Urteilskopf

115 Ib 216

31. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 13 septembre 1989 dans la cause Y. contre Commission fédérale des recours en matière de douane et contre Commission fédérale de recours de l'alcool (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Verwaltungsstrafrecht; solidarische Mithaftung des Dritten gemäss Art. 12 Abs. 3 VStrR. Verfahrensgarantien während der Untersuchung; Art. 32 ff. VStrR.

Indem die Verwaltungsbehörden mit einer Feststellungsverfügung die Höhe der hinterzogenen Abgaben festsetzen, für welche ein Beschuldigter einzustehen hat, bestimmen sie die Höchstgrenzen, innerhalb welchen die Strafbehörden über die Solidarhaftung des Betroffenen gemäss Art. 12 Abs. 3 VStrR entscheiden können (E. 3).

Im Rahmen des Feststellungsverfahrens kann die Verwaltungsbehörde die Untersuchungen betreffend die hinterzogenen Abgaben - sogar von Amtes wegen - wieder aufnehmen (E. 5a).

Beschwerdeverfahren nach Art. 27 VStrR (E. 6).

Regeste (fr):
Droit pénal administratif; responsabilité du tiers en vertu de l'art. 12 al. 3 DPA. Garanties procédurales durant la procédure d'enquête; art. 32 ss DPA.

En arrêtant le montant des redevances éludées imputables à un prévenu dans une décision de constat, les autorités administratives déterminent les limites maximales dans lesquelles les autorités pénales pourront se prononcer sur la responsabilité solidaire de l'intéressé en application de l'art. 12 al. 3 DPA (consid. 3).

Dans le cadre de la procédure de constat, l'autorité administrative peut ouvrir à nouveau, même d'office, les enquêtes sur les redevances éludées (consid. 5a).

Procédure de plainte selon l'art. 27 DPA (consid. 6).

Regesto (it):
Diritto penale amministrativo; responsabilità solidale del terzo in virtù dell'art. 12 cpv. 3 DPA. Garanzie procedurali durante la procedura d'inchiesta: art. 32 segg. DPA.

Nel fissare con una decisione di accertamento l'ammontare dei contributi al cui pagamento può essere tenuto responsabile un imputato, le autorità amministrative determinano i limiti massimi entro i quali le autorità penali potranno pronunciarsi sulla responsabilità solidale dell'interessato in applicazione dell'art. 12 cpv. 3 DPA (consid. 3).

Nel quadro della procedura di accertamento, l'autorità amministrativa può riaprire, anche d'ufficio, le inchieste concernenti i contributi elusi (consid. 5a).

Procedura di reclamo secondo l'art. 27 DPA (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 217

BGE 115 Ib 216 S. 217

Le 19 juin 1970, la compagnie aérienne X. a reçu de la Direction générale des douanes une autorisation d'exploiter un port-franc annexe a l'aéroport de Genève-Cointrin. Lors d'un contrôle, il est apparu que des employés de cette société importaient en fraude des marchandises non dédouanées sur territoire suisse pour leur propre compte ou sur ordre de la direction. Dans ce dernier cas, les marchandises étaient consommées au profit exclusif de la société. L'enquête a permis de déterminer que le montant total des droits d'entrée éludés par ces manoeuvres s'élève à 204'804 fr. 15 et comprend 16'874 fr. 15 de droits de douane, 5'104 fr. 60 de droits de statistique, 14'205 fr. 30 d'impôt sur le chiffre d'affaires, 15'351 fr. 15 d'impôt sur le tabac et 153'268 fr. 35 de droits de monopole.
Se fondant sur les résultats de l'enquête confiée à ses services, la Direction du VIe arrondissement des douanes a rendu, le 7 avril 1981, une décision d'assujettissement visant spécialement Y., qui avait exercé la fonction d'administrateur et de directeur général de la compagnie aérienne de juin 1966 à janvier 1978. L'autorité douanière lui a réclamé le paiement d'une somme de 193'751 fr. 70 pour sa participation aux importations frauduleuses. Cette somme comprend 16'477 fr. 70 de droit de douane, 4'812 fr. 15 de droits de statistique, 15'141 fr. 70 de droits sur le tabac et 143'926 fr. 60 de droits de monopole.
La société et les autres personnes physiques impliquées dans l'affaire ont fait l'objet de décisions d'assujettissement séparées. De plus, sur le plan pénal, un mandat de répression établi le 3 mars 1986 par la Régie fédérale des alcools a été notifié à Y. le condamnant à une amende de 70'000 francs pour avoir soustrait des droits de monopole en qualité de coauteur. Cette procédure est actuellement suspendue. La décision d'assujettissement du 7 avril 1981 a fait l'objet de deux procédures parallèles, l'une devant la Régie fédérale des alcools, puis devant la Commission fédérale de recours de l'alcool pour ce qui concerne les droits de monopole, l'autre devant la Direction générale des douanes, puis devant la Commission de recours en matière de douane pour ce qui a trait aux autres redevances.

