

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 228/2017

Arrêt du 21 juillet 2017

Ile Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Seiler, Président,  
Zünd, Aubry Girardin, Donzallaz et Haag.  
Greffière : Mme Kleber.

Participants à la procédure

Administration fédérale des douanes,  
recourante,

contre

1. X. \_\_\_\_\_,

2. Y. \_\_\_\_\_,

tous deux représentés par Me Pierre Gabus, avocat,  
intimés.

Objet

Séquestre de gage douanier, intérêt actuel

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 26 janvier 2017.

Faits :

A.

Le 29 août 2016 à B. \_\_\_\_\_, l'Inspection de douane Genève-Routes de l'Administration fédérale des douanes (ci-après: AFD) a procédé, auprès du chauffeur A. \_\_\_\_\_, au séquestre d'une camionnette immatriculée en France BX\*\*\*\*. Le chauffeur a indiqué travailler pour la société de droit français X. \_\_\_\_\_, qui détient une exploitation horticole à C. \_\_\_\_\_ en Suisse (cf. art. 105 al. 2 LTF), et avoir utilisé ce véhicule pour la livraison de marchandises en Suisse.

Par courrier du 31 août 2016, la société X. \_\_\_\_\_ et Y. \_\_\_\_\_, co-gérant associé de celle-ci, ont requis auprès de l'Inspection de douane Genève-Routes la levée immédiate du séquestre, contestant avoir commis une infraction douanière. Après un échange de courriers entre l'Inspection de douane Genève-Routes et les intéressés, la cause a été transmise, le 2 septembre 2016, à la Direction d'arrondissement des douanes de Genève (ci-après: la Direction d'arrondissement).

Par courrier du 14 septembre 2016, les intéressés ont réitéré auprès de cette autorité leur opposition au séquestre et sollicité une décision immédiate sur leur recours. Le 20 septembre 2016, la Direction d'arrondissement leur a indiqué qu'il serait statué sur leur recours à défaut du versement d'une garantie de 4'800 fr. Ce montant, calculé approximativement, comprenait les droits de douane par 1'900 fr., la TVA par 1'500 fr., ainsi que l'amende et les émoluments par 1'400 fr. Les agents ayant procédé au séquestre avaient constaté un cas de transport interne, soit le transport de marchandises chargées et déchargées à l'intérieur d'un même pays, en l'occurrence la Suisse; or de tels transports ne pouvaient être exécutés qu'au moyen d'un véhicule dédouané, taxé et immatriculé en Suisse.

Le 28 septembre 2016, les intimés ont refusé de déposer une garantie.

B.

Par décision du 5 octobre 2016, la Direction d'arrondissement a rejeté le recours contre le séquestre prononcé le 29 août 2016.

Le 4 novembre 2016, la société X. \_\_\_\_\_ et Y. \_\_\_\_\_ ont formé recours contre la décision du 5 octobre 2016 auprès de la Direction générale des douanes, qui l'a transmis au Tribunal administratif fédéral comme objet de sa compétence. A titre de mesure provisionnelle, les intéressés ont requis la restitution immédiate de la camionnette. Au fond, ils ont conclu, sous suite de frais et dépens, à

l'annulation de la décision du 5 octobre 2016, au prononcé de la levée du séquestre ordonné le 29 août 2016 et à la condamnation de l'AFD à la réparation du dommage résultant de ce séquestre.

Par arrêt du 26 janvier 2017, le Tribunal administratif fédéral a admis le recours de la société X. \_\_\_\_\_ et de Y. \_\_\_\_\_ dans la mesure de sa recevabilité, annulé la décision du 5 octobre 2016, dit que, sous réserve d'un litige entre les ayants droit, la camionnette devait être restituée sans délai au chauffeur mentionné dans le procès-verbal du 29 août 2016 et condamné l'AFD aux dépens. En bref, il a relevé que l'AFD n'avait pas entamé de démarches destinées à établir les créances réclamées et que le séquestre litigieux ne respectait pas le principe de proportionnalité.

C.

