Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.552/2001 /viz

Arrêt du 14 mai 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler et Meylan, juge suppléant,
greffière Rochat.

X._____,
recourante,

contre

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

Droits de douane: régime de l'admission temporaire applicable aux conteneurs

(recours de droit administratif contre la décision de la
Commission fédérale de recours en matière de douanes
du 14 novembre 2001)

Faits:
A.
La société X._____, a pour but la représentation, la gestion, le conseil et le négoce dans le domaine du transport maritime, terrestre et aérien des personnes et des marchandises, ainsi que le stockage, l'importation, l'exportation et la distribution de produits bruts ou manufacturés.

Entre janvier 1991 et octobre 1995, la société a vendu notamment cinquante conteneurs vides et non dédouanés à divers acquéreurs en Suisse. Dix de ces conteneurs avaient été achetés en France et importés en Suisse en franchise de redevances par les soins de l'entreprise Y._____, mandatée par X._____. Les quarante autres, qui avaient été importés temporairement en Suisse en franchise d'impôts et se trouvaient entreposés à Frenkendorf, ont été achetés par X._____ à diverses sociétés établies à l'étranger, puis revendus à des clients suisses.

Le 6 janvier 1997, la Direction des douanes de Genève a notifié à X._____ une décision d'assujettissement à la prestation pour les cinquante conteneurs, toujours non dédouanés, portant sur un montant de redevances de 24'829.70 fr.
B.
X._____ a recouru contre cette décision. Elle faisait valoir qu'il était anormal qu'elle ait à payer des redevances selon que ses clients respectaient ou non la déclaration d'affectation des conteneurs achetés; elle demandait en conséquence l'abandon de toute charge à son encontre.

Après avoir donné à la société la possibilité de s'exprimer et de retirer son recours, la Direction générale des douanes l'a rejeté par décision du 12 février 2001. Elle a considéré en substance qu'en sa qualité de courtier en conteneurs, la société ne pratiquait que des opérations purement commerciales, sans jamais utiliser elle-même les conteneurs comme engins pour le transport transfrontière de marchandises; l'intéressée ne pouvait donc pas bénéficier du régime de l'admission temporaire. Elle a en outre confirmé l'applicabilité de l'art. 12 al. 1 et 2 de

la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0), non sans préciser que le volet administratif était indépendant du volet pénal de l'affaire.
C.
Par décision du 14 novembre 2001, la Commission fédérale de recours en matière de douanes a rejeté le recours formé par X._____ contre la décision de la Direction générale des douanes. Elle a considéré en substance que la vente après importation devait être assimilée à une importation définitive, que les conteneurs soient ensuite ou non réexportés. S'agissant des dix conteneurs importés, puis revendus par la société, elle a considéré que l'assujettissement aux droits de douane résultait des art. 9 et 13 LD; pour ce qui était des quarante autres conteneurs, en revanche, l'assujettissement de la recourante découlait de l'art. 12 DPA, soit de l'avantage illicite consistant pour la société dans l'acquisition de marchandises sur lesquelles le coût des redevances n'avait pas été répercuté. Enfin, elle a rejeté l'argument tiré par la société du principe de la bonne foi.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, y compris ceux des instances antérieures, de réformer cette décision en ce sens qu'elle est reconnue ne pas devoir la créance douanière litigieuse et que toute poursuite pénale contre elle est abandonnée. Elle offre en outre « de coopérer avec l'administration en portant auprès des trois clients acheteurs concernés la réclamation de la part de créance qui leur incombe » et de reverser « à l'administration le montant des droits et taxes ainsi encaissés » moyennant que soit dégagée sa responsabilité pour la part qui s'avérerait non récupérable.

La Commission fédérale de recours a renoncé à présenter des déterminations et se réfère à sa décision du 14 novembre 2001. Au terme de ses observations, la Direction générale des douanes conclut au rejet du recours, avec suite de frais.

X._____ a sollicité l'autorisation de répliquer.

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 la Commission fédérale de recours en matière de douanes, sans qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ, notamment celle de l'art. 100 lettre h OJ, ne soit réalisée, le présent recours est en principe recevable.

Il est en revanche irrecevable en tant qu'il conclut à l'abandon de toute poursuite pénale contre la recourante. Cette question ne fait en effet nullement l'objet de la décision attaquée, pas plus qu'elle ne faisait l'objet de la procédure qui a abouti à cette décision. L'aspect pénal de la présente affaire pourra, le cas échéant, faire l'objet d'une décision au terme d'une procédure distincte, et sera aussi susceptible d'être attaquée, mais par d'autres voies que celle du recours de droit administratif (voir art. 62ss DPA). Quant à l'art. 12 DPA, il ne préjuge en rien la décision qui pourrait être prise sur le plan pénal; cette disposition s'applique en effet chaque fois qu'une contribution doit être perçue après coup, alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable (al. 1).
Enfin, l'examen du Tribunal fédéral ne peut porter que sur l'objet du litige et ne saurait, en particulier, s'étendre à la « proposition de collaboration » formulée par la recourante.
1.2 Le Tribunal fédéral revoit d'office et librement l'application du droit fédéral, y compris l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 104 OJ). S'agissant de contributions publiques, il n'est pas lié par les conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). II ne peut en revanche revoir l'opportunité de la décision attaquée, faute de disposition particulière lui en conférant le pouvoir en cette matière.

