



Cour III
C-4632/2014

Arrêt du 15 juillet 2015

Composition

Madeleine Hirsig-Vouilloz (présidente du collège),
Vito Valenti, Caroline Bissegger, juges,
Audrey Bieler, greffière.

Parties

A. _____,
recourante,

contre

Antidoping Schweiz,
Talgutzentrum 5, 3063 Ittigen,
autorité inférieure.

Objet

Antidoping, confiscation et destruction de produits ou de
méthodes de dopage, décision du 15 juillet 2014.

Faits :**A.**

Par courrier du 20 mai 2014 (PJ n°1 à la réponse), l'administration fédérale des douanes (ci-après: l'AFD) informe la Fondation Antidoping Suisse, agence nationale de lutte contre le dopage (ci-après: Antidoping Suisse), qu'elle a retenu en raison d'un soupçon d'infraction à la loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique du 17 juin 2011 (Loi sur l'encouragement du sport [LESp]; RS 415.0), un envoi adressé à A._____ en provenance de l'Allemagne contenant notamment 120 capsules de DHEA (Déhydroépiandrostérone 50 mg) et lui transmet l'affaire pour examen et introduction d'éventuelles mesures.

B.

Par avis préalable du 11 juin 2014 (PJ n°2 à la réponse), Antidoping Suisse informe A._____ que certains des produits contenus dans l'envoi retenu par l'AFD, soit notamment 120 capsules de DHEA, violent la loi sur l'encouragement du sport et son ordonnance, l'importation de produits ou de méthode de dopage étant interdite, et qu'elle prévoit de confisquer le contenu du colis et de le détruire. Antidoping Suisse fixe un délai au 30 juin 2014 à l'intéressée afin qu'elle prenne position sur les mesures envisagées et l'informe que les émoluments s'élèveront à Fr. 400.--. A._____ ne prend pas position dans le délai imparti par l'autorité inférieure.

C.

Par décision du 15 juillet 2014 (PJ n°3 à la réponse ; TAF pce 2), Antidoping Suisse, reprenant les motifs exposés dans son avis préalable du 11 juin 2014, prononce la confiscation et la destruction des éléments retenus par l'AFD (chiffre 1), et met à la charge de A._____ un émolument fixé à Fr. 400. – (chiffre 2). Antidoping Suisse relève en particulier, qu'indépendamment d'une éventuelle procédure pénale ou de la quantité, il lui est possible de procéder à la confiscation et la destruction de produits dopants importés en Suisse interdits par la LEsp. Les émoluments sont fixés sur la base de plusieurs ordonnances fédérales.

D.

Le 18 août 2014 (timbre postal), A._____ interjette recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF ou le Tribunal) à l'encontre de cette décision (TAF pce 1). Elle mentionne avoir ignoré lors de sa commande que la substance (DHEA) était interdite d'importation en Suisse et l'avoir commandée pour lutter contre l'ostéoporose et la sécheresse de la peau. Invoquant implicitement qu'elle n'avait pas l'intention d'utiliser ce

produit à des fins de dopage en commandant sur un site internet des produits naturels, n'en ayant pas besoin dans sa vie professionnelle et personnelle. La recourante conclut à la diminution des émoluments et demande que ceux-ci soient fixés à Fr. 150.--.

E.

Par décision incidente du 1^{er} septembre 2014, le Tribunal invite la recourante à verser une avance sur les frais de procédure d'un montant de Fr. 500.-- jusqu'au 1^{er} octobre 2014, sous peine d'irrecevabilité (TAF pce 3). La recourante paie le montant requis le 26 septembre 2014 (TAF pce 4).

F.

Par réponse du 6 novembre 2014 (TAF pce 6), Antidoping Suisse conclut au rejet du recours et au maintien de la décision entreprise sous suite de frais. Elle relève en premier lieu que l'objet du litige se limite à la question de savoir si des émoluments peuvent être imputés à la recourante et à quelle hauteur pour avoir suscité une décision administrative. L'autorité inférieure invoque ensuite que l'importation de produits interdits par la loi sur l'encouragement du sport est établi et incontesté en l'espèce. En raison de sa mission visant à limiter la disponibilité des produits et des méthodes de dopage en Suisse, Antidoping Suisse était ainsi habilité à prononcer par une décision administrative la confiscation et la destruction des produits commandés par la recourante. Des émoluments liés à la charge administrative occasionnée par cette procédure d'un montant de Fr. 400.-- sont dus selon plusieurs lois fédérales sur les émoluments. L'autorité produit un détail des frais ayant conduit à ce montant (PJ n°5 à la réponse).

G.

Par ordonnance du 11 novembre 2014, le Tribunal transmet à la recourante un double de la réponse et l'invite à déposer une réplique jusqu'au 11 décembre 2014 (TAF pce 7). La recourante ne réagit pas dans le délai imparti.

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF (RS 173.32), le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (RS 172.021), prises par les autorités citées à l'art. 33 LTAF.

1.2 En particulier, les décisions rendues par Antidoping Suisse concernant la confiscation et la destruction de produits ou de méthodes de dopage peuvent être contestées devant le TAF, Antidoping Suisse étant une autorité au sens de l'art. 33 let. h LTAF, en relation avec les art. 19 al. 2 et 20 de la LESp et l'art. 73 al. 1 et 2 de l'ordonnance du 23 mai 2012 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (OESp, RS 415.01 ; cf. également le message du Conseil fédéral du 11 novembre 2009 concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport [FF 2009 7401 p. 7450, ci-après : message LESp]). Le Tribunal de céans est dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

2.

2.1 La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF ; message LESp, p. 7450).

2.2 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 48 al. 1 PA). Elle est, partant, légitimée à recourir.

2.3 Dans la mesure où le recours a été introduit dans le délai et la forme prescrits (art. 50 et 52 PA), et que l'avance requise sur les frais de procédure a été versée dans le délai imparti (TAF pce 4), il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du recours.

3.

3.1 Conformément à la maxime inquisitoire posée par l'art. 12 PA, le Tribunal de céans établit les faits d'office, la recourante devant toutefois motiver son recours, définir l'objet du litige au vu du dispositif de la décision attaquée et collaborer à l'instruction de la cause en recours. En outre, le

Tribunal examine librement et d'office les questions de droit qui se posent ; il n'est pas lié par l'argumentation juridique présentée par le recourant, ni par le raisonnement juridique de l'autorité inférieure (art. 62 al. 4 PA ; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd., 2011, n. 2.2.6.5). Enfin, le Tribunal doit appliquer le droit d'office pour l'objet du recours en entier (JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, n. 176).

3.2 En vertu de l'art. 49 PA, la recourante peut invoquer, dans son recours, la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou l'inopportunité. Le TAF examine ainsi la décision attaquée avec un plein pouvoir de cognition et apprécie librement l'opportunité de cette décision. Néanmoins, il fait preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances de fait spéciales, par exemple techniques, que l'autorité inférieure est, vu sa compétence propre ou sa proximité avec l'objet du litige, mieux à même d'apprécier (JÉRÔME CANDRIAN, op. cit. n. 177 ss, 189 ; ATF 132 II 257 consid. 3.2). Le Tribunal n'intervient dans ces cas que si l'autorité inférieure a excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation. Tel est notamment le cas si la décision attaquée s'appuie sur des faits qui, dans le cas particulier, ne devaient jouer aucun rôle ou lorsqu'elle ignore des éléments qui auraient absolument dû être pris en considération (ATF 132 III 49 consid. 2.1).

4.

Selon les règles générales de droit intertemporel, le droit matériel applicable est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits ; en particulier, le juge n'a pas à prendre en considération les modifications du droit ou de l'état de fait postérieures à la date déterminante de la décision litigieuse (ATF 129 V 1 consid. 1.2, ATF 130 V 445 consid. 1.2). En l'espèce, au vu du déroulement des faits, les produits litigieux ont été vraisemblablement commandés dans le courant du mois de mai 2014 ; la décision entreprise, quant à elle, date du 15 juillet 2014. Sont dès lors applicables à la présente cause la LESp et son ordonnance d'exécution dans leur teneur au 1^{er} janvier 2014.

5.

Par la décision entreprise, Antidoping Suisse a ordonné la confiscation et la destruction de 120 capsules de DHEA (Déhydroépiandrosterone 50 mg)

retenus par l'AFD, en application de la législation sur l'encouragement du sport, et mis l'émolument de Fr. 400.-- afférent à la saisie et à la destruction de ces substances à la charge de la recourante. Celle-ci ne conteste pas le prononcé de la confiscation et la destruction des produits litigieux. Toutefois, invoquant son ignorance de la loi et son absence d'intention de doping, elle requiert que les émoluments soient réduits à Fr. 150.-- (TAF pce 1). Il convient dès lors d'examiner si c'est à bon droit qu'Antidoping Suisse a mis à la charge de la recourante des émoluments d'une montant de Fr. 400.-- en lien avec le prononcé de la saisie et la destruction des produits précités en application de la LESp et de l'OESp.

6.

6.1 Le 1^{er} octobre 2012 sont entrées en vigueur la loi et l'ordonnance sur l'encouragement du sport. Ces actes législatifs comprennent tous deux des dispositions relatives à la lutte contre le dopage. Ainsi, l'art. 19 al. 1 LESp énonce le principe selon lequel la Confédération soutient les mesures de lutte contre l'usage abusif de produits et de méthodes visant à améliorer les performances physiques dans le sport (dopage), notamment par la formation, le conseil, la documentation, la recherche, l'information et les contrôles et prend elle-même de telles mesures. Selon l'art. 19 al. 2 LESp, précisé par l'art. 73 al. 1 OESp, le Conseil fédéral a délégué la compétence de prendre des mesures antidopage à une agence nationale de lutte contre le dopage, Antidoping Suisse, celle-ci étant habilitée à rendre les décisions nécessaires.

6.2 Outre les sanctions pénales (art. 22 ss LESp), la loi prévoit, à titre de mesures de lutte contre le dopage, la limitation de la disponibilité des produits et des méthodes de dopage. Aussi l'art. 20 al. 1 LESp dispose-t-il que les unités administratives de la Confédération, l'Institut suisse des produits thérapeutiques, les organes cantonaux compétents ainsi que l'autorité compétente en matière de lutte contre le dopage visée à l'art. 19 LESp collaborent en vue de limiter la disponibilité des produits et des méthodes de dopage, l'agence nationale de lutte contre le dopage pouvant, dans le cadre de cette mission et indépendamment de toute procédure pénale, ordonner la saisie et la destruction de produits dopants ou d'objets destinés au développement ou à l'application de méthodes de dopage (art. 20 al. 4 LESp). L'art. 20 al. 3 LESp autorise en outre l'AFD, si elle suspecte une infraction à la LESp, à retenir les produits dopants à la frontière ou dans un entrepôt douanier et à faire appel à l'autorité compétente en matière de lutte contre le dopage, laquelle mènera

l'enquête et prendra les mesures nécessaires (voir également art. 73 al. 2 OESp).

6.3 En vertu de l'art. 74 al. 1 OESp, les produits interdits au sens de l'art. 19 al. 3 LESp sont les substances qui figurent en annexe de l'ordonnance (let. a), leurs sels, esters, éthers et isomères optiques (let. b), les sels, esters et éthers de leurs isomères optiques (let. c) et les préparations qui contiennent ces substances (let. d) ; quant aux méthodes interdites au sens de l'art. 19 al. 3 LESp, ce sont les méthodes énumérées en annexe de l'ordonnance (art. 74 al. 2 OESp).

7.

7.1 En l'espèce, ainsi qu'elle y est autorisée (art. 20 al. 3 LESp), l'AFD a retenu un envoi, adressé à la recourante en provenance d'Allemagne, contenant 120 capsules de DHEA (déhydroépiandrostérone), et en a informé Antidoping Suisse par courrier du 20 mai 2014, qui a prononcé par décision du 15 juillet 2014 la destruction de ces éléments, l'importation de tels produits étant interdite au sens de la LESp et de l'OESp.

7.2 Or, il s'avère que les substances précitées figurent au chiffre I.2.b, intitulé "Stéroïdes anabolisants endogènes", de l'annexe à l'OESp, laquelle énumère la liste des produits et méthodes de dopage interdits, qui visent à améliorer les performances physiques dans le sport. Il ne fait dès lors aucun doute que les éléments importés par la recourante sont des produits interdits au sens des dispositions légales précitées, dont la confiscation et la destruction peuvent être ordonnées par Antidoping Suisse. La recourante ne conteste d'ailleurs pas ce point ni que sa commande ait donné lieu à une décision administrative.

8.

La recourante invoque principalement dans son mémoire de recours que les émoluments d'un montant de Fr. 400.-- retenus par l'autorité inférieure sont trop élevés. La recourante estime que les émoluments doivent être réduits à hauteur de Fr. 150.-- (TAF pce 1).

8.1 Il sied tout d'abord de souligner, qu'il est conforme au droit que toute personne qui provoque une décision administrative, comme en l'espèce, soit tenue de payer un émolument (cf. art. 2 al. 1 de l'Ordonnance générale sur les émoluments [OGEmol; RS 172.041.1]). L'OGEmol est applicable en l'occurrence par le biais de l'art. 2 de l'Ordonnance du DDPS du 14 septembre 2012 sur les émoluments de l'Office fédéral du sport

(OEmol-OFSP0 ; RS 415.013), lequel constitue la base légale permettant de mettre à la charge de la recourante des émoluments (cf. l'arrêt du TAF C-1351/2013 du 19 février 2015 consid. 14).

8.2 S'agissant du calcul du montant des émoluments, l'art. 6 OEmol-OFSP0 prévoit que, si son annexe ne fixe pas de tarif, les émoluments sont calculés en fonction du temps consacré (al. 2) selon le tarif horaire ressortant du ch. 1 de l'annexe de l'ordonnance du 8 novembre 2006 sur les émoluments perçus par le DDPS (OEmol-DDPS; RS 172.045.103), à savoir sur un taux horaire de Fr. 90 à 150.-- pour le personnel de la Confédération selon la spécialité requise et selon la fonction assurée par la personne. Le montant retenu par l'autorité inférieure se monte à un taux horaire de Fr. 150.-- (cf. PJ n°5 à la réponse). Or, en l'espèce, considérant le détail de l'établissement des frais d'émolument (PJ n°5 à la réponse), le montant de l'émolument, à savoir Fr. 400.--, mis à charge de la recourante qui a provoqué le prononcé d'une décision administrative, est conforme au droit et ne semble pas disproportionné.

9.

Le montant des émoluments ainsi perçus par l'administration, en tant que contribution causale, doit toutefois être fixé de manière conforme aux principes de la couverture des frais et d'équivalence (arrêt du TAF A-5761/2011 du 22 mai 2013 consid 6.2). Il reste à savoir si c'est le cas en espèce.

9.1 On rappelle que, selon le principe de la couverture des frais, l'ensemble des ressources provenant d'un émolument ne doit pas être supérieur, ou seulement de très peu, à l'ensemble des dépenses de la collectivité pour l'activité administrative en cause. Les dépenses à couvrir peuvent comprendre les frais généraux, en particulier ceux de port, de téléphone, les salaires du personnel, le loyer ainsi que les intérêts et amortissements des capitaux investis. Ainsi, ce principe ne peut trouver application qu'en présence de prestations engendrant une dépense pour l'administration (arrêt du TF 2C_24/2012 du 12 avril 2012 consid. 5.1 ; ATAF 2010/34 consid. 9 ; arrêts du TAF précité A-5761/2011 consid. 6.2.1 et A-5112/2011 du 20 août 2012 consid. 5.2 ; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 368s, n. 7.2.4.3 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1831 ss).

9.2 Le principe d'équivalence constitue l'expression du principe de proportionnalité en matière de contribution publique. Au regard de ce principe, un rapport raisonnable entre le montant de l'émolument réclamé

et la valeur objective de la prestation fournie par l'administration doit exister. Il n'est cependant pas exigé que, dans chaque cas, le montant de l'émolument corresponde précisément au coût de la prestation. En outre, une tarification schématique ou forfaitaire n'est, dans certaines situations, pas totalement exclue. D'autres critères peuvent également entrer en ligne de compte, tels que l'utilité que retire la personne de la prestation demandée ou sa situation économique. L'autorité doit toutefois, en fixant le montant de l'émolument, se baser sur des critères objectifs et respecter les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 120 la 171 consid. 2a et 135 I 130 consid. 2 ; arrêt du TF 2P.187/2006 du 26 mars 2007 consid. 4.2 ; THOMAS SÄGESSER, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG], 2007, n. 47 ad art. 46a LOGA, p. 439*).

9.3 Rien dans le dossier n'indique que le montant de l'émolument de Fr. 400.-- serait supérieur aux dépenses occasionnées par la procédure devant Antidoping Suisse. La recourante – dont le comportement illégal est à l'origine de la procédure – n'apporte aucun indice susceptible d'éveiller des doutes à ce sujet. Par ailleurs, il est admis que, de manière générale, les émoluments encaissés tant par les tribunaux que par les administrations, ne couvrent pas l'ensemble de leurs dépenses (ATAF 2008/3 consid. 3.3). Faute d'être apparente ou d'être démontrée, la violation du principe de la couverture des coûts ne saurait donc être retenue.

9.4 Quant au principe d'équivalence, il appert que l'émolument de Fr. 400.- est calculé sur la base d'un critère objectivement pertinent, soit en fonction du temps consacré à cette affaire par l'autorité inférieure (voir à cet égard : arrêt du TAF A-5761/2011 précité consid. 6.2.2), à l'exception des frais généraux et de destruction de dossier qui sont eux forfaitaires comme le permet l'art. 5 al. 1 OGEmol. Le montant des émoluments semble raisonnable au vu du temps de travail d'un peu plus de deux heures pour le traitement de l'annonce et du préavis de l'AFD, la rédaction et l'envoi du préavis et de la décision finale. Dès lors, il n'y a pas lieu de retenir que l'autorité inférieure aurait pris trop de temps pour traiter ce dossier ou qu'elle aurait surévalué les heures de travail réellement effectuées. Partant, le principe d'équivalence a également été respecté.

9.5 Au vu de ce qui précède, il faut donc admettre que le montant de l'émolument a été correctement fixé dans la décision querellée et ne saurait être considéré comme excessif.

10.

10.1 Finalement, selon l'art. 13 OGEmol, l'unité administrative *peut*, si la personne assujettie est dans le besoin ou pour d'autres motifs importants, accorder un sursis de paiement, réduire ou remettre les émoluments. Cet article est formulé de manière potestative, laissant une certaine liberté d'appréciation à l'autorité. Les possibilités offertes par cette disposition ne sont de plus pas (expressément) subordonnées à une demande préalable de l'administré (arrêt du TAF D-1604/2007 consid. 2.5).

10.2 Il sied encore de souligner que des émoluments sont dus lorsque la personne, par son propre comportement, sollicite une prestation ou provoque une décision de l'administration (art. 2 OGEmol), ils sont perçus en contrepartie d'une activité administrative. Le but des émoluments n'est donc pas de punir l'assujetti à la suite d'une erreur de sa part, mais bien de « financer » l'activité administrative le concernant. En comparaison, l'émolument constitue l'équivalent du prix dans une relation de droit privé. Ainsi, l'application de l'art. 13 OGEmol n'est pas tributaire du comportement de la personne débitrice de l'émolument, mais bien de sa situation financière (cf. arrêt du TAF C-7159/2013 consid. 6.3.1),

10.3 En l'espèce, la recourante, pour motiver sa demande de réduction des émoluments, n'invoque pas sa situation financière mais le fait qu'elle ignorait commander un produit illicite et qu'elle ne l'a pas fait dans une intention de dopage, mais dans l'intention d'améliorer son ostéoporose et son bien-être corporel. Par ailleurs, la recourante n'a pas avancé ces faits durant la procédure d'audition, n'ayant pas réagi dans le délai imparti par Antidoping Suisse dans son avis préalable du 11 juin 2014. Bien que l'intéressée indique dans son recours avoir été empêchée de prendre position en raison d'une surcharge professionnelle et personnelle, il est noté que celle-ci n'a pas déposé de demande de restitution de délai à cet égard.

10.4 Ainsi, considérant que l'émolument est conforme au droit et que l'art. 13 OGEmol est formulé de manière potestative, le Tribunal ne saurait, sur ce sujet, se substituer à l'autorité inférieure (cf. *supra* consid. 3.2) qui maintient dans sa réponse (TAF pce 6) que l'émolument a été justement fixé à Fr. 400.-- sans entrer en matière sur une éventuelle réduction par la voie de la reconsidération par exemple. Ce faisant, Antidoping Suisse a fait usage de sa liberté d'appréciation sans que cela soit critiquable (cf. arrêt du TAF C-7159/2013 du 8 décembre 2014 consid. 6).

11.

Partant, au vu de ce qui précède, il convient de rejeter le recours du 18 août 2014 et de confirmer la décision entreprise.

12.

Vu l'issue du litige, il appartient à la recourante de supporter les frais de procédure (art. 63 al. 1 PA) qui comprennent l'émolument judiciaire et les débours (art. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]) et sont calculés en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 FITAF). En l'espèce, les frais sont fixés à Fr. 500.-- et sont compensés par l'avance sur les frais de procédure dont la recourante s'est acquitté au cours de l'instruction. Par ailleurs, il n'est pas alloué de dépens (art. 7 FITAF).

(Le dispositif se trouve à la page suivante).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, fixés à Fr. 500.--, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. __. __. __ ; Acte judiciaire)
- au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Recommandé)

La présidente du collège :

La greffière :

Madeleine Hirsig-Vouilloz

Audrey Bieler

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée 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 LTF). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :