protectrice qui lui est assignée qu'autant que le volume des contingents d'importation est déterminé, pour chaque période de contingentement, en fonction de la production intérieure au même moment. Or, cette corrélation serait rompue s'il était possible de reporter le solde inutilisé d'un contingent d'une période à l'autre, voire sur plusieurs périodes, comme le voudrait la recourante.

La recourante se prévaut il est vrai de deux cas où un tel report aurait effectivement été autorisé. En guise de preuves, elle se réfère à deux pièces figurant au dossier (pièces nos 3 et 4 jointes au mémoire de réplique du 30 septembre 2002), à savoir la copie d'un courrier qu'une fiduciaire agissant pour le compte de l'Association suisse des importateurs de viande de cheval a adressé le 8 juillet 1996 à la Commission de recours du Département fédéral de l'économie, ainsi que la copie d'un courrier adressé par la Direction générale des douanes le 20 mars 2000 dans une autre procédure de perception subséquente de droits de douane.

Dans son courrier susmentionné du 8 juillet 1996, la fiduciaire se réfère à une décision par laquelle la Commission précitée avait partiellement admis un recours dirigé contre une décision de l'Office fédéral de l'agriculture. Elle interprète celle-ci en ce sens que Ïes importateurs qui n'ont pas épuisé leur contingent 1994/1995 au 30 juin 1995 peuvent reporter le reliquat en augmentation de leur contingent tarifaire partiel, pour la période allant du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996ët que le contingent non utilisé au 30 juin 1996 n'est pas caduc mais entre en considération pour la période suivante. Elle demande à la Commission de lui confirmer que son interprétation est exacte et en particulier que Ïes importateurs peuvent bénéficier du report du contingent non utilisé en 1994/1995.˙ La recourante ajoute q̈u'à sa connaissance, la réponse a été affirmative.˙ Toutefois, elle ne fournit aucune preuve à l'appui de cette allégation.

Quant au courrier précité du 20 mars 2000, il en ressort que l'Office fédéral de l'agriculture, par lettre du 5 septembre 1996, a accepté q̈ue 16'576,7 kg de viande de cheval, précédemment importés au taux contingent

sans que la Y._____ SA soit au bénéfice de quotas individuels, soient néanmoins couverts par le contingent 1996/1997 de cette société; cette autorité aurait de plus renoncé à une dénonciation pour déclarations inexactes, en considérant que la société précitée ävait eu besoin de s'adapter durant la phase d'introduction du système législatif en matière de contingents tarifaires. Ainsi, dans cette affaire, le problème était que la société précitée ne disposait pas d'un quota individuel, ce qui peut être en relation avec un dépassement de contingent (par ex., la société ne pouvait obtenir de quota parce que son contingent était déjà épuisé), mais ne l'est pas nécessairement (il se peut que la société ait tout simplement omis de faire les démarches en vue de l'obtention d'un quota). Dans le cas de Y._____ SA, cette deuxième hypothèse apparaît d'autant plus vraisemblable que les faits remontent à la période de l'introduction du système des contingents.

Ainsi, les moyens de preuve auxquels la recourante se réfère ne sauraient suffire à établir l'existence d'une pratique admettant le report de soldes de contingents. D'ailleurs, à supposer même qu'une telle pratique soit avérée dans les deux cas dont la recourante se prévaut, celle-ci serait illégale, de sorte que la recourante ne pourrait en bénéficier qu'aux conditions restrictives auxquelles la jurisprudence fait primer le principe d'égalité sur celui de la légalité: il doit s'agir d'une pratique systématique que l'autorité entend poursuivre (ATF 122 II 446 consid. 4a p. 451-452). En l'occurrence, ces conditions ne seraient pas réalisées en présence de deux cas isolés.

7.

Enfin, la recourante fait valoir que, durant la période de contingentement litigieuse, B._____ n'avait lui-même pas épuisé son propre contingent (compte tenu aussi bien des importations qu'il a effectuées lui-même que des quotas qu'il a cédés). Cela ne lui est d'aucun secours. En effet, le fait générateur de la perception subséquente des droits de douane litigieux est l'importation par la recourante des 11'571 kg de viande de cheval en utilisant le quota individuel de B._____ et non pas la cession par ce dernier de parts de son contingent. Il est vrai que l'autorité de première instance a jeté quelque confusion à ce sujet en déduisant, pour le calcul des droits éludés, des quantités importées par la recourante en sus de son propre contingent la part du contingent de B._____ restée inutilisée par ce dernier. Ainsi que la Direction générale des douanes le reconnaît dans ses observations (p. 9), il s'agit là d'une erreur, car, pour calculer les droits à percevoir de manière subséquente, il aurait fallu déduire de la quantité de viande importée (11'571 kg) le solde du contingent de la recourante, soit 907,8 kg, au lieu de celui de B._____ (6'078 kg). Toutefois, la recourante ne saurait rien tirer en sa faveur de cette
erreur qui, au demeurant, lui profite.

Pour la même raison que celle évoquée ci-dessus, il n'importe pas que B._____ ait cédé des parts de son contingent à d'autres personnes que la recourante. L'argumentation selon laquelle la décision attaquée serait arbitraire dans la mesure où elle ne tient pas compte des autres ïesponsablesdoit ainsi être repoussée.

8.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté. Succombant, la recourante supporte les frais judiciaires (art. 156 al. 1 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 5'000 francs est mis à la charge de la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

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 8 août 2003

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: