Urteilskopf

112 Ib 183

33. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 2 septembre 1986 dans la cause Maison G. Sprl contre Direction générale des douanes (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Verordnung vom 12. September 1984 über die Schwerverkehrsabgabe.

Direkte Anwendbarkeit des Art. 7 des Zusatzprotokolls zum Abkommen zwischen dem Schweiz. Bundesrat und der Regierung des Königreichs Belgien über die internationalen Beförderungen auf der Strasse vom 25. Februar 1975? (E. 2).

Die Abgabe auf dem Schwerverkehr bewirkt keine Rechtsungleichheit (E. 3).

Umfang des der Oberzolldirektion gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung zustehenden Beurteilungsraumes (E. 4).

Regeste (fr):
Ordonnance du 12 septembre 1984 réglant la redevance sur le trafic des poids lourds (OTPL).

Applicabilité directe de l'art. 7 du Protocole annexe à l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif aux transports internationaux par route conclu le 25 février 1975? (consid. 2).

Nature non discriminatoire de la redevance sur le trafic des poids lourds (consid. 3).

Etendue du pouvoir d'appréciation réservé par l'art. 3 al. 2 OTPL à la Direction générale des douanes (consid. 4).

Regesto (it):
Ordinanza del 12 settembre 1984 concernente la tassa sul traffico pesante.

Applicabilità diretta dell'art. 7 del Protocollo allegato all'Accordo del 25 febbraio 1975 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Regno del Belgio concernente i trasporti internazionali su strada? (consid. 2).

Natura non discriminatoria della tassa sul traffico pesante (consid. 3).

Estensione del potere d'apprezzamento riservato dall'art. 3 cpv. 2 della menzionata ordinanza alla Direzione generale delle dogane (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 184

BGE 112 Ib 183 S. 184

Le 23 mai 1985, l'Inspectorat de douane de Chiasso-Strada a soumis à la redevance sur le trafic des poids

lourds deux camions de la Maison G. Sprl, immatriculés en Belgique et chacun d'un poids total supérieur à 19 tonnes. La somme réclamée à ce titre s'est élevée à 15 fr. par véhicule, ce qui correspond à la redevance minimale pour une entrée en Suisse limitée à un jour. Statuant sur recours, la Direction générale des douanes a confirmé, le 8 octobre 1985, les décisions de taxation en constatant que, dans la mesure où elle consiste en un droit d'utilisation du réseau routier, la redevance en cause respecte pleinement le droit international en vigueur. La société belge propriétaire des camions a saisi le Tribunal fédéral d'un recours de droit administratif visant à obtenir l'annulation de la décision rendue le 8 octobre 1985. A l'appui de ses conclusions, elle soutient que les motifs retenus dans la décision entreprise reposent sur une qualification erronée de la taxe - qui serait un impôt et non pas un droit d'utilisation des routes -, que la perception de la redevance telle qu'aménagée par l'ordonnance du 12 septembre 1984 réglant la redevance sur le trafic des poids lourds (RS 741.71; ci-après OTPL) est discriminatoire et qu'elle entraîne en outre la violation de plusieurs accords internationaux conclus par la Suisse. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) Les traités internationaux valablement conclus lient la Suisse dès l'échange des instruments de ratification et s'incorporent au droit fédéral. Pour autant qu'elles apparaissent directement applicables, les règles conventionnelles sont susceptibles d'imposer des obligations et de conférer des droits non seulement aux autorités, mais également aux particuliers. Ainsi, un citoyen peut invoquer un traité devant l'administration et les tribunaux si celui-ci pose des règles de droit suffisamment précises et claires pour s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer le