BGE 115 Ib 216 S. 218

Statuant respectivement le 17 mars 1989 et le 18 mars 1988, les deux commissions de recours ont rejeté les recours interjetés par Y. en constatant en substance que la décision attaquée est une simple décision de constat et que l'existence de la créance est subordonnée à la condition qu'un jugement entré en force et exécutoire reconnaisse le recourant coupable d'infraction intentionnelle ou de participation à une infraction aux législations applicables. Elles ne se sont pas prononcées sur la responsabilité solidaire du recourant selon l'art. 12 al. 3 DPA (DPA; RS 313.0) dans la mesure où ces questions relèvent, à leur avis, de la seule compétence du juge pénal.
Par deux recours de droit administratif distincts, Y. a demandé au Tribunal fédéral d'annuler les décisions des commissions de recours. En particulier, il conteste dans son mémoire la compétence des autorités intimées pour fixer à sa charge une quote-part des importations frauduleuses ainsi que la quantité totale de ces importations. Selon lui, seules les autorités pénales seraient éventuellement habilitées à statuer sur ces questions. Il se plaint par ailleurs du rejet d'une requête en complément d'enquête, d'une constatation inexacte des faits ainsi que de la violation de l'art. 18 PA qui lui donnait, à son avis, le droit d'assister à l'audition des témoins pendant la procédure d'enquête et de poser des questions complémentaires. Prononçant la jonction des causes, le Tribunal fédéral a rejeté les deux recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Le recourant conteste tout d'abord aux autorités attaquées la compétence de rendre une décision constatatoire fixant la part des droits éludés par la compagnie aérienne dont il pourrait répondre solidairement en vertu de l'art. 12 al. 3 DPA; selon le recourant, cette part ne pourrait être déterminée, le cas échéant, que dans le cadre de la procédure pénale. a) La loi fédérale sur le droit pénal administratif distingue entre deux genres de décisions susceptibles d'être prises par l'administration; elle prévoit d'une part la procédure d'assujettissement à une prestation ou à une restitution (art. 63 DPA) et d'autre part la procédure pénale caractérisée par l'émission d'un mandat de répression (art. 62 DPA) et la possibilité de déférer la décision devant une juridiction pénale (art. 73 ss DPA).

BGE 115 Ib 216 S. 219

En vertu des art. 64 al. 1 et 79 al. 1 DPA, il incombe à l'autorité pénale - administrative ou éventuellement judiciaire - de déterminer la responsabilité du tiers selon l'art. 12 al. 3 DPA; dans la mesure où cette dernière disposition subordonne l'assujettissement solidaire à la prestation à la condition que le tiers ait commis intentionnellement l'infraction ou y ait participé, ces questions échappent à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur l'assujetissement. Celle-ci doit se limiter à fixer les droits objectivement éludés sous réserve d'une décision ou d'un jugement pénal reconnaissant la responsabilité du tiers (ATF 114 Ib 99 /100). Aussi, plutôt que de se caractériser comme une décision d'assujettissement susceptible de faire l'objet d'une mesure d'exécution (cf. art. 12 al. 1 et 2 DPA), la décision en cause devient une simple décision de constat au sens de l'art. 124 al. 2 de l'ordonnance relative à la loi sur les douanes (OLD; RS 631.01) - applicable aux droits de monopole par le renvoi de l'art. 34 al. 2 de la loi fédérale sur l'alcool - et sert à déterminer les limites de la procédure pénale en établissant les bases du calcul des redevances; à ce titre, elle doit indiquer les sortes de marchandises importées illégalement, leur quantité ainsi que le montant des droits d'entrée éludés qui résulte de l'application du tarif. b) Dans ce cadre, elle ne doit pas forcément se limiter, ainsi que conclut le recourant, à déterminer la quantité totale des marchandises illégalement importées et la somme globale des droits éludés en laissant à la charge de l'autorité pénale le soin de préciser la part afférente à chaque inculpé. Ayant à fixer le cadre dans lequel l'autorité pénale aura à statuer, il lui est loisible de restreindre d'emblée le champ d'investigation du juge pénal en limitant la liste des marchandises pour lesquelles une éventuelle culpabilité du prévenu entre en considération. Contrairement aux craintes du recourant, ce procédé ne préjuge en rien de l'activité des autorités pénales; il restreint simplement leur marge de manoeuvre aux importations illicites mentionnées dans la décision de constat. Dans ce sens, une décision ne mettant - sous réserve de condamnation pénale - qu'une part des droits éludés à la charge d'un prévenu constitue un avantage pour ce dernier puisque l'autorité pénale n'aura pas à se prononcer sur la culpabilité pour les importations non comprises dans cette quote-part. Par ailleurs, la décision de constat limitée à une quote-part de l'ensemble des marchandises importées en fraude et des droits éludés n'interdit pas aux autorités pénales de ramener à un niveau

