

S. 372 / Nr. 66 Verwaltungs- und Disziplinarrecht (f)

BGE 72 I 372

66. Arrêt du 20 septembre 1946 dans la cause Menoud c. Direction générale des douanes.

Regeste:

Compensation en matière de droit public: Par quelle voie de droit un particulier peut-il contester la compensation d'une créance de la Confédération contre lui pour une amende douanière avec le produit d'un séquestre qui s'est révélé injustifié? (consid. 1 et 2).

Droit de l'Etat d'invoquer la compensation (consid. 3). Application de l'art. 125 ch. 1 CO (consid. 4).

Verrechnung im öffentlichen Recht: Rechtsweg für die Bestreitung der Verrechnung einer Verpflichtung zur Rückerstattung beschlagnahmter Werte mit einer Zollbusse (Erw. 1 und 2).

Recht des Staates auf Verrechnung (Erw. 3). Anwendung von Art. 125 Ziff. 1 OR (Erw. 4).

Compensazione in materia di diritto pubblico: Per quale via giuridica un privato può contestare la compensazione d'un credito della Confederazione contro di lui a dipendenza d'una multa doganale col ricavo d'un sequestro che è apparso ingiustificato (consid. 1 e 2).

Diritto dello Stato d'invocare la compensazione (consid. 3). Applicazione dell'art. 125, cifra 1, CO (consid. 4).

A. a) En 1943 et 1944, Menoud exporta et fit exporter, de Suisse en France, par voie clandestine, des articles d'horlogerie, d'une valeur de 155730 francs, ainsi que 5000 pièces d'or d'une valeur de 152500 francs.

En raison de ces faits, il fut poursuivi simultanément pour contravention douanière et, autant qu'il s'agissait de pièces d'or, pour contravention aux prescriptions fédérales qui règlent le commerce de l'or.

b) Les organes chargés de l'enquête concernant la contravention aux prescriptions qui règlent le commerce de l'or procédèrent à une perquisition au domicile de Menoud et y séquestrèrent une somme de 164000 francs suisses, une somme de 650000 francs français, huit pièces d'or de 20 francs et une de 20 dollars.

Seite: 373

Par jugement définitif du 22 octobre 1945, la 3^e Cour pénale de l'Economie de guerre a libéré Menoud des fins de la poursuite intentée contre lui, pour contravention aux prescriptions concernant le commerce de l'or, et a mis les frais à la charge de la Confédération. En outre, la Cour a prononcé la levée du séquestre, en réservant toutefois que le versement de cet argent à Menoud n'aurait lieu qu'après entente avec la Direction générale des douanes.

c) Dans la poursuite en raison des délits douaniers, Menoud, après lecture des procès-verbaux, déclara reconnaître formellement et sans restriction l'existence de la contravention (art. 92 LD et 295 PPF; spécialement art. 92 al. 3 LD et 295 al. 2 PPF).

Par prononcé administratif du 13 mars 1945, le Département fédéral des finances et des douanes a déclaré que Menoud était passible d'une amende pour trafic prohibé, fixée au 1/4 de la valeur totale des exportations; après déduction d'un tiers en raison de la soumission à la contravention, il a fixé le montant définitif de l'amende à 51371 fr. 67, plus 8 fr. de frais.

Le Conseil fédéral, saisi par Menoud d'un recours portant sur le montant de l'amende, a confirmé par arrêté du 28 décembre 1945 le prononcé du Département fédéral des finances et des douanes.

B. a) Le 30 janvier 1946, la Direction des douanes a sommé Menoud de verser dans un délai de 14 jours expirant le 14 février 1946, conformément à l'art. 132 du règlement d'exécution du 10 juillet 1926 de la loi fédérale sur les douanes du 1^{er} octobre 1925, la somme de 51379 fr. 67. La lettre précisait qu'en cas de non-paiement dans le délai imparti il serait procédé au recouvrement de cette créance par voie de poursuite pour dettes, avec suite de frais.

b) Le même jour, la Direction générale des douanes écrivait au Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique, Groupe de l'exécution des peines:

Seite: 374

«... VOUS nous avez informé que vous avez une somme de 140000 fr. à restituer à Menoud. Comme il s'agit là d'une créance de celui-ci contre la Confédération et que la même Confédération, représentée par l'administration des douanes, a contre Menoud une créance égale au montant de l'amende douanière et des frais, nous prétendons à la compensation pour le montant de notre créance. Ainsi que nous en avons été informé, vous vous chargez de faire connaître cet état de choses à l'avocat de Menoud, étant entendu que, si celui-ci s'opposait à la compensation, ce qui d'après nos renseignements n'est pas à prévoir, nous soutiendrions nous-mêmes le litige.»

