Urteilskopf

103 Ib 241

38. Extrait de l'arrêt du 13 juillet 1977 dans la cause Palor S.A. c. Département fédéral de l'économie publique
Regeste (de):
Preiszuschläge auf Futtermitteln, Widerruf einer Verfügung, mit der die Preiszuschläge festgesetzt werden, Verordnungen über Preiszuschläge auf Futtermitteln vom 27. Juni 1975 und 31. März 1976, Art. 126 ZG.

1. Art. 126 ZG ist nicht anwendbar auf den Widerruf einer Verfügung, mit der die Zollverwaltung Preiszuschläge auf Futtermitteln festsetzt, die im Grenzverkehr eingeführt werden.

2. Widerruf von Verwaltungsverfügungen. Interessenabwägung. Schutz des guten Glaubens. Das Interesse des Betroffenen an der Aufrechterhaltung einer Verfügung kann überwiegen, auch wenn diese Verfügung kein subjektives Recht zu seinen Gunsten begründet hat, der Betroffene von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis noch nicht Gebrauch gemacht hat und die Verfügung nicht in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen eingehend zu prüfen waren.

Regeste (fr):
Suppléments de prix sur les denrées fourragères, révocation d'une décision de taxation, ordonnances des 27 juin 1975 et 31 mars 1976 concernant des suppléments de prix sur les denrées fourragères, article 126 LD.

1. L'article 126 LD n'est pas applicable à la révocation d'une décision de taxation de l'administration des douanes portant sur des suppléments de prix sur des denrées fourragères importées en trafic frontière.

2. Révocation des décisions administratives. Balance des intérêts. Bonne foi. L'intérêt de l'administré au maintien de la décision peut l'emporter même si celle-ci n'a créé à son profit aucun droit subjectif, ne lui a conféré aucune autorisation dont il aurait déjà fait usage et n'a pas été prise à l'issue d'une procédure au cours de laquelle les intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi.

Regesto (it):
Soprapprezzi sui foraggi, revoca di una decisione di tassazione. Ordinanze del 27 giugno 1975 e del 31 marzo 1976 concernenti i soprapprezzi sui foraggi, art. 126 LD.

1. L'art. 126 LD non è applicabile alla revoca di una decisione di tassazione dell'ammnistrazione delle dogane, relativa a soprapprezzi su foraggi importati nel traffico di confine.

2. Revoca di decisioni amministrative. Ponderazione degli interessi. Buona fede. L'interesse del privato a che sia mantenuta la decisione può prevalere anche laddove questa non abbia creato alcun diritto soggettivo a suo favore né gli abbia conferito un'autorizzazione di cui già abbia fatto uso, né sia stata adottata al termine di una procedura in cui gli opposti interessi siano stati oggetto di un esame approfondito.

Sachverhalt ab Seite 242

L'entreprise Palor S.A. a importé, en date respectivement du 5 et du 6 avril 1976, deux cargaisons de foin en provenance de la zone franche de Genève. Sur la cargaison dédouanée le 5 avril, l'administration des douanes (poste de Meyrin) a perçu un supplément de prix de 5 fr. par 100 kg, conformément à l'ordonnance du 27 juin 1975 concernant des suppléments de prix sur les denrées fourragères. En fait, dès le 1er avril 1976, cette ordonnance avait été abrogée et remplacée par une ordonnance du 31 mars 1976, sur le même objet. Cette nouvelle ordonnance, qui n'a été publiée au Recueil des lois que le 12 avril, ne paraît être parvenue à la connaissance des agents du poste de Meyrin que dans l'après-midi du 5 avril, soit postérieurement au dédouanement de la cargaison importée par Palor S.A. Le 6 avril, en revanche, les agents du poste de Meyrin ont fixé le supplément de prix dû sur la seconde cargaison en application du nouveau tarif, soit 10 fr. par 100 kg. Ils ont d'autre part avisé le chauffeur de l'entreprise Palor S.A. que le supplément de prix dû pour la première cargaison avait été fixé à tort à 5 fr. le kg et ils ont réclamé la différence, soit 439 fr. à Palor S.A. Ce montant supplémentaire a été versé le 24 avril. Sa requête en restitution de ce montant ayant été rejetée par le Département fédéral de l'économie publique, Palor S.A. a formé un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, qui l'a admis.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. ...
a) L'art. 126 LD porte que si, par une erreur de la douane commise lors du dédouanement, des droits de douane dus à teneur de la loi ou d'autres droits dont le recouvrement est confié au service des douanes n'ont pas été liquidés ou ont été liquidés trop bas, ou si un remboursement a été fixé trop haut, la direction de l'arrondissement peut réclamer la différence au

