

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Numéro de dossier: BV.2013.31

Décision du 27 juin 2014

Cour des plaintes

Composition

Les juges pénaux fédéraux Andreas J. Keller, juge président, Tito Ponti et Patrick Robert-Nicoud, la greffière Claude-Fabienne Husson Albertoni

Parties

A., représentée par Me Jean-Marc Reymond, avocat,

plaignante

contre

ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES DOUANES

Direction générale des douanes

partie adverse

Objet

Actes (art. 27 al. 1 et 3 DPA); consultation des pièces (art. 26 à 28 PA en lien avec l'art. 36 DPA)

Faits:

A. Le 26 avril 2013, la Direction d'arrondissement des douanes de Genève, Section antifraude douanière de Lausanne (ci-après: SA Lausanne) a ouvert une enquête contre A. pour soupçons d'infractions à la loi fédérale sur les douanes (LD; RS 631.0) et à la loi fédérale sur la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA; RS 641.20). Celle-ci aurait en effet omis d'annoncer ou annoncé inexactement tous les éléments déterminants pour la perception de redevances dans le cadre de la rénovation de son chalet par des entreprises sises à l'étranger au moyen de matériaux que ces dernières auraient importés. Ces éléments sont constitutifs de soustraction fiscale.

B. Les 25 juin et 25 juillet 2013, A. a obtenu l'accès au dossier constitué par la SA Lausanne dans ce contexte.

Le 13 novembre 2013, la SA Lausanne a refusé la troisième requête de consultation des actes déposée par A. et plus particulièrement s'agissant des pièces du dossier concernant les sociétés impliquées dans cette affaire en se fondant sur l'intérêt de l'enquête officielle non encore close.

C. Par acte du 21 novembre 2013, A. a déposé une plainte contre la décision précitée auprès du Directeur de l'Administration fédérale des douanes (ci-après: le Directeur; respectivement l'AFD). Invoquant une violation de son droit d'être entendu, elle a conclu à l'annulation de la décision entreprise (act. 4.1).

Le Directeur a rejeté cette plainte dans la mesure de sa recevabilité le 6 décembre 2013 (dossier AFD act. 3.4).

D. Le 12 décembre 2013, A. s'est plainte de cette dernière décision. Elle a conclu à l'annulation de la décision contestée et à ce que son droit à la consultation de l'intégralité du dossier constitué par la SA Lausanne soit constaté. Elle a requis également que l'effet suspensif soit préalablement accordé à la plainte, subsidiairement que la procédure devant l'AFD soit suspendue jusqu'à droit connu sur la plainte (act. 1).

- E. Par décision du 16 décembre 2013, la Cour de céans a fait savoir à la plaignante que l'effet suspensif n'était pas accordé à la plainte sous peine de priver cette dernière de sa substance (act. 2).
- F. Dans sa réponse du 9 janvier 2014, l'AFD a conclu au rejet de la plainte dans la mesure de sa recevabilité et à la mise des frais à charge de la plaignante (act. 7).
- G. Dans sa réplique du 24 février 2014, A. confirme les conclusions prises dans sa plainte (act. 14).

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris, si nécessaire, dans les considérants en droit.

La Cour considère en droit:

- 1.
 - 1.1 La poursuite pénale des infractions à la LTVA et la LD s'effectue conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le droit pénal administratif ([DPA; RS 313.0], art. 103 al. 1 LTVA; art. 128 al. 1 LD).
 - 1.2 Lorsqu'il ne s'agit pas de mesures de contrainte, les actes ou les omissions du fonctionnaire enquêteur peuvent être l'objet d'une plainte adressée au directeur ou chef de l'administration (art. 27 al. 1 DPA). La décision rendue sur plainte est notifiée par écrit au plaignant (art. 27 al. 2 DPA) et elle peut être déférée à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 27 al. 3 DPA). La plainte portant uniquement sur la consultation du dossier ne concerne pas une mesure de contrainte (ATF 131 I 52 consid. 1.2.3).
 - 1.3 A qualité pour déposer plainte quiconque est atteint par l'acte d'enquête qu'il attaque, l'omission qu'il dénonce ou la décision sur plainte et a un intérêt digne de protection à ce qu'il y ait une annulation ou modification (art. 28 al. 1 DPA). La plainte peut être formée seulement pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 27 al. 3 DPA). La plainte visant une décision rendue sur plainte doit être déposée par écrit auprès de l'autorité compétente, avec des conclusions et un bref exposé des motifs, dans les trois jours à compter de celui

où le plaignant a eu connaissance de l'acte d'enquête ou reçu notification de la décision (art. 28 al. 3 DPA).