Le Secrétariat du Département fédéral de l'économie publique a fait savoir au mandataire de Menoud que la Direction générale des douanes prétendait à la compensation de cette amende avec ce qui revenait à Menoud sur les montants séquestrés. Menoud s'y est opposé.

c) Mais, le 27 février 1946, la Direction générale des douanes a confirmé qu'elle compensait, malgré cette opposition, le montant de l'amende douanière avec une part égale de la créance de Menoud contre la Confédération, du fait de la levée du séquestre.

Cette décision est motivée comme il suit:

«Tant l'office de guerre susdit que l'administration des douanes ne sont que des organes de la Confédération, c'est-à-dire d'un seul et même sujet de droits. En tant que le séquestre portait sur une somme d'argent, M. Menoud n'a pas conservé la propriété des espèces séquestrées. Par suite de la levée du séquestre, la Confédération est simplement devenue débitrice de la somme de 140340 fr. envers M. Menoud. Celui-ci, d'autre part, est débiteur envers la Confédération, représentée par l'administration des douanes, de la somme de 51379 fr. 67 en vertu d'un prononcé pénal entré en force et exécutoire depuis le 28 décembre 1945. En un tel cas, la Confédération peut compenser sa dette avec sa créance, jusqu'à concurrence du montant de cette dernière... La compensation...

Seite: 375

signifiée par la section du contentieux du secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique est donc expressément confirmée.»

La décision ajoutait: «Conformément à l'art. 109 de la loi sur les douanes et à l'art. 99 chiffre VIII de la loi d'organisation judiciaire, vous avez le droit de recourir contre cette décision dans les 30 jours auprès du Tribunal fédéral, Chambre de droit administratif.»

C. Le 30 mars 1946, Menoud a formé contre cette décision un recours de droit administratif, où il conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral:

- 1) mettre à néant la décision dont est recours;
- 2) renvoyer la Direction générale des douanes à poursuivre par les voies légales et ordinaires (c'est-à-dire par la voie de la poursuite pour dettes, au besoin de la poursuite en réalisation de gage) le recouvrement, contre M. Menoud, de l'amende douanière et des frais qui ont été mis à sa charge à concurrence de 51379 fr. 67
- 3) constater que la somme de 51379 fr. 67, qui n'a point encore été restituée à M. Menoud, se trouve libérée de séquestre et partant doit lui être restituée, avec en sus les intérêts moratoires, au taux légal de 5 % l'an, à partir du 21 juin 1944, subsidiairement à partir du 22 octobre 1945 (date du jugement de levée de séquestre prononcé par la 3^e Cour pénale de l'Economie de guerre);
- 4) mettre les frais de la présente instance de recours à la charge de la Direction générale des douanes et allouer à M. Menoud une équitable indemnité de partie.

A titre de moyens, le recourant énonce notamment que les fonds retenus pour effectuer la compensation sont en grande partie la propriété de tiers et que le procédé d'exécution utilisé par l'administration des douanes se trouve ainsi en contradiction avec le caractère personnel que doit avoir la peine; que la dette de la Confédération issue de la levée d'un séquestre, est d'une nature spéciale qui exclut la compensation; qu'au surplus, la Confédération n'a pas le droit de compenser la dette découlant d'une branche quelconque de son activité administrative avec toute créance qu'elle possède contre un particulier à titre fiscal et qu'il serait abusif que la Confédération ait la faculté, au moyen d'un séquestre qui s'est révélé injustifié, d'assurer à son profit le paiement d'une contribution.

Seite: 376

D La Direction générale des douanes, sur demande du Juge d'instruction, a donné en premier lieu son préavis sur la compétence du Tribunal fédéral, puis elle a présenté sa réponse, où elle conclut au rejet du recours.