fondement d'une décision concrète. Tel n'est pas le cas d'une disposition qui énonce un programme ou fixe les lignes directrices dont devra s'inspirer la législation des Etats contractants et qui s'adresse non aux autorités administratives ou judiciaires, mais au législateur national. L'applicabilité directe doit également être déniée aux normes qui se bornent à esquisser la réglementation d'une matière ou aménagent un pouvoir d'appréciation considérable (ATF 106 Ib 187 ss, ATF 105 II 57, ATF 100 Ib 230; MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, 2e éd., Berne 1982, p. 116 ss; KOLLER, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Berne 1971, p. 71/72; CHOFFAT, L'applicabilité directe de l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse, thèse Lausanne 1977, p. 106 ss). Enfin, pour qu'un particulier puisse se prévaloir d'une convention internationale, il est encore impératif qu'une éventuelle violation de la règle conventionnelle soit à même d'entraîner une conséquence quelconque affectant la situation de l'intéressé; cette condition exclut, dès lors, la possibilité d'invoquer les dispositions d'un accord international, qui se limitent à permettre la constatation d'un comportement contraire au traité et, le cas échéant, l'ouverture de négociations, sans qu'une sanction soit prévue, hormis, éventuellement, celles qui sont propres aux rapports juridiques entre sujets de droit international (ATF 104 IV 179 /180). b) Le 25 février 1975, le Conseil fédéral a conclu avec le Gouvernement du Royaume de Belgique un Accord relatif aux transports internationaux par route (RO 1975 II 1442, RS 0.741.619.172). Réglant principalement le système des autorisations pour le transport de marchandises et de personnes, ce traité ne contient aucun engagement des Parties contractantes à ne pas percevoir de taxe sur le trafic des poids lourds empruntant leur réseau routier. Cette question est toutefois abordée indirectement par le biais des modalités d'application de la convention contenues dans un protocole annexe conclu en application de l'art. 9 de l'Accord. Réglant cette matière, l'art. 7 du Protocole a la teneur suivante: "La législation suisse actuelle n'assujettit à aucun droit ou taxe de transport ou de circulation les transporteurs belges effectuant

en Suisse des transports régis par les dispositions de l'accord au moyen de véhicules immatriculés en Belgique. Par réciprocité, la Belgique accorde l'exonération de la taxe de circulation sur les véhicules et de la taxe

quotidienne de séjour aux transporteurs suisses qui effectuent sur le territoire de la Belgique des transports régis par l'accord au moyen de véhicules immatriculés en Suisse. Il est précisé que la législation belge actuelle accorde l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les transports internationaux routiers de marchandises.
Demeure réservée la perception d'émoluments de concession et la taxe sur la valeur ajoutée frappant les transports rémunérés de personnes ainsi que, le cas échéant, de droits pour les routes, ponts, tunnels et pour autoriser des dérogations à la législation sur la circulation routière telles que le dépassement des poids, des dimensions des véhicules ou les interdictions de circuler le dimanche."
Selon les termes clairs de cette disposition, les parties à la convention ont désiré instituer un système d'exonération des droits et taxes de transport ou de circulation en se fondant exclusivement sur le principe de la réciprocité. Dès lors, après avoir exposé à l'al. 1 la situation juridique prévalant au moment de la conclusion de l'Accord - ce qui est souligné par l'utilisation de l'expression "législation actuelle" -, les deux Etats ont déterminé à l'al. 2 les conditions dans lesquelles un traitement équilibré des transporteurs nationaux sera maintenu, certains émoluments, taxes et droits pouvant être perçus sans provoquer une rupture de l'équilibre organisé par le traité. Il s'ensuit qu'une éventuelle violation de cette disposition n'entraîne aucune conséquence susceptible d'être invoquée par un particulier, mais libère l'autre partie contractante des obligations imposées par la règle de la réciprocité. C'est donc en vain que la recourante tente de démontrer que la taxe prélevée sur ses camions serait contraire au Protocole du 25 février 1975. Même si son allégation devait se révéler correcte - ce qui n'est pas établi -, elle ne pourrait pas s'en prévaloir pour obtenir l'annulation de la décision attaquée; une sanction du non-respect de la disposition conventionnelle ne pourrait se situer qu'au niveau international et dans ce cas, il appartiendrait à l'Etat cocontractant de prendre les mesures qu'il jugerait alors nécessaires. Dans ces conditions, l'applicabilité directe de la règle faisant défaut, le grief de violation de l'art. 7 du Protocole du 25 février 1975 doit être rejeté.

3. Estimant que la taxe litigieuse constitue en réalité un impôt, la recourante prétend que celui-ci est discriminatoire et viole certains traités internationaux - autres que l'Accord du 25 février 1975 examiné précédemment -, ratifiés par la Suisse, sur la libre circulation des personnes et des biens.