Par acte du 24 février 2017, l'AFD, représentée par la Direction générale des douanes, forme un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral à l'encontre de l'arrêt du 26 janvier 2017. Elle sollicite l'octroi de l'effet suspensif, conclut à l'admission du recours, à la confirmation de la validité du séquestre de gage douanier effectué le 29 août 2016 et à ce qu'il soit dit qu'elle ne doit aucune indemnité à la société X. \_\_\_\_\_ et à Y. \_\_\_\_\_.

Invités à se déterminer sur la demande d'effet suspensif, la société X. \_\_\_\_\_ et Y. \_\_\_\_\_ ont informé le Tribunal fédéral, par courrier du 20 mars 2017, que la camionnette faisant l'objet du droit de gage douanier leur avait été restituée en date du 7 février 2017. Ils concluent à l'irrecevabilité de la requête d'effet suspensif, subsidiairement à son rejet. Le Tribunal administratif fédéral s'en remet à la décision du Tribunal fédéral s'agissant de l'octroi de l'effet suspensif.

D.

Par ordonnance du 21 mars 2017, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a imparti aux parties un délai pour se prononcer sur la suite de la procédure au vu de la restitution de la camionnette.

L'AFD conclut, sous suite de frais, à la recevabilité de son recours, à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 26 janvier 2016 et au constat du bien-fondé du séquestre de gage douanier effectué le 29 août 2016, ainsi que, subsidiairement, au renvoi de la cause au Tribunal administratif fédéral pour nouvelle décision. Les intimés concluent, en cas de maintien du recours de l'AFD, à son irrecevabilité, subsidiairement à son rejet, sous suite de frais et dépens.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 III 395 consid. 2.1 p. 397; 140 IV 57 consid. 2 p. 59).

1.1. Pour déterminer si, au moment où il se prononce, les conditions de recevabilité sont réunies, le Tribunal fédéral peut prendre en compte des faits postérieurs à l'arrêt attaqué, en dérogation à l'interdiction des faits nouveaux prévue à l'art. 99 al. 1 LTF (cf. ATF 137 III 614 consid. 3.2.1 p. 616; arrêt 2C 811/2011 du 5 janvier 2012 consid. 1.1).

En l'occurrence, les intimés ont signalé au Tribunal fédéral que le véhicule faisant l'objet du séquestre prononcé le 29 août 2016 et annulé par l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 26 janvier 2017 avait été restitué le 7 février 2017. Ce fait nouveau n'est pas contesté par la recourante et il en sera tenu compte s'agissant de l'examen de la recevabilité de son recours.

1.2. Le litige porte sur l'annulation par le Tribunal administratif fédéral d'une décision de séquestre de gage douanier, prononcée avant que le droit de gage lui-même et les créances qu'il est destiné à garantir aient été constatés définitivement.

1.2.1. Un droit de gage douanier existe sur les marchandises passibles de droits de douane et sur les marchandises et les choses ayant servi à commettre une infraction à la législation douanière ou aux actes législatifs de la Confédération autres que douaniers que l'AFD exécute (cf. art. 82 al. 1 let. a et b de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes [LD; RS 631.0]). Ce droit de gage vise à garantir le recouvrement de créances, notamment les droits de douane et intérêts, les amendes et les émoluments, frais de procédure et autres frais (cf art. 212 cum 200 de l'ordonnance fédérale du 1er novembre 2006 sur les douanes [OD; RS 631.01]). L'AFD fait valoir son droit de gage par le séquestre (art. 83 al. 1 LD). Si aucune sûreté n'est fournie ou si le paiement de la créance douanière paraît menacé, l'AFD peut faire valoir le droit de gage douanier même si la créance n'est pas encore exigible (art. 76 al. 2 LD; cf. arrêt 2C 415/2013 du 2 février 2014 consid. 6.1). L'objet du droit de gage peut être restitué à l'ayant droit contre sûretés (art. 84 al. 1 LD). Le gage douanier peut être réalisé

lorsque la créance garantie est exécutoire et que le délai de paiement imparti au débiteur ou à la caution est échu (art. 87 al. 1 let. a et b LD; cf. arrêt 2C 415/2013 du 2 février 2014 consid. 6.1).

Il découle de ce qui précède que le séquestre de gage douanier est une mesure provisionnelle (cf. à propos des décisions de réquisitions de sûretés, ATF 134 II 349 consid. 1 p. 350 s.; arrêt 2C 774/2011 du 3 janvier 2012 consid. 1.2.3), qui fait l'objet d'une procédure autonome (cf. art. 215 OD).