E. Suivant une proposition du Juge d'instruction, les deux parties ont consenti que la réclamation, au cas où elle ne serait pas recevable comme recours de droit administratif, soit traitée comme une action contre la Confédération portée devant le Tribunal fédéral en instance unique, selon l'art. 110 OJ. A cet effet, le Conseil fédéral a, par décision du 21 juin 1946, donné pouvoir à la Direction générale des douanes de répondre au nom de la Confédération à l'action de droit public que Menoud a ouverte par l'acte du 30 mars 1946.

Considérant en droit:

1. Menoud demande essentiellement que la Confédération soit tenue de lui payer le solde des sommes qu'elle avait l'obligation de lui restituer, après levée du séquestre, la compensation ordonnée par l'administration des douanes afin de recouvrer sa créance étant annulée. Le montant de la dette de Menoud envers l'administration des douanes n'est pas litigieux: le débiteur se borne à soutenir que le recouvrement de cette créance doit s'effectuer par les autres voies ordinaires, la compensation étant exclue.

Ainsi, la contestation formulée par Menoud se présente comme une réclamation de nature pécuniaire

dérivant de la législation fédérale et formée en vertu du droit public contre la Confédération. En principe, elle ressortit dès lors au Tribunal fédéral comme juridiction unique, selon l'art. 110 OJ (comp. RO 71 I 289, consid. 1).

Toutefois, la compétence du Tribunal fédéral, fondée sur la disposition précitée, est exclue dans les contestations qui, en vertu des art. 97 à 100 OJ, doivent être portées devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 113 litt. a OJ). Il convient dès lors d'examiner si la mesure prise par la Direction

Seite: 377

générale des douanes concernant la compensation est une décision pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif.

Dans l'affirmative, la contestation serait recevable comme recours de droit administratif; car elle satisfait aux conditions de forme imposées par la loi. Dans la négative, elle serait recevable comme réclamation contre la Confédération, fondée sur le droit public.

2. Hormis les peines prononcées pour délits douaniers et la liquidation d'un droit de douane, les décisions de la Direction générale des douanes, dans le domaine de la loi et des arrêtés concernant les douanes, peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif (art. 99 VIII, art. 101 lit. b).

La compensation, qui fait l'objet de la présente contestation, est une mesure prise par la Direction générale des douanes. Le but de cette mesure est de recouvrer le montant d'une amende douanière, autrement dit d'assurer à la Confédération, dans l'exercice de l'administration des douanes, le recouvrement d'une créance contre un particulier. Simultanément, la Confédération s'est libérée, jusqu'à concurrence de sa créance douanière de l'obligation qui lui incombait, comme administration de l'économie publique, de restituer à Menoud les sommes qu'elle détenait par suite d'un séquestre dont la levée avait été prononcée.

Le recouvrement des créances douanières est du ressort de l'administration des douanes. Et, en principe, le mode de recouvrement rentre dans le domaine de la législation douanière. Toutefois, la loi sur les douanes dispose que, dans tous les cas où les droits de douane et les amendes ne sont pas garantis par un gage douanier, le recouvrement doit s'opérer au moyen de la poursuite pour dettes par voie de saisie (art. 108, 118 et 119 LD; comp. art. 43 LP et art. 315 al. 3 PPF).

Dans la poursuite pour dettes, les mesures prises par l'administration fédérale des douanes. en qualité de

Seite: 378

créancière, ne sauraient être considérées comme des décisions au sens de l'art. 99 VIII OJ. Hors le cas où la loi sur les douanes lui confère le pouvoir de prendre des sûretés, l'administration agit comme un créancier ordinaire. Les dispositions qu'elle adopte sont des actes de gestion, assimilables à ceux qui sont accomplis par un particulier. Ces actes ne rentrent pas dans le domaine de la législation concernant les douanes. A cet égard, l'administration créancière est soumise à la juridiction prévue par la loi sur la poursuite pour dettes (RO 71 II 174, consid. 2; voir aussi RO 56 III 246 consid. 3). L'assimilation du fisc à un particulier dans le recouvrement de ses créances hormis la réalisation d'objets confisqués en vertu des lois pénales et fiscales (art. 44 LP) constitue un principe du droit fédéral (comp. BLUMENSTEIN, Steuerrecht, p. 638 et ss.).