- 1.4** A. en tant que prévenue, a en principe le droit d'accès au dossier, composante du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Le refus de le lui octroyer la touche ainsi directement (v. arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2010.47 du 17 septembre 2010, consid. 1.3). Par ailleurs, la plainte déposée le 12 décembre 2013 contre la décision notifiée le 9 décembre 2013 (act. 1.3) intervient en temps utile. Partant, la plainte est recevable.
- 2.** La décision entreprise ne portant pas sur une mesure de contrainte au sens des art. 45 ss DPA, le pouvoir de cognition de l'autorité de céans est limité conformément à l'art. 27 al. 3 DPA (arrêt du Tribunal pénal fédéral BK_B 118/04 du 6 octobre 2004, consid. 2 *a contrario*).
- 3.**

 - 3.1** La plaignante fait valoir d'abord une violation de son droit d'être entendue dans le sens où elle aurait été privée de son droit de réplique inconditionnel. Elle retient en effet que suite à sa plainte du 21 novembre 2013, la SA Lausanne a fait parvenir le 25 novembre 2013 à l'AFD ses déterminations y relatives. Ces dernières ne lui ont cependant été transmises qu'au moment de la notification de la décision entreprise, le 9 décembre 2013. Or, d'une part, la décision attaquée renvoie expressément à ces déterminations; d'autre part, ce mode de faire l'a empêchée de répliquer ainsi qu'elle en aurait eu le droit. Enfin, elle souligne que ce vice ne saurait être guéri, la Cour de céans n'ayant en l'espèce qu'un pouvoir d'examen limité. L'AFD a pour sa part spécifié dans la décision en cause que la prise de position ne faisait appel à aucune pièce qui ne serait connue de la plaignante (act. 1.1, p. 4). Dans sa réponse, elle a en outre argué du fait que le DPA ne prévoit pas le droit à une réplique, que la détermination émane de la SA Lausanne qui n'a cependant pas la qualité de partie dans la procédure en cause et qu'elle considère que la Cour des plaintes dispose dans un tel cas d'un pouvoir d'examen suffisant pour juger de la légalité de la décision entreprise (act. 7, p. 4, 5).
 - 3.2** Conformément aux art. 29 al. 2 Cst. et 6 CEDH, les parties ont le droit d'être entendues. Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable, le droit d'être entendu comprend en particulier le droit, pour une partie à un procès, de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, d'avoir accès au dossier, de prendre connaissance

de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos, dans la mesure où elle l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3; 137 I 195 consid. 2.3.1; 135 II 286 consid. 5.1). Il appartient en effet aux parties, et non au juge, de décider si une prise de position ou une pièce nouvellement versée au dossier contient des éléments déterminants qui appellent des observations de leur part. Ce droit à la réplique vaut pour toutes les procédures judiciaires (ATF 138 I 154 consid. 2.5). Toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit dès lors être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (ATF 139 I 189; 138 I 484 consid. 2.1; 137 I 195 consid. 2.3.1; 133 I 100 consid. 4.3; 132 I 42 consid. 3.3.2; arrêt du Tribunal fédéral 1C_458/2011 du 29 février 2012, consid. 3.1 et les arrêts cités). Dans ce sens, l'art. 29 al. 2 Cst. confère un véritable droit de réplique, même dans les domaines qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 6 CEDH (ATF 138 I 154 consid. 2.3 et 2.7; arrêt du Tribunal fédéral 1B_16/2013 du 5 mars 2013, consid. 2.1).

- 3.3** En l'occurrence, dans la décision entreprise, le Directeur se réfère à une détermination de la SA Lausanne du 25 novembre 2013 et précise même que la teneur de cet écrit "en fait partie intégrante" (act. 1.1, p. 4). Certes, la décision querellée contient un résumé de cette détermination; il reste que cette dernière n'a été soumise à la plaignante qu'avec la décision entreprise. Il en résulte que A. n'a manifestement pas été à même de faire valoir en temps utile son droit de réplique puisqu'elle n'a pu se déterminer sur les objections soulevées par la SA Lausanne devant le Directeur quant à son accès au dossier. Il est vrai que l'AFD, s'appuyant sur l'ATF 138 I 157, argue du fait que la PA ne prévoit pas obligatoirement un deuxième échange d'écriture (consid. 2.3.1). C'est omettre cependant que le même arrêt précise que les garanties dérivant de l'art. 29 al. 2 Cst relatives au droit d'être entendu s'appliquent également devant les autorités administratives (consid. 2.3.1; voir aussi *ibidem* consid. 2.7 *in fine*). *In casu*, étant donné que le contenu de la détermination en question faisait partie intégrante de la décision entreprise - le Directeur ayant considéré "parfaitement fondée" la position de la SA Lausanne (act. 7, p. 5) - et que, corollairement, il en influençait la teneur, l'écrit de la SA Lausanne du 25 novembre 2013 aurait dû être soumis à la plaignante afin qu'elle puisse se prononcer à son sujet, avant que le Directeur ne statue. La thèse soutenue par l'AFD, selon laquelle, la SA Lausanne n'a pas qualité de partie dans une constellation telle que celle visée ici n'y change rien. Il suffit en effet que l'argumentation soumise à l'autorité devant statuer soit concrètement susceptible d'influer sur la décision à rendre (*supra* consid. 3.2) pour qu'elle doive être soumise