1.2.2. L'acte attaqué, qui annule la décision rejetant la demande de levée du séquestre formulée par les intimés, constitue une décision finale au sens de l'art. 90 LTF (cf. ATF 134 II 349 consid. 1 p. 350 s.; arrêt 2C 774/2011 du 3 janvier 2012 consid. 1.2.3). Il a été rendu par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 2 let. a LTF), dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), ne tombant pas sous le coup de l'exception de l'art. 83 let. I LTF, qui exclut le recours en matière de droit public contre les décisions de perception de droits de douane fondée sur le classement tarifaire ou le poids des marchandises, ni d'aucune autre exception visée à l'art. 83 LTF. Le recours en matière de droit public est donc en principe ouvert.

1.3. Selon l'art. 89 al. 2 let. a LTF, la Chancellerie fédérale, les départements fédéraux ou, pour autant que le droit fédéral le prévoit, les unités qui leur sont subordonnées, ont qualité pour recourir si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans leur domaine d'attributions. En l'occurrence, la qualité pour recourir de l'AFD, représentée par la Direction générale des douanes conformément à l'art. 116 al. 2 LD, découle des art. 4 al. 1 et 14 de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS 172.215.1; cf. arrêt 2C 423/2014 du 30 juillet 2015 consid. 1.2.3), ce qui est conforme à l'art. 89 al. 2 let. a LTF (cf. ATF 140 II 539 consid. 4.2 p. 542). En outre, par sa matière, l'arrêt attaqué est susceptible de violer la LD. L'AFD a partant en principe la qualité pour recourir contre l'arrêt entrepris.

1.4. Encore faut-il se demander quelles sont les conséquences de la restitution du véhicule séquestré le 7 février 2017, soit avant le dépôt du recours, sur l'intérêt à agir de l'AFD.

1.4.1. Dans ses déterminations, l'AFD estime que cette restitution ne modifie pas concrètement son intérêt à voir le séquestre prononcé le 29 août 2016 confirmé, ne serait-ce que parce que la décision du Tribunal administratif fédéral est susceptible de permettre aux intimés de prétendre à des dommages-intérêts. Si l'arrêt attaqué devait entrer en force, l'AFD ne pourrait pas faire valoir la licéité de sa décision dans ce contexte. Pour leur part, les intimés estiment qu'il n'existe plus d'intérêt actuel au recours compte tenu de la restitution de l'objet du séquestre.

1.4.2. Le droit de recours des autorités fédérales selon l'art. 89 al. 2 let. a LTF est de nature abstraite et autonome. Il sert à assurer une application correcte et uniforme du droit fédéral (cf. ATF 142 II 324 consid. 1.3.1 p. 326; 136 II 359 consid. 1.2 p. 363; 135 II 338 consid. 1.2.1 p. 341 s.). L'autorité qui recourt en vertu du droit de recours spécial que lui accorde l'art. 89 al. 2 let. a LTF doit néanmoins disposer d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (cf. ATF 135 II 338 consid. 1.2.1 p. 342; arrêts 2C 1067/2014 du 18 mars 2016 consid. 2.2.2; 2C 341/2014 du 2 décembre 2015 consid. 1.3; 2C 510/2007 du 15 avril 2008 consid. 1; 2C 445/2007 du 30 octobre 2007 consid. 1.2). Cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (cf. ATF 137 I 296 consid. 4.2 p. 299). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur le recours et le déclare irrecevable lorsque l'intérêt au recours fait défaut au moment du dépôt de celui-ci; en revanche, si cet intérêt disparaît en cours de procédure, le litige est déclaré sans objet et la cause rayée du rôle (ATF 139 I 206 consid. 1.1 p. 208).