Le recouvrement d'une créance fiscale, et notamment d'une amende, par voie de compensation n'est prévu ni par la législation douanière, ni par d'autres dispositions plus générales du droit administratif fédéral (comp. PPF, 4 e partie, VI, De l'exécution des prononcés administratifs et des jugements). On ne saurait cependant en déduire que, par le fait même, ce mode de recouvrement soit exclu. Si le droit public ne s'y oppose pas, l'Etat, lorsqu'il s'agit de ses intérêts fiscaux, dispose en principe, comme personne morale, des mêmes droits que les particuliers pour la gestion de leur patrimoine. Mais l'administration qui déclare au nom de l'Etat la volonté de compenser ne rend pas une décision d'autorité; elle accomplit un simple acte de gestion. Le droit de compenser est, comme celui d'agir par voie de poursuite, un droit que la créance elle-même confère au créancier (comp. von TUHR, Partie générale du CO, § 2, ch. 2). L'acte par lequel l'administration manifeste sa volonté de compenser ne constitue pas dès lors une décision au sens de l'art. 99 VIII OJ. Au surplus, lorsqu'il s'agit de compenser une créance douanière avec une dette relevant d'un autre

Seite: 379

service de la Confédération, la question dépasse le cadre de la législation douanière. Si le droit de compenser est contesté, l'Etat, ne disposant d'aucune prérogative, est assimilé à un simple particulier. Lorsque l'autre partie conteste la compensation et réclame contre la Confédération l'exécution d'une créance fondée sur le droit public, le litige ressortit au Tribunal fédéral jugeant en instance unique selon l'art. 110 OJ. La mesure prise, en l'espèce, par la Direction générale des douanes n'est donc pas une décision, qui ne pourrait être attaquée que par un recours de droit

administratif.

3. La compensation, par l'un des intéressés, de deux dettes exigibles de part et d'autre est une opération logique et rationnelle, à laquelle le droit ne saurait refuser sa sanction, sauf circonstances particulières (comp. v. TUHR /SIEGWART, allg. Teil des Schweiz. OR, § 78 I, V; OSER-SCHÖNENBERGER, Kommentar zum OR, Vorbemerkungen zu Art. 120 - 126, Nr. 4; TRUTMANN, Die Compensation nach schw. OR, p. 3 et ss.). Toutefois, ce mode de procéder constitue pratiquement une garantie de paiement et confère notamment au créancier qui s'en prévaut l'équivalent d'un privilège à l'égard des autres créanciers de son débiteur: en effet, ce créancier échappe à leur concours dans la mesure où s'opère la compensation, puisqu'il se paie sur ce qu'il doit lui-même.

Dans les rapports de droit privé, la compensation est régie par le Code des obligations (art. 120 et ss.), qui étend ses effets aussi à des rapports de droit public, en tant qu'il dispose (art. 125 ch. 3), suivant un principe de droit admis généralement par la doctrine, que les créances contre un particulier, dérivant du droit public, en faveur de l'Etat et des communes, ne peuvent être éteintes par compensation contre la volonté du créancier. Sur la base de cette règle et en argumentant à contrario, la doctrine et la jurisprudence (RO 71 I 292 /293 et citations) ont déduit en général que l'Etat ou les communes avaient en revanche le droit de compenser leur créance

Seite: 380

contre un particulier, fondée sur le droit public, avec leur dette fût-ce même une dette de droit privé envers le même particulier.

Il convient d'admettre en conséquence que sauf les exceptions prévues par le droit positif ou consacrées par les règles générales du droit le droit de compensation existe aussi dans les rapports de droit public (comp. RO 56 III 245; consid. 2 lit. b). Ce droit, fondé sur des principes juridiques généraux, est d'ailleurs mentionné expressément dans certaines prescriptions de droit administratif, notamment dans les dispositions réglant les rapports entre la Confédération et ses fonctionnaires (art. 46 LF sur le statut des fonctionnaires).

