

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-1758/2006
{T 0/2}

Arrêt du 18 février 2008

Composition

Thomas Stadelmann (président de chambre), Daniel Riedo, Markus Metz, juges,
Chantal Schiesser-Degottex, greffière.

Parties

X. _____ **SA**,
recourante,

contre

Direction générale des douanes (DGD),
Monbijoustrasse 40, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

importation de viande de volaille; contingents; entente sur l'utilisation; perception subséquente.

Faits :**A.**

X._____ SA (ci-après: la société) est une entreprise qui a notamment pour but le commerce de denrées alimentaires et de volailles.

B.

Lors d'un contrôle des données d'importation pour la période allant du 1er janvier au 31 novembre 2005, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) constata que la société avait importé de la viande de volaille au taux contingent tarifaire (TCT) du 13 avril au 31 mai 2005 alors qu'elle ne disposait pas des parts de contingent correspondantes.

C.

Le 13 décembre 2005, l'OFAG communiqua à la société le contrôle précité en lui laissant la possibilité de se prononcer. Par courrier du 19 décembre 2005, la société transmet à l'OFAG la cession de contingent qui avait été convenue avec la société Y._____ SA le 23 juin 2005 et qui avait déjà été remise à l'OFAG le jour-même.

Par lettre du 11 janvier 2006, l'OFAG expliqua à la société que les cessions de parts communiquées après coup ne pouvaient pas être prises en considération.

Le 18 janvier 2006, la société fit valoir que lors d'un entretien téléphonique en date du 21 juin 2005 avec un collaborateur de l'OFAG, Z._____, celui-ci lui aurait expliqué la manière de procéder en matière de cession de parts. La société soutint que l'OFAG lui aurait indiqué "qu'à titre exceptionnel et pour cette unique fois, il y aurait un effet rétroactif, c'est en tout cas comme cela que nous l'avons perçue".

Le 31 janvier 2006, l'OFAG rendit à nouveau attentive la société sur le fait qu'une compensation ultérieure du dépassement de contingent par une entente sur l'utilisation annoncée tardivement n'était pas possible.

D.

Le 2 mai 2006 et sur mandat de l'Administration fédérale des douanes (AFD), l'OFAG exigea l'acquittement subséquent de la différence de redevances pour un montant total de Fr. 8'423.40 (Fr. 8'226.- de droits de douane et Fr. 197.40 de TVA).

E.

Le 20 mai 2006, la société réitéra ses propos déjà exposés dans ses précédentes correspondances. Elle ajouta que le nouveau système informatique en vigueur depuis le 1er janvier 2006 avait été mis en place pour prévenir ce genre de situation. La société maintint que le collaborateur de l'OFAG l'avait avertie en lui parlant d'un effet rétroactif et considéra que le montant réclamé était disproportionné par rapport à la faute commise.

Par lettre du 1er juin 2006, l'OFAG indiqua à la société qu'elle transmettait le dossier à l'AFD pour traitement ultérieur de l'affaire.

F.

Par décision du 21 septembre 2006 à l'encontre de la société, la DGD confirma la perception subséquente de la différence de redevances entre le TCT et le taux hors contingent (THCT).

G.

Contre cette décision, la société (ci-après: la recourante) a interjeté recours en date du 17 octobre 2006 auprès de la Commission fédérale de recours en matière de douanes (ci-après: la Commission de recours).

La recourante allègue qu'elle a commis une erreur de gestion mais que le montant réclamé subséquemment est disproportionné. Elle soutient avoir eu un entretien téléphonique avec Z._____ de l'OFAG qui l'aurait incitée "à régler immédiatement la situation afin qu'il puisse encore intervenir avec un effet rétroactif".

H.

Par réponse du 13 novembre 2006, la DGD conclut au rejet du recours sous suite de frais.

I.

A fin 2006, la Commission de recours a transmis le dossier au Tribunal administratif fédéral et début 2007, les parties ont été informées de la composition du collège appelé à statuer.

Les autres faits seront repris, pour autant que besoin, dans les considérants qui suivent.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1.