redevable dans le délai d'une année à compter de l'admission de la marchandise ou de la liquidation des droits (al. 1). La demande de supplément doit alors être notifiée au redevable par lettre recommandée et elle peut être attaquée par la voie du recours prévu pour les contestations relatives à la liquidation du droit (al. 2). Dans la mesure où elle est applicable, cette disposition prime les principes posés par la jurisprudence en matière de révocation des actes administratifs (arrêt non publié du 1er avril 1977, en la cause Weber, consid. 2 p. 4). Dans le cas particulier, le supplément de prix réclamé à la recourante ne constitue, de toute évidence, pas un droit de douane dû à teneur de la législation sur les douanes. On peut en revanche se demander si l'on est en présence "d'autres droits dont le recouvrement est confié au service des douanes" au sens de la disposition précitée. La question doit toutefois être tranchée par la négative. Pour qu'il se justifiât de faire application de l'art. 126, il faudrait en effet que l'ensemble de la perception des suppléments de prix sur les denrées fourragères ait été confié à l'administration des douanes. Ce n'était pas le cas (consid. 2 non publié): la perception des suppléments de prix sur les denrées fourragères n'incombe à l'administration des douanes que dans la mesure où il s'agit d'importations dans le trafic frontière, elle est, pour le surplus, du ressort de la Société coopérative suisse des céréales et denrées fourragères. Faire application de l'art. 126 aux seules importations réalisées dans le cadre du trafic frontière aboutirait à ce résultat peu satisfaisant que, selon les cas, la révocation d'une décision de taxation portant sur un supplément de prix obéirait à deux régimes différents: celui de l'art. 126 LD pour les suppléments perçus par l'administration des douanes, celui qui résulte des règles posées par la jurisprudence pour les suppléments perçus par la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères. Or, selon que l'on applique l'un ou l'autre de ces deux régimes, le résultat peut être très diffèrent. Il faut dès lors considérer que l'art. 126 LD n'est pas applicable aux suppléments de prix sur les denrées fourragères perçus

par l'administration des douanes. En l'absence d'autre disposition topique, il convient donc d'appliquer, même dans ce cas, les principes dégagés par la jurisprudence en matière de révocation des actes administratifs.

BGE 103 Ib 241 S. 244

b) Selon cette jurisprudence, une décision administrative qui n'est pas ou qui n'est plus conforme au droit en vigueur n'est pas, nécessairement et de ce seul fait, révocable. Il convient au contraire de mettre en balance d'une part l'intérêt qui s'attache à une application sans faille du droit objectif, d'autre part les exigences de la sécurité du droit. Ce sont en principe ces dernières qui l'emportent lorsque la décision en question a créé un droit subjectif au profit de l'administré, ou lorsque l'administré a déjà fait usage d'une autorisation qui lui avait été délivrée, ou encore lorsque la décision est intervenue au terme d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 100 Ib 302 /303 et les arrêts cités). Il ne s'agit toutefois pas d'une règle absolue. D'une part, en effet, une révocation peut intervenir même dans l'une des trois hypothèses précitées, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important (même arrêt). D'autre part, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsque aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée. Tel est précisément le cas en l'espèce: la décision attaquée n'a manifestement pas conféré de droit subjectif à la recourante; celle-ci ne s'est vu délivrer d'autre part aucune autorisation dont elle aurait déjà fait usage; enfin, la procédure de fixation d'un supplément de prix est, comme c'est le cas d'ailleurs pour la fixation des droits de douane (arrêt Weber précité, consid. 2 p. 5), par nécessité fort sommaire. Il reste donc à rechercher si, compte tenu des circonstances concrètes, les exigences de la sécurité du droit ne doivent pas avoir le pas sur l'intérêt qui s'attache à une application sans faille du droit objectif.
Dans le cas particulier, l'intérêt de la Confédération au maintien de la décision attaquée - c'est-à-dire au maintien de la taxation opérée en fonction du nouveau tarif - apparaît essentiellement financier. Il convient de relever, à ce propos, que la perception de suppléments de prix à l'importation des denrées fourragères n'a pas pour but premier de procurer des ressources supplémentaires à la Confédération: la situation est donc très différente de ce qu'elle serait par exemple en cas de relèvement des droits d'entrée sur les carburants ou sur les alcools. L'objectif essentiel de cette mesure est, au contraire, de décourager, pour des motifs de politique agricole générale, l'importation de telles denrées en grandes quantités (art. 18 et 19 OAgr.).