La décision attaquée émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés par celle-ci, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts ou incomplets ou qu'il n'aient été établis au mépris de règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ).
1.3 La recourante a demandé à pouvoir répliquer. Il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête. La procédure de recours de droit administratif ne comporte, normalement, qu'un seul échange d'écriture (art. 110 al. 4 OJ) et il n'y a pas lieu, en l'espèce, de s'écarter de cette règle; en particulier, les observations formulées par la Direction générale des douanes ne font apparaître aucun élément nouveau propre à influer sur le sort de la cause.

2.
2.1 Selon l'art. 1er de la loi fédérale sur le tarif des douanes du 9 octobre 1986 (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. L'alinéa 2 de cette disposition réserve cependant « les exceptions prévues par des traités, par des dispositions spéciales de lois ou par des ordonnances du Conseil fédéral édictées en vertu de la présente loi ».

Au nombre de ces exceptions, il y a lieu de prendre en considération, en l'espèce, le régime d'admission temporaire des conteneurs, tel qu'il a été défini successivement par deux conventions internationales.
2.2 La première, la Convention douanière relative aux conteneurs 1972, conclue à Genève le 2 décembre 1972 et approuvée par l'Assemblée fédérale le 17 mars 1976, est entrée en vigueur pour la Suisse le 12 avril 1977 (Convention 1972; RS 0.631.250.112). A son article 3, cette convention prévoit que chacune des Parties contractantes accordera l'admission temporaire, dans les conditions
prévues aux art. 4 et 9, aux conteneurs, qu'ils soient chargés ou non de marchandises (al. 1), chacune des Parties contractantes se réservant cependant le droit de ne pas accorder l'admission temporaire aux conteneurs qui ont fait l'objet d'un achat, d'une location-vente, d'un louage ou d'un contrat similaire, conclu par une personne domiciliée ou établie sur son territoire (al. 2). Par admission temporaire, il faut entendre l'importation temporaire en franchise des droits et taxes à l'importation, sans prohibitions ni restrictions d'importation, à charge de réexportation (art. 1er lettre b). Les Parties contractantes permettront l'utilisation des conteneurs placés en admission provisoire conformément aux dispositions de la Convention pour le transport de marchandises en trafic interne (art. 9); elles pourront cependant exiger que le trajet amenant le conteneur emprunte un itinéraire raisonnablement direct au lieu ou plus près du lieu où des marchandises à exporter doivent être chargées ou à partir duquel le conteneur doit être réexporté à vide et imposer que le conteneur ne soit utilisé qu'une seule fois en trafic interne avant sa réexportation (annexe 3).
2.3 La seconde, la Convention relative à l'admission temporaire a été conclue à Istanbul le 26 juin 1990, puis a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 21 septembre 1994 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 11 août 1995 (Convention d'Istanbul). Chaque Partie contractante s'engage à accorder l'admission temporaire dans les conditions prévues par la Convention aux marchandises (y compris les moyens de transport) faisant l'objet de ses annexes (art. 2 al. 1). Par admission temporaire, il faut entendre le régime douanier qui permet de recevoir dans un territoire douanier en suspension des droits et taxes à l'importation, sans application des prohibitions ou restrictions à l'importation de caractère économique, certaines marchandises (y compris les moyens de transport), importées dans un but défini et destinées à être réexportées, dans un délai déterminé, sans avoir subi de modifications, exception faite de leur dépréciation normale par suite de l'usage qui en est fait (art. 1er lettre a). Les marchandises (y compris les moyens de transport) placés en admission temporaire doivent être réexportées dans un délai déterminé jugé suffisant pour que l'objectif de l'admission temporaire soit atteint, délai qui est stipulé séparément
dans chaque annexe (art. 7 al. 1), les autorités douanières pouvant en outre soit accorder un délai plus long, soit proroger le délai initial (art. 7 al. 2).