1.1 Jusqu'au 31 décembre 2006, la Commission de recours était notamment compétente pour connaître des recours formés contre les décisions de première instance ou sur recours de la DGD concernant la détermination des droits de douane, y compris l'assujettissement au paiement des droits (art. 109 al. 1 let. c de la loi fédérale du 1er octobre 1925 sur les douanes [aLD, RO 42 307 et les modifications ultérieures] dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2006). Depuis le 1er janvier 2007 et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), celui-ci, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. Dès lors, conformément à l'art. 53 al. 2 LTAF, les recours pendants devant les Commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où il est compétent. Les recours sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure. Selon les art. 37 LTAF et 2 al. 4 PA, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement.

Les procédures douanières en suspens lors de l'entrée en vigueur au 1er mai 2007 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD, RS 631.0), sont liquidées selon l'ancien droit (art. 132 al. 1 LD).

1.2 En l'espèce, le litige concerne la perception subséquente de redevances d'entrée, ce qui fonde la Commission de recours, respectivement le Tribunal administratif fédéral, comme autorité de recours compétente. La décision rendue par l'autorité inférieure, datée du 21 septembre 2006, a été notifiée à la recourante le lendemain. Le recours a été adressé à la Commission de recours le 17 octobre 2006. Il intervient ainsi dans le délai légal prescrit par l'art. 50 PA. En outre, le recours satisfait aux exigences posées à l'art. 52 PA. Il est par conséquent recevable et il convient d'entrer en matière.

2.

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. II, Berne 2002, p. 265). Le recourant peut invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 49 let. a PA), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 49 let. b PA) ou l'inopportunité (art. 49 let. c PA; ANDRÉ MOSER/PETER UEBERSAX, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, n. marg. 2.59; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. marg. 1758 ss).

3.

3.1 A la suite de l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (RS 0.632.20), la Suisse a dû remplacer les restrictions à l'importation qui avaient cours dans le secteur de l'agriculture par des droits de douane (Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape, FF 1996 IV 114). Le taux des droits de douane est désormais le seul instrument de protection à la frontière (Message 2 GATT, FF 1994 IV 1073). Le contrôle de la quantité de produits agricoles s'exerce, dès lors, de manière indirecte, par la fixation de taux de douane, applicables à l'entrée et à la sortie et déterminés par le tarif des douanes de l'art. 21 al. 2 aLD et par la fixation de contingent tarifaire (REMO ARPAGAU, *Das schweizerische Zollrecht*, in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, édité par Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, Bâle/Genève/Munich 1999, p. 57 ; voir également, concernant la nouvelle LD, REMO ARPAGAU, *Zollrecht*, in: Koller/Müller/Tanquerel/Zimmerli [éd.], *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Bâle 2007, n. marg. 167 ss; RENÉ RHINOW/GERHARD SCHMID/GIOVANNI BIAGGINI, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Bâle 1998, p. 590 ss). Le système de la tarification, par fixation de droits de douane à un niveau approprié, jusqu'à concurrence des taux maximum autorisés par les accords du GATT, devient, dès lors, le seul moyen d'orienter les importations et de protéger l'agriculture. Dans les limites prévues par cet accord, les pays membres sont libres de fixer les taux effectivement appliqués (Message 2 GATT, FF 1994 IV 1111). Ainsi, aux termes de l'art. 17 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) qui

s'applique par analogie à la fixation et à la modification des contingents tarifaires, ainsi que, le cas échéant, à leur échelonnement dans le temps, les droits de douanes à l'importation doivent être fixés compte tenu de la situation de l'approvisionnement dans le pays et des débouchés existant pour les produits suisses similaires.