BGE 103 Ib 241 S. 245

Lorsque, comme c'est le cas ici, il s'agit de déterminer quel est le tarif applicable à la fixation d'un supplément de prix frappant une importation déjà réalisée, cet effet dissuasif est, par hypothèse, inopérant, quelle que soit d'ailleurs la solution retenue en définitive. Il n'y a donc pas lieu d'en tenir compte dans la balance des intérêts. Il est vrai que le produit des suppléments de prix ainsi perçus doit permettre de financer des mesures de politique agricole destinées à soutenir la production indigène (art. 43 OAgr.). Dans cette perspective, la Confédération peut assurément se prévaloir d'un intérêt digne de considération à une application sans faille des tarifs en vigueur. En l'espèce, cependant, le litige porte sur un montant trop faible pour influencer le financement de ces mesures de manière seulement perceptible. A supposer même que d'autres importateurs se trouvent dans le même cas que la recourante - ce qui paraît douteux et que le Département intimé lui-même n'a pas allégué - et qu'ils entendissent se prévaloir, le cas échéant, de la solution donnée à la présente espèce pour obtenir, eux aussi, remboursement d'une partie du supplément de prix qu'ils auraient été appelés à payer, il resterait que ces cas porteraient sur un volume de transactions relativement limité et, partant, sur des montants de faible importance. Il apparaît ainsi que l'intérêt de la Confédération à ce que soit maintenue, en l'espèce, l'application du nouveau tarif n'est pas d'un très grand poids. L'intérêt de la recourante au maintien de la taxation primitive à l'ancien tarif - et, partant, au remboursement du montant supplémentaire payé ultérieurement - n'est, au

contraire, pas négligeable. La recourante affirme elle-même, sans être contredite par le Département intimé, que, compte tenu d'un prix de vente fixé lui-même en fonction de l'ancien tarif, son bénéfice se montait à 6 fr. par quintal et que l'application du nouveau tarif a ramené ce bénéfice à 1 fr. par quintal. Sans doute la perte qui en résulte pour elle apparaît-elle également peu importante en chiffres absolus. La privation de la majeure partie du bénéfice escompté sur une opération déterminée est toutefois de nature à affecter sensiblement une entreprise de dimensions modestes, comme l'est manifestement la recourante. A cela s'ajoute que la recourante pouvait admettre de bonne foi que le tarif qui lui avait été tout d'abord appliqué

était bien le tarif en vigueur, et qu'elle n'avait aucune raison de penser qu'un montant supplémentaire lui serait réclamé par la suite. Il est vrai que, selon ses propres indications, le prix de revente était fixé avec ses acheteurs dès avant le dédouanement de la cargaison en question. Il n'en reste pas moins que, si le nouveau tarif lui avait été appliqué d'emblée - c'est-à-dire avant que le foin ne fût livré aux acheteurs et payé par ces derniers -, la recourante aurait pu prendre avec ces derniers des arrangements propres à limiter la perte encourue par elle, comme elle l'a fait pour la livraison du 6 avril, qui, elle, a été taxée d'emblée au nouveau tarif: elle a en effet réussi, pour cette seconde livraison, à faire admettre par ses acheteurs une augmentation de 2 à 3 fr. Ignorant de bonne foi, comme on l'a vu, lors du passage en douane du 5 avril, le tarif réellement applicable à cette cargaison et celle-ci ayant été livrée encore le même soir à ses destinataires, elle n'a pu prendre de semblables arrangements avec ces derniers. Dès lors que ces livraisons ont été payées par leurs destinataires, la recourante ne peut que très difficilement revenir sur ce qui a été convenu. Elle se verrait contrainte d'engager à cet effet des procès coûteux, portant sur de faibles montants, et, selon toute vraisemblance, sans beaucoup de chances de succès. La recourante subit donc un incontestable préjudice pour s'être fiée à l'application qui lui avait été faite de l'ancien tarif. Sa situation ne serait d'ailleurs guère différente si, comme le Département intimé lui reproche de ne pas l'avoir fait, la recourante avait expressément réservé dans les contrats avec ses acheteurs une éventuelle modification des suppléments de prix: pour pouvoir faire jouer cette clause en temps utile, c'est-à-dire avant paiement par ses acheteurs, il aurait en effet fallu qu'elle fût informée de la modification de tarif intervenue, ce qui, pour la livraison du 5 avril, n'a justement pas été le cas. Du point de vue de la protection de la bonne foi, l'intérêt de la recourante au maintien de la taxation primitive apparaît donc également digne de considération. Si l'on met en balance les intérêts antagonistes ainsi définis, celui de la recourante au maintien de la première décision de taxation l'emporte nettement sur celui que peut avoir la Confédération à une application sans faille du nouveau tarif. Il s'ensuit que la révocation de la première décision de taxation n'était pas admissible.