L'exigence d'un intérêt actuel vise à garantir que le Tribunal fédéral se prononce sur des questions concrètes et non pas simplement théoriques (cf. ATF 136 I 274 consid. 1.3 p. 276). Un intérêt de pur fait ou la simple perspective d'un intérêt juridique futur ne suffit pas à fonder un intérêt actuel (cf. ATF 127 III 41 consid. 2b p. 42; 120 la 165 consid. 1a p. 166 et les arrêts cités; arrêt 1B 380/2016 du 6 décembre 2016 consid. 2). En général, un intérêt actuel et pratique fait défaut lorsque la décision attaquée a été exécutée (cf. ATF 125 I 394 consid. 4a p. 397; arrêts 5A 164/2015 du 18 juin 2015 consid. 1.2.1; 1P.517/1998 du 3 mai 2000 consid. 1b non publié in ATF 126 I 153).

1.4.3. En l'espèce, le litige porte exclusivement sur le maintien du séquestre de la camionnette ordonné le 29 août 2016. Or, l'arrêt entrepris a prononcé la restitution de ladite camionnette et cette décision a été exécutée le 7 février 2017. Au moment du dépôt de son recours, la recourante ne disposait donc plus d'un intérêt actuel à voir l'arrêt entrepris annulé et la mesure de séquestre confirmée.

1.4.4. L'objection formulée par la recourante ne modifie pas cette conclusion. La recourante émet l'hypothèse qu'elle devra défendre la licéité du séquestre prononcé le 29 août 2016 au cas où les intimés feraient valoir une prétention en dommages et intérêts, ce qui, selon elle, fonderait un intérêt actuel à son recours. Les intimés ont certes émis des prétentions en réparation devant le Tribunal administratif fédéral. Leurs conclusions sur ce point ont toutefois été déclarées irrecevables, ce qui n'a pas été contesté. A ce stade, une éventuelle action en dommages et intérêts relève donc de la spéculation. Elle n'est, de plus, qu'une conséquence indirecte de l'arrêt attaqué. La perspective d'une future action en responsabilité de la part des intimés n'établit en conséquence pas l'intérêt actuel de la recourante à obtenir l'annulation de l'arrêt entrepris et ne justifie pas de trancher une question juridique abstraite (cf. ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 407; 125 I 394 consid. 4a p. 397; arrêt 2A.357/2004 du 27 septembre 2004).

1.4.5. Il convient encore de se demander si la recourante a un intérêt à agir contre l'arrêt entrepris en tant qu'il met à sa charge les dépens. En effet, en principe, la recourante dispose d'un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation de cette condamnation (cf. ATF 117 Ia 251 consid. 1b p. 255; arrêt 1C 467/2010 du 11 mai 2011 consid. 1.2). En l'occurrence cependant, la recourante ne fait pas valoir de motifs indépendants de la question principale en lien avec la décision sur les frais et dépens. Or, dès lors que l'examen de la décision sur les frais et dépens ne saurait servir à contrôler de manière indirecte la décision au fond (cf. ATF 133 I 185 consid. 6.2 p. 199; 129 II 297 consid. 2.2 p. 300; arrêt 1C 302/2014 du 5 janvier 2015 consid. 2.2; 1B 485/2012 du 11 septembre 2012 consid. 3), la recourante ne dispose pas non plus d'un intérêt actuel à l'annulation de l'arrêt entrepris en tant qu'il la condamne aux dépens.

1.4.6. Au vu de ce qui précède, la recourante n'a pas d'intérêt actuel à l'annulation de l'arrêt entrepris.

1.5. La recourante fait valoir à titre subsidiaire qu'on se trouve dans un cas où il y a lieu de faire abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel. Selon elle, faute d'effet suspensif des recours devant le Tribunal fédéral, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral refusant de confirmer le séquestre ordonné par les bureaux de douane conduit en principe à la libération immédiate de l'objet séquestré, sans que son lieu de situation par la suite ne puisse être connu. Partant, le recours de l'AFD contre un arrêt du Tribunal administratif fédéral refusant de confirmer un séquestre resterait sans effet s'il n'était pas renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel. En outre, la recourante estime que la contestation soulève une question juridique de principe.

1.5.1. Le Tribunal fédéral fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. ATF 140 IV 74 consid. 1.3.3 p. 78; 139 I 206 consid. 1.1 p. 208; 137 I 23 consid. 1.3.1 p. 25; 136 II 101 consid. 1.1 p. 103; 131 II 670 consid. 1.2 p. 674).