3.2 Sur la base de l'art. 20 LAgr, afin d'orienter les importations, la Confédération a introduit des « prix-seuils » pour certains produits agricoles, ainsi que déterminé des contingents tarifaires (art. 21 LAgr), qui représentent la quantité maximale d'un produit agricole, définie par les engagements pris au sein du GATT, pouvant être importée à un droit de douane bas, soit au tarif TCT. Le Conseil fédéral a précisé dans son message que les droits de douane applicables aux importations hors contingent pouvaient être fixés au besoin à un niveau élevé, voire dissuasif, afin de renchérir les importations supplémentaires et de les rendre inintéressantes (Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole, in FF 1996 IV 1 p. 114 ; Message GATT 2, FF 1994 IV 1117; ATF 129 II 160 consid. 2, 128 II 34 consid. 2b p. 38). Ces droits ne doivent toutefois pas dépasser le maximum prévu dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein. A cette condition, les importations hors contingent restent possibles moyennant un droit de douane élevé (Message GATT 2, FF 1994 IV 1117). Cet avis du Conseil fédéral est partagé par le Tribunal fédéral qui a clairement admis que les prix fixés pour des importations hors contingent pouvaient avoir un caractère prohibitif (ATF 129 II 160 consid. 2.1 p. 163, 128 II 34 consid. 2a et b p. 37 ss; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-833/2007 du 3 octobre 2007 consid. 5.2.1). Les importations hors contingent ne sont ainsi pas interdites, mais taxées au taux hors contingent plus élevé. Selon une pratique constante et tout à fait légale de l'AFD, il est perçu postérieurement la différence de redevances entre le TCT et le THCT, lorsque des marchandises sont importées indûment au TCT.

3.3 Depuis le 1er janvier 1999, c'est l'ordonnance sur les importations agricoles du 7 décembre 1998 (OIAgr, RS 916.01), ainsi que l'ordonnance sur le bétail de boucherie du 26 novembre 2003 (OBB, RS 916.341) qui règlent les modalités d'attribution des parts de contingent tarifaire pour la viande de volaille. Afin qu'une marchandise déterminée puisse être importée au TCT, il est ainsi nécessaire que l'importateur dispose d'une part de contingent tarifaire suffisante et d'un permis général d'importation (PGI) approprié, le TCT ou le TCT

réduit étant automatiquement applicables si les conditions ne sont pas remplies (art. 1, 13 al. 2 et annexe 4 OIAgr).

3.4 Si l'importateur ne dispose plus de parts de contingent tarifaire, la possibilité lui est offerte de procéder à une entente sur l'utilisation de parts de contingent tarifaire (art. 14 OIAgr). Aux termes de l'art. 14 al. 1 OIAgr, le détenteur d'une part de contingent peut en effet convenir avec un autre ayant droit à une part de contingent que les importations de ce dernier soient imputées à la part de contingent du détenteur. Une telle entente doit cependant être conclue avant la réception de la déclaration en douane et annoncée à l'OFAG par écrit avant les formalités d'importation (art. 14 al. 2 OIAgr dans sa teneur au moment des importations litigieuses, à savoir avant la nouvelle teneur selon le ch. I de l'ordonnance du 23 novembre 2005, en vigueur depuis le 1er janvier 2006; voir les arrêts du Tribunal fédéral 2C_388/2007 du 12 novembre 2007 consid. 4.2 et 5.3, 2C_82/2007 du 3 juillet 2007 consid. 3.3 et 4.1, 2A.82/2005 du 23 août 2005 consid. 2.2 et 3.3; voir aussi les arrêts du Tribunal administratif fédéral A-1688/2006 du 22 mars 2007 consid. 3 et 4.2, A-1737/2006 du 22 août 2007 consid. 3.4.3). Au sens du droit actuel, la cession de parts de contingent tarifaire est ainsi possible moyennant certaines conditions à réaliser avant le dédouanement des marchandises importées, ce qui n'était pas le cas sous l'ancien droit, où les parts de contingents tarifaires étaient strictement incessibles, donc non autorisées (cf. les arrêts du Tribunal fédéral 2A.213/2003 du 8 août 2003 consid. 4.1 et 4.3 et 2A.82/2005 du 23 août 2005 consid. 2.2, 3.1 et 3.3).