a) Il convient tout d'abord de relever que la nature juridique exacte de la redevance sur le trafic des poids lourds importe peu en l'espèce; le sort du présent litige demeure en effet identique quelle que soit la qualification retenue. Dès lors, la question de savoir si la redevance constitue un impôt ou une taxe d'utilisation des routes peut rester indécise. b) La notion d'impôt ou de taxe discriminatoire suppose, pour le moins, l'existence d'une inégalité de traitement sensible entre deux catégories de personnes assujetties, soit, en l'occurrence, entre les détenteurs de véhicules étrangers et indigènes. Or, selon les art. 7 à 15 OTPL, les transporteurs suisses sont soumis au paiement de la redevance au même titre que leurs collègues belges, de sorte que le principe de la taxation ne consacre en lui-même aucun traitement discriminatoire des véhicules étrangers. A cet égard, le fait que les détenteurs d'un poids lourd belge soient assujettis dans leur pays d'origine à un impôt sur les véhicules à moteur ne permet pas d'inférer que la taxe les frappe de manière particulière dès l'instant où les routiers suisses s'acquittent également d'un impôt analogue en plus de la redevance sur le trafic des poids lourds. En réalité, en formulant ce grief, la recourante ne conteste pas le caractère prétendument discriminatoire de la taxe, mais critique une éventuelle double imposition des transporteurs belges; un tel moyen, toutefois, ne peut être

soulevé que dans la mesure où une convention internationale directement applicable prohibe la taxation. Or, tant les traités internationaux invoqués par la recourante (cf. ci-dessous consid. 3c) que l'Accord de double imposition conclu avec le Royaume de Belgique le 28 août 1978 (FF 1980 p. 1456, RS 0.672.917.21), qui ne concerne que les impôts sur la fortune et le revenu, n'interdisent pas la perception de la redevance. Le principe de la taxation échappant ainsi à la critique, reste à examiner si le taux appliqué aux camions de la recourante concrétise une discrimination des transporteurs étrangers. Appliquant correctement l'art. 19 al. 4 lettre a OT-PL, l'autorité douanière a exigé le paiement de 15 fr. par camion, ce qui correspond au minimum dû pour un véhicule soumis à la redevance. Comparant ce montant à la somme réclamée à un camionneur suisse détenteur d'un poids lourd comparable taxé à l'année, la recourante prétend que le transporteur étranger doit payer 5 fr. de plus que son homologue indigène, injustement

favorisé et à qui il ne serait proportionnellement demandé qu'une somme de 10 fr. par jour (3'000 fr. : 300 jours). Le calcul qu'opère la recourante pour arriver à ce résultat se fonde cependant sur des prémisses erronées. Contrairement à ce qu'elle admet, un camion ne circule pas chaque jour ouvrable; les contingences liées à la maintenance et à la réparation du véhicule, de même que celles découlant de la disponibilité des chauffeurs (vacances, maladies), immobilisent les poids lourds une partie non négligeable de l'année et l'on peut, sans risque de se tromper, estimer à 200, voire à 220 jours la durée moyenne d'utilisation d'un véhicule par an (cf. Statistiques de la Suisse/578e fascicule, tableau No 52 selon lequel les 4080 véhicules de plus de 19 tonnes immatriculés en Suisse présentent une durée d'utilisation des routes de 5,25 millions d'heures par année ou 1287 heures par véhicule; A. MEYER, Die betriebswirtschaftlichen Kosten der Strassentransporte, NZZ du 21 janvier 1986, p. 16). Il s'ensuit, compte tenu de l'approximation imposée nécessairement par ce genre d'appréciation, que la redevance journalière minimale demandée pour un véhicule de plus de 19 tonnes correspond, proportionnellement, à celle qui est réclamée à l'année pour un poids lourd de même catégorie.
Au surplus, même si l'on devait accepter les allégations de la recourante et retenir une différence de taxe de 5 fr., cette situation ne suffirait pas à établir l'existence d'un traitement discriminatoire. La légère distorsion entre les montants perçus serait en effet justifiée par une différence objective: les frais administratifs occasionnés lors de chaque passage taxé à la journée se révèlent comparativement plus élevés que ceux engendrés par une taxation unique à l'année. Dans ces circonstances, en s'appuyant sur l'art. 17 al. 3 Disp. trans. Cst., qui impose expressément au Conseil fédéral de prendre en considération le coût de la perception, l'autorité pourrait à bon droit exiger que celui qui provoque l'activité administrative spéciale en assume le paiement. Comme, en outre, le supplément à verser n'entraînerait qu'une augmentation négligeable de la taxe par rapport à ce que doivent verser les autres transporteurs non soumis au minimum, le surplus en cause ne saurait être discriminatoire. Enfin, il importe de souligner que, dans le cas de la taxation pour une année entière - soit dans la seule situation où une comparaison directe entre transporteurs suisses et étrangers se révèle possible -, les routiers belges et suisses s'acquittent de