BGE 115 Ib 216 S. 220

inférieur les montants définitifs imputables à un contrevenant. En effet, la décision de constat établit le montant maximum que l'administration pourra éventuellement réclamer au tiers; l'autorité pénale pourra baisser cette somme selon ses constatations relatives à la culpabilité et les implications qu'elles peuvent avoir sur l'imputation au tiers de telle ou telle quantité de marchandises importées en fraude volontairement. Selon l'issue de la procédure pénale, les chiffres arrêtés dans la décision de constat seront plus ou moins modifiés à la baisse et seuls les montants ainsi déterminés pourront faire l'objet d'une procédure d'exécution.
c) En l'occurrence, à défaut de précision sur les conséquences exactes que les autorités intimées attachent à leur décision, on doit admettre que, conformément à la loi, elles se sont strictement limitées à déterminer le montant

maximum des droits éludés qui pourrait être réclamé au recourant pour le cas où sa pleine responsabilité au sens de l'art. 12 al. 3 DPA était reconnue dans le cadre d'une procédure pénale, telle qu'elle a été ouverte, pour les droits de monopole, par le mandat de répression du 3 mars 1986. Fixant ainsi le cadre de la procédure pénale, les deux Commissions fédérales de recours ont respecté la répartition des compétences organisée par la règle de l'art. 12 al. 3 DPA; leurs décisions de constat ne préjugent en rien de la culpabilité du recourant, mais se bornent à fixer d'une manière objective la quotité maximale des droits susceptibles de lui être imputés, à titre solidaire, compte tenu de la période pendant laquelle il a exercé la fonction de directeur général, du montant total réclamé à la compagnie aérienne et des fraudes que d'autres employés ont avoué avoir commises à des fins privées et pour lesquelles la responsabilité du recourant n'entre visiblement pas en considération. Liées par ce maximum, les autorités pénales pourront éventuellement réduire la somme définitivement mise à la charge du recourant en fonction de sa culpabilité effective dans l'importation frauduleuse des marchandises mentionnées précisément dans les décisions de constat. Dans cette mesure, les critiques du recourant contestant la compétence des autorités intimées pour rendre les décisions querellées s'avèrent donc sans fondement. d) Peu importe, au demeurant, qu'en l'occurrence les décisions de constat au sens de l'art. 124 al. 2 OLD n'ont pas été rendues d'office par le fonctionnaire enquêteur, mais uniquement sur recours, par les autorités de première instance. Ayant des

compétences aussi étendues que la Direction du VIe arrondissement des douanes, la Régie fédérale des alcools et la Direction générale des douanes avaient le pouvoir de corriger valablement l'erreur affectant la décision de l'instance inférieure qui prononçait un assujettissement sans réserve de Y. e) Il convient en outre de remarquer qu'actuellement aucun mandat de répression n'a encore été décerné à l'encontre du recourant par les autorités douanières pour les éventuelles fraudes concernant les droits relevant de leur compétence. Cette situation est sans effet sur la validité de leur décision de constat. Alors même que l'art. 63 al. 2 DPA leur donnait la compétence de joindre mandat de répression et décision d'assujettissement - plus précisément de constat - dans une même décision, les autorités administratives douanières n'étaient pas tenues d'agir de la sorte; elles pouvaient sans autre attendre les résultats de la procédure relative à la constatation des montants éludés avant d'agir pénalement. Cela étant, elles ne pourront se dispenser d'engager la procédure pénale sous prétexte qu'une procédure identique a d'ores et déjà été introduite par la Régie fédérale des alcools. Si, dans le cas particulier, les mêmes agissements peuvent être constitutifs à la fois de délits à la législation douanière et à celle sur l'alcool, il n'en est pas toujours ainsi (cf. ATF 114 Ib 94 ss); chaque loi en cause régit un domaine spécial du droit administratif et possède des règles spécifiques dont on ne saurait exclure a priori l'application. Il ne suffit donc pas que le principe de la responsabilité d'un contrevenant soit, par hypothèse, reconnue au sens de l'art. 12 al. 3 DPA en matière de loi sur l'alcool pour considérer qu'une décision de constat en matière douanière soit exécutoire. Dans un pareil cas, il appartient à l'autorité douanière, puis éventuellement aux tribunaux pénaux, de se prononcer en détail - et dans les limites maximales fixées par la décision de constat - sur la culpabilité de l'intéressé pour ce qui a trait aux droits d'entrée autres que les droits de monopole.