La Commission de recours avait déjà eu l'occasion de confirmer la légalité de l'OIAgr, considérant que cette réglementation respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement, sans faire preuve d'un formalisme excessif. Il apparaît ainsi évident que la rétroactivité d'une telle annonce ne peut être admise, à l'instar de ce qui se passe dans le cadre de la mise en adjudication (voir les décisions de la Commission de recours CRD 2005-016 du 20 avril 2006 consid. 4b/cc et CRD 2004-108 du 25 août 2005 consid. 2c/bb; voir aussi les arrêts du Tribunal administratif fédéral A-1737/2006 du 22 août 2007 consid. 3.4.3 et A-1722/2006 du 8 mars 2007 consid. 2.4; voir également les arrêts du Tribunal fédéral 2C_388/2007 du 12 novembre 2007 consid. 5.3 in fine, 2A.452/2002, 2A.453/2002 et 2A.471/2002 du 6 décembre 2002). Ce point n'a d'ailleurs pas été remis en cause par les modifications apportées à la teneur de l'art. 14

OIAgr (cf. l'art. 14 OIAgr et les modifications ultérieures, notamment selon le ch. I de l'O du 23 novembre 2005, en vigueur depuis le 1er janvier 2006 [RO 2005 5539]). En outre, dès lors que la cession est permise selon le nouveau droit, une certaine sévérité semble répondre au principe de la sécurité du droit, écartant ainsi une quelconque annonce postérieure qui contreviendrait au système mis en place (cf. la décision de la Commission de recours précitée CRD 2005-016 du 20 avril 2006 consid. 4b/cc in fine et les références citées).

4.

4.1 Une contravention douanière est commise par celui qui obtient l'admission en franchise ou une réduction de droits pour des marchandises qui ne remplissent pas les conditions prescrites (art. 74 ch. 9 aLD). A teneur de l'art. 80 al. 1 aLD, le titre deuxième de la DPA est applicable aux infractions douanières.

4.2 Aux termes de l'art. 12 al. 1er DPA, lorsque, à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, c'est à tort qu'une contribution n'est pas perçue, la contribution non réclamée, ainsi que les intérêts, seront perçus après coup ou restitués, alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable. L'art. 12 al. 2 DPA précise qu'est assujetti à la prestation celui qui a obtenu la jouissance de l'avantage illicite, en particulier celui qui est tenu au paiement de la contribution (cf. art. 9 et 13 aLD) ou celui qui a reçu l'allocation ou le subside. Pour que l'art. 12 al. 2 DPA trouve application, il faut d'abord qu'il y ait eu la réalisation objective d'une infraction pénale (ATF 129 II 160 consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 2A.1/2004 du 31 mars 2004 consid. 2.1; voir également l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1716/2006 du 7 février 2008 consid. 2.4; voir aussi Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.61 consid. 3d/bb et Archives de droit fiscal suisse [Archives] vol. 68 p. 439 ss consid. 2 ; KURT HAURI, Verwaltungsstrafrecht (VStrR), Motive - Doktrin - Rechtsprechung, Berne 1998, p. 36 ch. 4a). Si tel n'est pas le cas, l'art. 12 al. 2 DPA ne peut pas entrer en ligne de compte. L'application de cette disposition ne dépend en revanche pas d'une responsabilité pénale, ni même d'une faute, ni encore de l'introduction d'une procédure pénale (ATF 129 II 160 consid. 3.2; arrêt du Tribunal fédéral 2A.1/2004 du 31 mars 2004 consid. 2.1; voir aussi l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1728/2006 du 17 décembre 2007 consid. 2.2.2 et les références citées). L'avantage illicite de l'art. 12 al.

2 DPA consiste en un avantage patrimonial qui est engendré par le non-paiement des contributions dues. Il peut consister non seulement en une augmentation des actifs, mais aussi en une diminution du passif, ce qui est normalement le cas lorsqu'une contribution due n'est pas perçue (ATF 110 Ib 310 consid. 2c; arrêt du Tribunal fédéral A.490/1984 du 20 décembre 1985 consid. 3c).

4.3 Conformément à l'art. 13 aLD, les droits de douane sont dus par les personnes assujetties au contrôle douanier et par celles désignées à l'art. 9 aLD, ainsi que par les personnes pour le compte desquelles la marchandise est importée ou exportée. Elles sont solidairement responsables des sommes dues. Selon l'art. 9 al. 1 aLD, sont assujetties au contrôle douanier les personnes qui transportent des marchandises à travers la frontière, ainsi que leurs mandants.

5.