1.5.2. En l'occurrence, le litige porte sur un séquestre de gage douanier. Cette mesure, certes provisionnelle, n'est pas en soi limitée à une courte période (cf. supra consid. 1.2). Partant, la contestation à son sujet n'est pas par principe susceptible de perdre son objet avant qu'une décision sur recours ne soit rendue. La recourante n'invoque du reste pas la nature de la contestation pour expliquer pourquoi, selon elle, la cause ne pourrait être tranchée avant qu'elle ne perde son actualité, mais elle se prévaut de l'absence d'effet suspensif des recours devant le Tribunal fédéral. Cette caractéristique ne permet cependant pas de déroger à l'exigence d'un intérêt actuel au recours, sauf à vider cette exigence de son contenu. Aucun des recours prévus par la LTF n'a en effet d'effet suspensif, sauf exceptions (cf. art. 103 al. 1 LTF). En revanche, le juge instructeur peut, d'office ou à la requête d'une partie, statuer différemment sur l'effet suspensif (art. 103 al. 2 LTF; cf. ATF 139 IV 314 consid. 2.3.2 p. 319). En l'espèce, on ne voit pas ce qui empêchait la recourante de former immédiatement son recours et de requérir l'effet suspensif, ce qu'elle a d'ailleurs fait, le cas échéant à titre superprovisionnel. Il est certes des situations où l'exécution de la décision de l'autorité qui précède le Tribunal fédéral est concomitante au jour du prononcé de ladite décision, de sorte qu'une requête d'effet suspensif serait d'emblée sans objet. C'est notamment le cas en matière de libérations d'une privation de liberté dans le domaine pénal ou administratif, qui sont immédiatement ordonnées (cf. ATF 139 IV 314 consid. 2.3.2 p. 319 [détention provisoire]; arrêts 2A.748/2006 du 18 janvier 2007 consid. 2.2; 2A.709/2006 du 23 mars 2007 consid. 2.2 [mesures de contrainte en matière de droit des étrangers]). Dans ces situations, compte tenu du risque que les recours des autorités restent sans effet, il peut se justifier de faire abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel au recours. La situation d'espèce diffère

cependant, puisque le Tribunal administratif fédéral n'a pas ordonné la restitution du véhicule au jour du prononcé de son arrêt. La recourante perd du reste de vue que ce sont les autorités douanières elles-mêmes qui ont restitué la camionnette, sans attendre la décision de la Cour de céans sur l'effet suspensif.

Il découle de ce qui précède que l'on ne se trouve pas dans un cas où une décision sur recours ne peut intervenir avant que celui-ci ne devienne sans objet. La question de la conformité au droit fédéral de l'annulation par le Tribunal administratif fédéral d'un séquestre de gage douanier prononcé par les bureaux de douane, si elle venait à se poser dans des circonstances identiques ou analogues, pourra par conséquent être soumise au Tribunal fédéral avant de perdre son actualité. On ne voit enfin pas qu'il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse pour la traiter immédiatement. Partant, il n'y a pas lieu, dans les circonstances d'espèce, de faire abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel et pratique au recours.

1.5.3. La recourante a formé son recours le 24 février 2017. Le véhicule faisant l'objet du séquestre litigieux a été restitué aux intimés avant cette date, le 7 février 2017. Au moment du dépôt de recours, l'intérêt actuel faisait en conséquence déjà défaut, de sorte que le recours est irrecevable.

2.

Compte tenu de l'issue du litige, la recourante, qui succombe et dont l'intérêt patrimonial est en cause dès lors que le séquestre de gage douanier vise à garantir le paiement de diverses créances, doit supporter les frais de la procédure fédérale (cf. art. 66 al. 1 et 4 LTF). Elle versera en outre une indemnité à titre de dépens aux intimés, qui procèdent avec l'assistance d'un mandataire professionnel (cf. art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de l'Administration fédérale des douanes.

3.

Une indemnité de dépens, fixée à 2'500 fr., est allouée aux intimés, à la charge de la l'Administration fédérale des douanes.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des intimés, à l'Administration fédérale des douanes (AFD), Direction générale des douanes (DGD), ainsi qu'au Tribunal administratif fédéral, Cour I.

Lausanne, le 21 juillet 2017

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

Le Président : Seiler

La Greffière : Kleber