à la partie adverse, et ce, même si elle devait émaner d'un tiers. C'était incontestablement le cas en l'espèce. Il est vrai enfin que de façon générale le DPA prévoit des délais très courts de trois jours (art. 26 al. 3; 28 al. 3 DPA) pour déposer ou transmettre une plainte afin de favoriser la célérité de la procédure (arrêt du Tribunal fédéral 8G.123/2002 du 5 février 2003 consid. 3). La présente affaire tombe cependant dans le champ d'application de l'art. 27 DPA puisque la restriction d'accès au dossier querellée ne constitue pas une mesure de contrainte. L'alinéa 2 de cette disposition ne fixe pas de délai dans lequel le directeur de l'administration doit statuer. En conséquence, rien ne justifie en l'espèce que la plaignante n'ait pu exercer valablement son droit de réplique. Compte tenu du pouvoir de cognition limité de la Cour de céans en l'occurrence (*supra* consid. 2), ce vice ne saurait être guéri devant elle.

4. Sur le vu de ce qui précède, la plainte est admise, la décision attaquée est annulée et la cause est renvoyée à l'AFD pour nouvelle décision après avoir donné à la plaignante l'occasion de répliquer.

5.

5.1 Par mesure d'économie de procédure, il convient toutefois d'examiner également le second grief de la plaignante relatif lui aussi à une atteinte à son droit d'être entendue. Elle soutient en effet que c'est à tort qu'après lui avoir donné accès au dossier, l'AFD le lui ait subitement refusé. L'AFD invoque pour sa part que les nombreuses demandes de consultation du dossier de la plaignante n'avaient que pour but de contrôler quels étaient les documents déjà à disposition de l'autorité pour ne pas en fournir d'autres. Elle fait également valoir les difficultés d'obtenir les informations nécessaires de la part de la plaignante ainsi que le fait qu'aucun nouvel élément essentiel du dossier ne justifiait une nouvelle consultation (act. 1.1, p. 4).

5.2 Les art. 26 à 28 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) sont applicables par analogie (art. 36 DPA) concernant la consultation des pièces. L'octroi de l'accès au dossier aux parties constitue la règle, et la restriction son exception (v. note marginale aux art. 26 et 27 PA; arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2010.47-48 du 17 septembre 2010, consid. 3.1). L'autorité ne peut refuser la consultation des pièces que si l'intérêt d'une enquête officielle non encore close l'exige (art. 27 al. 1 let. c PA). Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes (art. 27 al. 2 DPA). L'accès au dossier peut ainsi être limité lorsqu'il compromettrait l'établissement de l'état de

fait de manière importante (ATF 115 V 297 consid. 2f). La limitation du droit d'accès au dossier ne peut toutefois revêtir qu'une forme provisoire; elle ne peut être maintenue qu'en tant qu'existe un risque concret pour la procédure en cours (arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2010.47-48 du 17 septembre 2010, consid. 3.1; WALDMANN/OESCHGER, VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/Bâle/Genève 2009, ad art. 27, n° 21). Un tel risque existe lorsque, par exemple, une partie pourrait adapter ses déclarations à des moyens de preuve existant (BRUNNER, VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St-Gall 2008, ad art. 27, n° 39). La restriction du droit d'accès au dossier doit intervenir après un examen proportionné des intérêts en présence (ATF 115 V 297 consid. 2f).