En l'espèce, la recourante déplore que ses importations de viande de volaille aient été considérées par l'autorité douanière comme ayant été effectuées hors contingent, puisqu'elle a procédé à une entente sur l'utilisation de parts de contingent tarifaire avec un détenteur de parts. Elle regrette également le taux hors contingent tarifaire appliqué aux importations précitées, le trouvant disproportionné en raison de la négligence de gestion qu'elle a commise.

Le Tribunal administratif fédéral ne peut cependant abonder en faveur de la recourante.

5.1 La recourante ne pouvait ignorer que selon le droit actuel, un transfert de parts de contingents tarifaires n'est autorisé que sous certaines conditions (cf. consid. 3.4). Le détenteur d'une part de contingent peut ainsi convenir avec un autre ayant droit que les importations de ce dernier soient imputées sur la part de contingent du détenteur, une telle entente devant cependant être annoncée par écrit à l'OFAG par ce dernier, avant les formalités d'importation. Le fait que la recourante ait produit un formulaire d'annonce au sens de l'art. 14 al. 2 OIAgr ne change rien à l'appréciation juridique de ce litige, cette annonce ayant été signée postérieurement aux formalités d'importation par la société Y._____ SA à A._____. Au vu du dossier en mains du Tribunal de céans, l'annonce précitée a en effet été signée par une société détentrice de parts de contingents tarifaires au moment des importations litigieuses, signature qui est intervenue le 23 juin 2005. L'annonce a été présentée le même jour à l'OFAG.

En tenant compte des formalités d'importation qui ont été effectuées du 13 avril au 31 mai 2005, l'annonce faite par la recourante en date du 23 juin 2005 est dès lors tardive et ne peut, au regard de l'art. 14 al. 2 OIAgr, être prise en compte afin qu'une entente sur l'utilisation de parts de contingent tarifaire puisse être valable.

Par ailleurs, même si la recourante était de bonne foi quant à l'information ou l'avertissement reçu en juin 2005 du collaborateur de l'OFAG lors du contrôle effectué pour l'année 2005, cela ne change rien au fait qu'elle devait effectuer l'annonce de l'entente sur l'utilisation des parts de contingent tarifaire avant les importations en cause et non après. Quant à cet état de fait, la recourante ne peut s'en prendre qu'à elle-même.

5.2 En outre, la recourante estime la créance fiscale disproportionnée par rapport à la négligence commise. Au regard du principe de la proportionnalité, force est de constater qu'en l'occurrence, les autorités douanières se sont limitées à solliciter le paiement de l'avantage illicite, soit la différence entre le TCT et le THCT effectivement dû. De plus, le Tribunal administratif fédéral rappelle que ce principe ne peut être allégué dans le cadre du système légal – et confirmé par une jurisprudence constante – des contingents tarifaires (voir à ce sujet le consid. 3.2, voir également l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.541/2005 du 4 avril 2006 consid. 3.3 confirmant la décision de la Commission de recours CRD 2004-107 du 8 juillet 2005 consid. 5b).

5.3 Par conséquent, la recourante doit répondre des importations litigieuses. En sa qualité de mandante, elle est dès lors soumise au paiement des redevances d'entrée dues au sens des art. 9 et 13 aLD. La recourante n'a en outre émis aucune critique quant au calcul du montant des droits réclamés. Elle a bénéficié de droits de douane avantageux et donc d'un avantage illicite dans la mesure où la marchandise a été importée à un taux inférieur, à savoir le TCT, au taux qui aurait dû s'appliquer aux importations en cause, à savoir le THCT. Les autorités compétentes sont donc fondées à lui réclamer après coup la contribution due sur la base de l'art. 12 al. 1 DPA.

6.

Les considérations qui précèdent conduisent au rejet du recours. Vu l'issue de la cause, en application de l'art. 63 al. 1 PA et de l'art. 1 ss du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS

173.320.2), les frais de procédure, par Fr. 600.--, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la recourante qui succombe. L'autorité de recours impute, dans le dispositif, l'avance sur les frais de procédure correspondants. Une indemnité à titre de dépens n'est pas allouée à la recourante (art. 64 al. 1 PA a contrario, respectivement art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 600.-, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président de chambre :

La greffière :

Thomas Stadelmann

Chantal Schiesser-Degottex

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (voir art. 42 LTF).

Expédition :