Quand l'Etat constitue une personne morale unique, sa créance et sa dette sont compensables, même si, en raison des subdivisions administratives, elles ne relèvent pas du même service ou de la même caisse. D'ailleurs, lorsque la doctrine, se fondant sur le droit commun issu du droit romain, émet un avis contraire, elle se borne à dénier aux particuliers le droit de compenser, contre la volonté de l'Etat, deux créances relevant de deux services administratifs distincts, mais non pas à l'Etat le droit d'opposer la compensation à un particulier (von TUHR-SIEGWART, op. cit. p. 78, notes 87 à 89; OSER-SCHÖNENBERGER, op. cit. ad art. 125, No 9; BECKER, op. cit., ad art. 125, No 13; SCHNEIDER et FICK, Kommentar, ad art. 132, No 4 anc. CO; DERNBURG, Compensation, 2. Auflage, page 526; PLANIOL et RIPERT, Droit civil VII, p. 610, note 6).

4. Il est cependant des cas où le droit exclut la faculté de compenser contre la volonté de l'autre partie. Dans les rapports de droit privé notamment, le CO, art. 125 ch. 1, suivant un principe consacré par le droit général, dispose que les créances ayant pour objet soit la restitution, soit la contre-valeur d'une chose soustraite sans droit ou retenue par dol, ne peuvent pas être éteintes par compensation contre la volonté du créancier. Selon

Seite: 381

la doctrine et la jurisprudence, une chose est soustraite sans droit dès que sa possession n'est pas légale; elle est retenue par dol dès que le détenteur connaît que le titre juridique qui justifiait la possession est devenu caduc (cf. ZbJV vol. 48 p. 638; voir aussi RO 51 II 449, sous consid. 2; BECKER, op. cit. ad art. 125, No 5).

L'obligation de restituer une somme retenue sans droit prime toute autre considération; le détenteur, en cette qualité, ne saurait acquérir une situation privilégiée par rapport aux autres créanciers. Ce principe général doit être appliqué également en droit public.

Or, dans la présente espèce, l'administration fédérale détenait les biens saisis au domicile de Menoud en vertu d'un séquestre ordonné au cours d'une instruction relative à une infraction aux prescriptions sur le commerce de l'or: Le droit fédéral prévoit, en matière de contraventions aux lois fiscales de la Confédération (art. 314 PPF; voir aussi art. 120 LD) et également en matière d'infractions aux prescriptions concernant l'économie de guerre (comp. ACF du 17 octobre 1944 concernant le droit pénal et la procédure pénale en matière d'économie de guerre, art. 38 et 143), que les objets qui ont servi à commettre la contravention peuvent être séquestrés et que la Confédération acquiert sur eux un droit de gage légal destiné à garantir le paiement de l'amende et des frais. Le séquestre peut être opéré au cours de l'enquête (comp. art. 288 PPF). Il s'agit à ce moment d'une mesure purement conservatoire, prise sous réserve du prononcé administratif ou du jugement, qui statuera définitivement sur l'existence d'une infraction et sur la peine. Si le prévenu est libéré de l'amende et des frais, la Confédération perd aussitôt tout droit de tenir en sa possession le produit du

séquestre; celui-ci est caduc. L'obligation pour la Confédération de restituer immédiatement ce qu'elle détient sans titre juridique s'impose, afin de rétablir l'ordre légal, et prime toute autre considération. Selon les principes de droit énoncés plus haut, il est illicite

Seite: 382

que l'administration fédérale retienne le produit du séquestre en vue d'une compensation et utilise des fonds détenus sans droit afin de recouvrer une créance.

La même solution s'impose, si l'on se fonde sur les dispositions légales qui règlent le séquestre. Le séquestre constitue une atteinte exceptionnelle au patrimoine d'un particulier; la loi définit strictement quelles sont les créances de l'Etat dont le paiement est garanti par le séquestre. En retenant le produit du séquestre pour recouvrer une autre créance, l'administration fédérale a en fait étendu cette garantie au delà des règles légales. Les dispositions concernant le séquestre ont ainsi été violées.

Au surplus le séquestre et le droit de gage frappent les objets séquestrés quel qu'en soit le propriétaire (comp. en matière d'économie de guerre art. 143 al. 3 ACF du 17 octobre 1944, précité, et en matière de douane, art. 122 al. 2 LD). Si le séquestre est caduc, il serait inadmissible qu'un tiers ait dans de telles circonstances à subir un préjudice.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:

Admet la réclamation formée par Menoud contre la Confédération, en ce sens que la compensation opérée par la Direction générale des Douanes est annulée et que la Confédération est tenue de restituer à Menoud la somme de 51379 fr. 67, provenant du séquestre, avec intérêt de 5 % dès le 22 octobre 1945