5. Contestant la quantité totale des marchandises importées en fraude, le recourant fait valoir une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents au sens de l'art. 104 let. b OJ. a) Dès lors que, dans le cadre de l'art. 12 al. 3 DPA, une décision de constat fixe les limites maximales de la procédure pénale et lie les autorités pénales sur les quantités objectivement importées - à charge pour elles de procéder à une appréciation de la responsabilité concrète du tiers dans l'importation

frauduleuse ainsi définie - (cf. consid. 3b), il ne saurait être question de renvoyer le recourant à agir devant ces autorités pour obtenir une éventuelle réouverture des enquêtes sur les quantités totales de marchandises à prendre en considération. S'il ne peut, en vertu de l'art. 61 al. 4 DPA, recourir directement contre le procès-verbal final, rien ne l'empêche, en revanche, de solliciter de nouvelles enquêtes dans le cadre de la procédure d'assujettissement (ou de constat) du moment que ces nouvelles mesures d'instruction se rapportent à cette procédure et non pas à l'aspect pénal du litige. Etablissant d'office les faits à la base de leur décision, les autorités administratives chargées de constater le montant des droits éludés (art. 124 al. 2 OLD) peuvent, dans les limites de leur compétence, se saisir de toute requête en complément d'enquête. En l'espèce, et contrairement à ce que prétend le recourant, les autorités intimées ne l'ont renvoyé devant les autorités pénales que sur les questions ressortant du mandat de répression; pour le reste, elles ont considéré que l'état de fait établi en première instance était complet et ne justifiait pas de nouvelles mesures d'instruction. Le refus d'ouvrir à nouveau les enquêtes sur les quantités de marchandises importées illégalement ne constitue donc pas un déni de justice, mais traduit simplement une appréciation de l'état de fait. b) (Lié par l'art. 105 al. 2 OJ, le Tribunal fédéral rejette les critiques portant sur l'établissement des faits de la cause.)

6. Restent les griefs du recourant visant le déroulement correct de la procédure d'enquête, en particulier le non-respect de son droit d'assister à l'audition des témoins et de poser les questions complémentaires tel qu'il serait garanti par l'art. 18 PA. a) La procédure d'enquête menée par l'administration est régie par les art. 32 ss DPA. La loi sur la procédure administrative ne s'applique, par conséquent, qu'à titre subsidiaire. Dès lors, plutôt que de faire valoir une violation de l'art. 18 PA, le recourant qui conteste le déroulement correct de l'enquête aurait dû invoquer l'art. 35 al. 1 DPA qui prévoit la participation de l'inculpé à l'administration des preuves ou l'art. 41 qui pose à son al. 3 une règle analogue à celle de l'art. 18 PA.
b) Ces griefs toutefois ne sont pas recevables dans le cadre du recours de droit administratif contre les décisions de constat. Selon l'art. 27 DPA, les actes et omissions du fonctionnaire enquêteur - autres que les mesures de contrainte régies par l'art. 26 DPA - pouvaient faire l'objet d'une plainte adressée au directeur ou au

chef de l'administration concernée, puis, éventuellement, à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Le délai pour agir de la sorte est fixé à trois jours dès la connaissance de l'acte d'enquête (art. 28 al. 3 DPA). En l'occurrence, il apparaît clairement au vu des procès-verbaux d'enquête que le recourant savait que ses anciens collaborateurs étaient - ou avaient été - interrogés sur ses activités. S'il estimait que ses droits d'inculpé étaient lésés par ces actes d'instruction, il avait dès lors la possibilité de former une plainte contre une éventuelle violation des art. 35 ou 41 al. 3 DPA. Or, il a fallu attendre le 30 janvier 1981, soit plusieurs semaines après la notification du procès-verbal final, pour que l'intéressé songe à requérir une confrontation et demande la réouverture des enquêtes, sans même faire allusion à une possible violation de ses droits d'inculpé. Ses critiques contre la procédure choisie pour entendre les témoins s'avèrent ainsi non seulement tardives, mais utilisent en plus une voie de droit erronée. c) Au demeurant, il faut également relever que parmi les nombreuses personnes entendues au cours de l'instruction, beaucoup avaient elles-mêmes commis une infraction et n'étaient pas entendues à titre de témoins, mais d'inculpés. Dans ce cas, le recourant n'avait aucun droit à être présent lors de leur interrogatoire. Le moyen tenant à la violation de l'art. 18 PA s'avère ainsi irrecevable.