L'Annexe B.3 de la Convention d'Istanbul traite des conteneurs, palettes, emballages, échantillons et autres marchandises importées dans le cadre d'une opération commerciale. L'article 1 lettre a de cette annexe précise que, par marchandises importées dans le cadre d'une opération commerciale, on entend les conteneurs, les palettes, les emballages, les échantillons, les films publicitaires, ainsi que les marchandises de toute nature importées dans le cadre d'une opération commerciale sans que leur importation constitue en soi une telle opération. L'article 2 énumère les marchandises « importées dans le cadre d'une opération commerciale » qui bénéficient de l'admission temporaire et mentionne, sous lettre b, les conteneurs chargés ou non de marchandises ainsi que les accessoires et équipements de conteneurs admis temporairement qui sont soit importés avec d'autres conteneurs pour être réexportés isolément ou avec un autre conteneur, soit isolément pour être réexportés isolément ou avec un autre conteneur.
2.4 En ce qui concerne l'application du droit dans le temps, sont, en règle générale, déterminantes les dispositions en vigueur au moment où se réalisent les faits dont les conséquences juridiques sont en cause. Dans le cas particulier, les ventes des conteneurs dont s'agit s'échelonnent entre janvier 1991 et octobre 1995. La Convention d'Istanbul étant entrée en vigueur pour la Suisse le 11 août 1995, seules les ventes postérieures à

cette date tomberaient, le cas échéant, sous le coup de ce texte. Comme on le verra, cependant, l'application de cette convention et de la Convention 1972 conduit à des résultats identiques.
3.
3.1 Dans le cas particulier, il est constant que la recourante a vendu cinquante conteneurs vides et non dédouanés à des clients domiciliés ou établis en Suisse. La recourante soutient à cet égard que les conteneurs en question n'avaient pas à être dédouanés tant qu'ils demeureraient affectés par ses clients à des opérations de transports transfrontières de marchandises; autrement dit, si et aussi longtemps que leur affectation demeurerait inchangée, ce qui devait être le cas d'après le contrat de vente. Elle ne conteste pas que l'affectation prévue ne s'est finalement pas vérifiée, et que des redevances sont dues a posteriori sur ces conteneurs, mais elle estime qu'il appartient à ses clients de les payer. Elle affirme en outre avoir été induite en erreur par le comportement des autorités douanières ou les renseignements fournis par celles-ci.
3.2 Il résulte clairement du texte de l'annexe B.3 de la Convention d'Istanbul que seuls peuvent bénéficier du régime d'admission temporaire les conteneurs importés dans le cadre d'une opération commerciale, mais dont l'importation ne constitue pas elle-même une telle opération. Le texte de la Convention 1972 n'est, sur ce point précis, pas aussi explicite, mais il n'y a aucune raison de penser que cette convention entendait consacrer une solution différente de celle qui a été retenue en 1990.

La recourante elle-même ne prétend pas que les dix conteneurs qu'elle a achetés en France et fait importer en Suisse en franchise de redevances par l'intermédiaire de Y._____, pour les revendre à des clients établis en Suisse, auraient été importés dans le cadre d'une opération commerciale sans que leur importation constitue elle-même une telle opération. Pour cette raison déjà, le régime de l'admission temporaire ne saurait être revendiqué que ce soit en vertu de l'une ou en application de l'autre des deux conventions précitées.
3.3 Le problème se pose différemment en ce qui concerne les quarante autres conteneurs achetés en Suisse par la recourante à diverses sociétés établies à l'étranger et revendus par elle à des clients en Suisse.
Toutefois, contrairement à ce que soutient la recourante, il paraît douteux que ces conteneurs aient pu continuer à bénéficier du même régime d'admission temporaire, même s'ils étaient destinés à des clients établis en Suisse qui, par hypothèse, les auraient durablement - et non pas seulement durant le délai de réexportation - utilisés pour effectuer des transports transfrontières de marchandises à partir ou à destination de la Suisse. Dans ce cas, ils se seraient en effet trouvés intégrés durablement, voire définitivement dans le patrimoine d'exploitation d'une personne domiciliée ou d'une entreprise établie en Suisse et, partant, dans l'économie de ce pays. Il n'y a donc aucune raison de considérer que, provenant de l'étranger, ces conteneurs puissent ainsi être intégrés sans avoir jamais acquitté de droits à l'importation. Au demeurant, en cas d'intégration durable dans l'économie du pays, leur affectation se trouverait modifiée, de sorte que la thèse défendue par la recourante serait de toute façon inapplicable.

Quoi qu'il en soit, il ne ressort pas du dossier que la recourante aurait exigé et obtenu de ses clients des assurances et des engagements précis quant à l'utilisation des conteneurs, à l'exception de la vente à l'entreprise Z._____, qui n'a d'ailleurs pas été retenue pour la perception des redevances. Les seules mentions portées sur tout ou partie des contrats ou factures, selon lesquelles les conteneurs étaient livrés non dédouanés, ou précisant que toutes les taxes étaient à charge de l'acheteur, ne sauraient être considérées comme suffisantes à cet égard.
3.4 Selon les art. 9 et 13 LD, les droits de douane sont dus par les personnes assujetties au contrôle douanier, soit celles qui transportent des marchandises à travers la frontière et leurs mandants, ainsi que 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 étant réglés par le droit civil.