montants strictement identiques, excluant tout élément discriminatoire. En conséquence, le grief relatif à une inégalité de traitement ne peut être que rejeté, étant entendu que le même argument appliqué aux autocars n'a pas à être examiné dans le cadre du présent recours, dès lors que la recourante n'a pas été taxée à ce titre. c) Finalement, l'intéressée tient la décision entreprise pour contraire aux art. 13 et 18 de l'Accord conclu par la Suisse avec la Communauté européenne du 22 juillet 1972 (RO 1972 p. 3169) aux art. V al. 3 et VIII de

l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT; RO 1959 p. 1807) et à l'art. 10 de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (RO 1960 p. 635). Dans la mesure où la redevance critiquée n'est pas discriminatoire, sa perception ne provoque pas d'effets indirects comparables à une restriction quantitative des importations prohibée par l'art. 13 de l'Accord conclu avec la Communauté européenne (MALINVERNI, Avis de droit sur la compatibilité de la redevance sur le trafic des poids lourds avec les engagements internationaux contractés par la Suisse, non publié, p. 11; CHOFFAT, op.cit., p. 157). Pour le même motif, aucune violation de l'art. 18 de ce traité ou de la Déclaration commune des Parties contractantes relative aux transports de marchandises en transit (FF 1972 II 952) ne peut être reprochée aux autorités suisses (MALINVERNI, op.cit., p. 11/12; CHOFFAT, op.cit., p. 168). De plus, s'il n'est pas insoutenable de prétendre que la redevance peut ne pas s'harmoniser avec les objectifs généraux énoncés dans le préambule ou à l'art. 1er de l'Accord, il faut cependant constater que ces dispositions constituent de simples déclarations à caractère de programme et ne contiennent aucune obligation juridique que le juge administratif se doit d'appliquer. S'adressant exclusivement à l'autorité politique, elles ne présentent en l'espèce aucune utilité pour la recourante (cf. CHOFFAT, op.cit. p. 139). Quant aux deux autres traités, la recourante ne peut s'en prévaloir. En effet, alors que l'Accord général sur les tarifs et le commerce réglemente exclusivement les relations entre Etats et ne peut être invoqué par un particulier (SENTI, GATT, System der Welthandelsordnung, Zurich 1986, p. 45; Long, La place du droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT, in Académie de droit international, Recueil des cours, t. 182, p. 83), la Convention instituant l'Association européenne de

libre-échange n'est pas applicable en l'occurrence, puisque la Belgique n'est pas partie au traité.

4. Demeure la question de savoir si la Direction générale des douanes aurait dû autoriser une exception au système de la redevance en vertu de l'art. 3 al. 2 OTPL. Dès l'instant où le Conseil fédéral a expressément édicté à l'art. 3 al. 1 OTPL une liste des exceptions à l'assujettissement, la compétence résiduelle octroyée en cette matière à l'autorité intimée par l'art. 3 al. 2 OTPL ne peut être que très restreinte; elle se limite strictement aux seuls cas dans lesquels la situation se révèle trop particulière pour justifier son inclusion dans la liste des exceptions de l'al. 1 et ne requiert qu'une décision d'espèce. Si l'on ne peut contester à la Direction générale des douanes la compétence d'exempter de la redevance les véhicules apportant les objets nécessaires au fonctionnement de bureaux de douane étrangers en Suisse conformément aux conventions conclues avec les Etats voisins sur la création de "bureaux à contrôles nationaux juxtaposés" (cf. p.ex. RS 0.631.252.913.690) ou les poids lourds se rendant à Büsingen en vertu du Traité du 23 novembre 1964 sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse (RO 1967, p. 1251), cette autorité n'a en revanche pas le pouvoir d'exonérer de manière générale tous les véhicules à moteur immatriculés dans un pays déterminé. Considérant que la grande majorité des poids lourds étrangers circulant en Suisse pourrait se prévaloir de conventions internationales du type de celle conclue avec la Belgique - non applicables directement -, une exonération prononcée sur cette base équivaudrait à vider de son sens non seulement la liste d'exceptions de l'art. 3 al. 1 OTPL, mais surtout l'article constitutionnel qui, à son al. 4, stipule que la réglementation d'exécution ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Dans ces conditions, il apparaît que la Direction générale des douanes n'a commis aucun abus ou excès du pouvoir d'appréciation réservé par l'art. 3 al. 2 OTPL en n'accordant pas l'exonération aux véhicules de la recourante.