- 5.3** En l'espèce, l'AFD a fondé sa décision de restreindre l'accès au dossier à la plaignante sur l'art. 27 al. 1 let. c PA, soit par "l'intérêt d'une enquête officielle non encore close". Dans ce contexte, il doit être très probable que le déroulement de la procédure sera considérablement entravé par l'octroi complet de la consultation des pièces ou qu'une exécution adéquate de leurs tâches par les autorités sera remise en question. Une indication claire sur un tel danger est généralement requise (cf. BRUNNER, *op. cit.*, n° 38 ss ad art. 27 et les références citées). En l'espèce, la plaignante semble avoir demandé plusieurs prolongations de délai avant de livrer les pièces requises par l'AFD. Par ailleurs, lorsqu'elle s'est exécutée, elle paraît ne pas avoir fourni toutes les pièces que souhaitait l'autorité intimée, notamment quant à la nature exacte des travaux et montants totaux concernés, pas plus que les contrats d'entreprise et les copies des relevés bancaires y afférents ou encore le nom de l'assistante de la plaignante (act. 1.2, p. 2). Il faut relever toutefois que cette dernière, au vu de sa qualité de prévenue et de son droit à ne pas s'incriminer, ne saurait être contrainte à produire des documents et ce, même si cette absence de collaboration complique ou retarde la procédure (MACALUSO, Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, Bâle 2011, ad art. 113 n^{os} 5 et 6). Or, il ressort clairement des pièces que le refus opposé à la plaignante d'accéder à son dossier résulte notamment de "l'attitude de cette dernière de ne produire aucune documentation au-delà de celles dont dispose déjà l'administration et à ne pas participer à l'établissement de nouveaux faits à la base d'un éventuel élargissement de la créance fiscale, voire de la responsabilité pénale" (act. 7, p. 3). Au vu des éléments qui précèdent, cet argument ne saurait valablement fonder la restriction d'accès au dossier querellée. Il y a lieu de relever au surplus que l'autorité peut se procurer les documents en question par d'autres biais; au reste, il ressort du dossier que l'AFD a entrepris d'obtenir les renseignements qui lui manquaient directement auprès des entreprises concernées (act. 1.1, p. 4).

Toutefois, la décision entreprise évoque encore le risque que, si la plaignante accède au dossier, elle pourra adapter ses déclarations à des moyens de preuves déjà présents, ce qui représente un motif de limitation à l'accès à la consultation des actes (act.1.1, p. 6). Certes, A. a déjà eu accès à une partie du dossier et elle sait pertinemment quelles sont les pièces que l'AFD souhaite encore obtenir puisque les listes détaillées y relatives lui ont été adressées en date des 24 septembre 2013 (dossier AFD, pièce 47/2.10) et 22 octobre 2013 (dossier AFD, pièce 53/2.12). Il apparaît au surplus que la plaignante a été détentrice ou destinataire de la majorité des documents requis. Il importe cependant qu'en l'état, afin de permettre un établissement serein des faits, les pièces réunies par l'administration ne soient pas soumises à la plaignante. De la sorte, l'AFD pourra procéder au tri et opérer les comparaisons nécessaires entre les informations recueillies directement auprès de tiers et ce qui lui a été livré par la plaignante sans que celle-ci puisse adapter sa version des faits en fonction des éléments nouveaux versés au dossier. En effet, l'intérêt public au bon déroulement de l'enquête justifie qu'un certain effet de surprise puisse être préservé et par exemple que la plaignante puisse être confrontée aux déclarations de tiers (arrêt du Tribunal fédéral 8G.123/2002 du 5 février 2003, consid. 2). Au surplus, la défense de la plaignante s'exercera en pleine connaissance de toutes les pièces à un stade ultérieur de la procédure. Enfin, la plaignante n'indique pas qu'elle subirait un préjudice irréparable du fait de la restriction temporaire et partielle d'accès au dossier, laquelle apparaît ainsi également proportionnée.

5.4 Sous cet angle, la restriction imposée par l'AFD à la plaignante n'est en soi pas contestable.

6.

6.1 Il n'est pas perçu de frais (art. 66 al. 4 LTF par analogie). L'avance de frais de CHF 2'000.-- acquittée par la plaignante lui sera intégralement remboursée.

6.2 A teneur de l'art. 68 al. 1 de la loi sur le tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) par analogie, le tribunal décide, en statuant sur la contestation elle-même, si et dans quelle mesure les frais de la partie qui obtient gain de cause seront supportés par celle qui succombe. La plaignante, pourvue d'un avocat, a droit à une indemnité équitable pour les frais indispensables qui lui ont été occasionnés par le litige. Son mandataire n'a pas déposé de mémoire d'honoraires. Dans ce cas, le tribunal fixe ceux-ci selon sa propre appréciation (art. 12 al. 2 du règlement du Tribunal pénal fédéral du 31 août 2010

sur les frais, émoluments, dépens et indemnités de la procédure pénale fédérale [RFPPF; RS 173.713.162]). En l'espèce, compte tenu de la difficulté de la cause une indemnité de Fr. 1'000.-- à la charge de l'AFD paraît justifiée.

Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:

1. La plainte est admise.
2. Il n'est pas perçu de frais. L'avance de frais de CHF 2'000.-- acquittée par la plaignante lui est intégralement remboursée.
3. Une indemnité de CHF 1'000.-- est allouée à la plaignante, à la charge de l'AFD.

Bellinzone, le 30 juin 2014

Au nom de la Cour des plaintes
du Tribunal pénal fédéral

Le juge président:

La greffière:

Distribution:

- Me Jean-Marc Reymond, avocat
- Administration fédérale des douanes, Direction générale des douanes

Indication des voies de recours

Il n'existe pas de voie de droit ordinaire contre la présente décision.