Le cercle des assujettis aux droits de douane va donc au-delà de celui des personnes astreintes au contrôle douanier. Les deux dispositions en question doivent en outre être interprétées de manière large afin que toutes les personnes économiquement intéressées à l'importation ou à l'exportation des marchandises en cause répondent desdits droits (ATF 89 I 542, consid. 4 p. 545; 107 Ib 198 consid. 6a et b p. 199/200; voir aussi les arrêts plus récents 2A.585 et 2A.586/1998 du 7 juillet 1999, consid. 4b, respectivement 3b, non publiés). Doit être considéré comme un mandant tombant sous le coup de l'art. 9 al. 1 LD non seulement celui qui conclut le contrat de transport au sens des art. 440 ss CO ou charge un commissionnaire-expéditeur de l'envoi de la

marchandise, mais également toute personne qui amène un tiers à lui fournir une marchandise dont elle sait, ou doit présumer, qu'elle se trouve à l'étranger et doit être importée pour que sa commande soit honorée (arrêts précités 2A.585 et 2A.586/1998, consid. 4d, respectivement 3d).
3.4.1 S'agissant des dix conteneurs que la recourante a achetés en France et importés pour les vendre à des clients domiciliés ou établis en Suisse, l'intéressée était donc bien assujettie aux droits de douane.
A cet égard, il est sans importance que d'autres personnes, tels les clients à qui ces conteneurs étaient destinés ou l'entreprise qui les a transportés à travers la frontière, y soient eux aussi assujettis. Du moment que toutes les personnes assujetties aux droits de douane en répondent solidairement, les autorités douanières peuvent s'en prendre à l'une d'elles, sauf à cette dernière à se retourner contre les autres assujettis; ce recours étant régi par le droit civil (art. 13 al. 1 in fine LD), il n'y a pas lieu d'examiner ici, comme le voudrait la recourante, les rapports internes entre ceux-ci et la part de droits éludés afférente à chacun d'eux (arrêt 2A.95/1999 du 14 juin 1999, consid. 3c, non publié).
3.4.2 S'agissant au contraire des quarante conteneurs achetés et revendus en Suisse, la recourante ne peut, comme le relève justement la décision attaquée, être rangée dans aucune des catégories de personnes visées par les art. 9 et 13 LD.

Seul peut, dans ce cas, entrer en ligne de compte l'art. 12 DPA. Selon cette disposition, lorsque, à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, c'est à tort, notamment, qu'une contribution n'est pas perçue, celle-ci doit l'être après coup, alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable (al. 1); 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 (al. 2). Cet assujettissement ne dépend pas de l'existence d'une faute ou, à plus forte raison, d'une poursuite pénale (arrêts précités 2A.585 et 2A.586/1998, consid. 5c, respectivement 4c).

Ainsi, celui qui est économiquement avantagé par le non-versement de la redevance en cause - tel, en principe, celui qui aurait dû s'en acquitter - jouit d'un avantage illicite au sens de cette disposition. Cet avantage peut résulter d'une augmentation de ses actifs, soit d'une diminution de ses passifs. II ne provient pas de la simple acquisition d'un bien importé illégalement, mais de son achat à un prix inférieur à celui exigé habituellement sur le marché pour une marchandise comparable (arrêts précités 2A.585 et 2A.586/1998, consid. 5d, respectivement 4d).

II ne fait aucun doute qu'en l'espèce la recourante a bénéficié d'un tel avantage, dès lors qu'elle a pu acquérir les conteneurs en question en franchise de droits et, partant, à un prix inférieur d'autant à celui qui aurait dû normalement être payé. Sur ce point, le fait que les conteneurs aient été revendus au même prix n'est pas déterminant. Par conséquent, il est également sans importance que les clients de la recourante aient bénéficié d'un avantage semblable et soient éventuellement susceptibles d'être aussi recherchés de ce chef (arrêt précité 2A.95/1999, consid. 3c).
4.
Enfin, c'est en vain que la recourante invoque une violation de la protection de la bonne foi. Elle ne prétend en effet pas que les autorités douanières lui auraient indiqué, ou laissé entendre par leur comportement, qu'il lui était loisible de vendre ces conteneurs en franchise de droits sans, au minimum, s'être suffisamment assurée de l'utilisation à laquelle ses clients les destinaient. Or, comme on l'a vu, il ne résulte nullement du dossier que la recourante se soit entourée de telles assurances ; elle est dès lors mal venue à invoquer la protection de la bonne foi.
5.
II résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 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 de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la recourante, à la Direction générale des douanes et à la Commission fédérale de recours en matière de douanes.
Lausanne, le 14 mai 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: