

JAAC 64.133

Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFE du 7 mars 2000 dans la cause V. c / l'Office fédéral de l'agriculture [99/6]-001]

Contingent tarifaire partiel de fromage. Mise en adjudication des parts de contingent tarifaire partiel. Messages par fax.

Art. 4 OIAgr. Offres par fax (validité). Formalisme excessif. Nature du délai imparti pour déposer une offre.

- Compte tenu des conséquences liées à l'offre, il n'est pas excessif d'exiger que l'enchérisseur confirme l'offre faite par fax ou par E-mail par l'envoi de l'original (consid. 3.1).

- Le délai fixé pour l'envoi de l'original est un délai de péremption (consid. 3.2).

Art. 8 CC. Répartition du fardeau de la preuve.

Si une personne veut s'assurer qu'un envoi parvienne effectivement à la connaissance de son destinataire, elle doit le notifier par lettre recommandée, voir par lettre avec avis de réception. Sinon, elle doit établir par tout autre moyen approprié que l'acte expédié sous pli simple a été remis à la poste en temps utile (consid. 4).

Teilzollkontingent Käse. Ausschreibung von Teilzollkontingentsanteilen. Eingaben per Telefax.

Art. 4 AEV. Steigerungsgebote per Telefax (Gültigkeit). Überspitzter Formalismus. Rechtsnatur der Frist für die Einreichung eines Steigerungsgebots.

- Auf Grund der mit einem Steigerungsgebot verbundenen Folgen, ist es nicht überspitzt formalistisch, wenn von einem Bieter verlangt wird, den Inhalt seines mittels Telefax oder E-mail übermittelten Gebots im Original zu bestätigen (E. 3.1).

- Die Frist zur Einreichung des Originals ist eine Verwirkungsfrist (E. 3.2).

Art. 8 ZGB. Beweislastverteilung.

Wenn eine Person sich versichern will, dass eine Sendung an den Empfänger gelangt, muss sie diese mit eingeschriebenem Brief oder mittels Brief mit Rückschein übermitteln. Ansonsten hat die Person mit anderen geeigneten Mitteln zu beweisen, dass die gewöhnlich aufgegebene Sendung vor Ablauf der Frist der Post übergeben wurde (E.4).

Contingente doganale parziale di formaggio. Aggiudicazione di quote di contingente doganale parziale. Richiesta per fax.

Art. 4 OIAgr. Offerte per fax (validità). Formalismo eccessivo. Natura giuridica del termine imposto per l'inoltro di un'offerta.

- Tenuto conto delle conseguenze legate all'offerta, non è eccessivo esigere dall'offerente, che confermi in originale l'offerta fatta a mezzo di fax o per E-mail (consid. 3.1).

- Il termine fissato per l'inoltro dell'originale è un termine perentorio (consid. 3.2).

Art. 8 CC. Ripartizione dell'onere della prova.

Se una persona vuole essere sicura che un invio giunga effettivamente a destinazione, quest'ultimo deve essere effettuato per lettera raccomandata, o per lettera con avviso di ricevimento. In caso contrario, essa deve poter provare con un qualsiasi altro mezzo appropriato che l'invio effettuato per posta normale sia stato consegnato alla posta in tempo utile (consid. 4).

Le 28 septembre 1999, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) a transmis à V. l'avis (...) concernant la mise en adjudication du contingent partiel de fromage «fontal» (contingent tarifaire partiel n° 7.5) ainsi que des formules d'enchères. Cet avis indiquait en particulier que les offres devaient être présentées à l'Office fédéral ou confiées à son intention à la poste suisse ou à une représentation suisse diplomatique ou consulaire d'ici au 28 octobre 1999 au plus tard. Il était de plus précisé que les offres d'enchère pouvaient être transmises par fax ou par courrier électronique à l'Office fédéral, à condition toutefois que l'original du formulaire dûment signé parvienne audit Office le jour ouvrable suivant la date du délai fixé pour l'envoi. V. a présenté ses offres par fax le 27 octobre 1999. Par décision du 19 novembre 1999, l'Office fédéral ne les a pas prises en considération au motif que V. avait omis de lui faire parvenir le formulaire d'enchère original, dûment signé, le jour suivant la date de l'envoi par fax. Par téléfax du 23 novembre 1999, V. a informé l'Office fédéral qu'elle lui avait envoyé, le 27 octobre 1999, son formulaire d'enchère par fax ainsi que le formulaire d'enchère original par courrier A.

Par réponse du 1^{er} décembre 1999, l'Office fédéral a souligné que le formulaire d'enchère original ne lui était pas parvenu et que seules pouvaient être prises en considération les offres sur le formulaire original, dûment signé, confié à la poste suisse au plus tard le dernier jour du délai, *in casu* le 28 octobre 1999, le cachet de la poste faisant foi.

Le 9 décembre 1999, V. a recouru auprès de la Commission de recours DFE contre la décision de l'Office fédéral du 19 novembre 1999, en concluant à ce que ses offres soient prises en considération.

Extraits des considérants:

(...)

3. Dans son avis (...) du 28 septembre 1999, l'Office fédéral a fait savoir à la recourante qu'une quantité de 1574 tonnes brut de fromage «fontal» était mise en adjudication et que les offres devaient lui être présentées ou confiées à son intention à la poste suisse ou à une représentation suisse diplomatique ou consulaire au moyen du formulaire officiel portant la mention Offre de fromage «fontal», «d'ici au 28 octobre 1999 au plus tard (échéance du délai)». Ledit Office ajoutait que les offres d'enchère pouvaient être transmises par fax ou par courrier électronique, à condition que l'original du formulaire dûment signé lui parvienne le jour ouvrable suivant la date du délai fixé pour l'envoi. Il précisait à ce sujet que le cachet de la poste faisait foi ou, en cas de remise personnelle, la date de réception et qu'il ne serait pas entré en matière sur des offres envoyées après l'expiration du délai fixé pour la présentation des offres.

Il ressort du dossier que la recourante a fait parvenir ses offres par fax à l'Office fédéral le 27 octobre 1999. L'Office fédéral soutient cependant que le formulaire d'enchère original, que la recourante affirme avoir envoyé le 27 octobre 1999 par courrier A, ne lui est pas parvenu et qu'il n'a en conséquence pas pris en considération les offres présentées par la recourante. L'objet du présent litige consiste dès lors à déterminer si, ce faisant, l'Office fédéral a agi en violation du droit fédéral et s'il a, comme le soutient la recourante, fait preuve de formalisme excessif.

3.1. L'excès de formalisme est un déni de justice, réalisé notamment lorsque l'autorité applique une règle de procédure avec une dureté exagérée ou impose des exigences excessives à l'égard des actes juridiques, privant ainsi le citoyen d'une voie de droit d'une manière inadmissible; l'art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, (Cst., RS 101; art. 4 aCst.) est violé lorsque le strict respect d'une exigence de forme ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et empêche ou complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ([ATF 120 II 425](#) consid. 2a).

La loi fédérale du 21 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) s'applique à la procédure dans les affaires administratives qui, comme c'est le cas en l'espèce, doivent être réglées par les décisions d'autorités administratives fédérales statuant en première instance ou sur recours (art. 1 al. 1 PA). Elle prévoit que les écrits sont remis à l'autorité ou, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse le dernier jour du délai au plus tard (art. 21 al. 1 PA). Cette réglementation a été reprise dans l'avis (...) de l'Office fédéral du 28 septembre 1999 (voir ci-dessus consid. 3).

Selon l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance générale du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles (Ordonnance sur les importations agricoles [OIAgr], RS 916.01), la transmission du courrier par fax ou E-mail, par exemple des demandes ou des offres, est toutefois admise à condition que l'original ou le support informatique autorisé par les autorités compétentes parvienne au destinataire le jour ouvrable suivant l'échéance du délai (le timbre postal fait foi ou, en cas de remise personnelle, la date de réception). La question pourrait se poser de savoir si, comme le laissent entendre les termes «à condition que l'original parvienne au destinataire le jour ouvrable suivant l'échéance du délai», le document original doit se trouver en mains de l'autorité le lendemain de l'échéance du délai ou s'il suffit que l'original soit, ce jour-là, mis à la poste à l'adresse de l'autorité. L'examen du texte allemand de l'ordonnance ([...] sofern das Original [...] am der Einreichungsfrist folgenden Werktag nachgereicht wird), de même que celui du texte italien ([...] a condizione che l'originale [...] sia inoltrato il giorno feriale seguente il termine di inoltro [...]) permet de conclure que le Conseil fédéral entendait que l'original soit mis à la poste, à l'adresse de l'autorité, le jour ouvrable suivant l'échéance du délai. Cette interprétation est d'ailleurs confortée par la précision «le timbre postal fait foi» qui, sinon, serait vide de sens.

Comme l'a relevé l'Office fédéral dans ses observations du 17 janvier 2000, cette disposition permet de tirer profit du progrès technique en permettant aux enchérisseurs qui ne peuvent s'adresser, à proximité, à un guichet de poste desservi jusqu'à minuit, mais qui disposent d'un fax, de déposer leurs offres par ce moyen et de n'être ainsi pas désavantagés par rapport à ceux qui peuvent s'adresser à un guichet postal. Elle ne dispense toutefois pas ces enchérisseurs d'envoyer la confirmation écrite en original.

La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la recevabilité d'un recours déposé par télécopieur peut s'appliquer par analogie au cas d'espèce (voir [ATF 121 II 252](#) consid. 3). La Haute Cour a jugé dans cet arrêt que: (...) «Pour des raisons de sécurité, il y a lieu d'exiger qu'un acte de recours soit muni de la signature originale de son auteur; l'acte sur lequel la signature ne figure qu'en photocopie n'est pas valable. Même si la personne envoyant le téléfax signe l'original en sa possession, qui sert de support à la transmission, l'autorité ne saurait admettre la validité d'un acte judiciaire dont la signature ne lui parvient qu'en (télé)copie, en raison des risques d'abus (...)».

Dans le cas d'espèce, l'enchérisseur prend un engagement concret dont il ne peut se soustraire puisqu'après l'échéance du délai, les offres ne peuvent être ni modifiées ni retirées et que le prix de l'adjudication correspond au prix offert (art. 17 et art. 19 OIAgr). En outre, l'Office fédéral adapte son comportement sur la base des offres valables (art. 18 OIAgr). Compte tenu dès lors des conséquences liées à l'offre, il n'est pas excessif d'exiger, pour des raisons de sécurité des relations juridiques et dans le but de prévenir des abus, que l'enchérisseur confirme en original le contenu de l'offre faite par fax ou par E-mail.

Il ressort de ce qui précède que la validité de l'offre faite par fax dépend de la réalisation d'une condition suspensive, à savoir l'envoi du document original. Or, il faut constater en l'espèce, que cette condition ne s'est pas réalisée dans la mesure où le document en question n'est pas parvenu à l'Office fédéral.

3.2. Il s'agit encore d'examiner si l'Office fédéral aurait dû, comme le fait valoir la recourante, lui envoyer un rappel. Pour répondre à cette question, il s'agit de déterminer la nature du délai.

Pour déterminer si un délai fixé par la loi est ou non péremptoire, il ne faut pas se fonder uniquement sur le fait que le législateur use ou non de ce terme mais bien plutôt analyser la disposition en cause (*André Grisel*, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 663; *Max Imboden / René R. Rhinow*, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Bâle/Francfort 1986, 6^e éd., vol. I, n° 34 B VII, p. 205; *Attilio R. Gadola*, *Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht*, in *Aktuelle Juristische Praxis [AJP]* 1/95, p. 47, 56; [ATF 111 V 137](#), [ATF 100 V 156](#), ATF 97 V 14 où le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a admis l'existence d'un délai de péremption en dépit de la terminologie utilisée; décision non publiée du 21 février 1995 de la Commission de recours DFE en la cause M. c / OFIAMT consid. 4 [95/4K-004]). Dans une affaire en matière de paiements directs, la Commission de recours DFE a jugé que le délai prévu pour présenter la demande constituait non pas une simple prescription d'ordre, mais une condition formelle du droit aux paiements directs de sorte que le droit s'éteignait s'il n'était pas exercé en temps utile ([JAAC 61.41](#) consid. 3.1; selon l'art. 11 al. 2 de l'ordonnance du 26 avril 1993 sur les paiements directs complémentaires dans l'agriculture [OPD], RS 910.131 «La demande est adressée à l'autorité désignée par le canton dans lequel est domicilié le requérant. Le canton fixe le délai. Il ne sera pas tenu compte des demandes présentées après l'échéance de ce délai»). Il n'y a aucune raison de traiter différemment le délai prévu dans l'ordonnance sur les importations agricoles. En effet, le but recherché par de tels délais est de permettre à l'administration de connaître au plus tôt quels sont les enchérisseurs qui entendent formuler des offres. Autrement dit, ce délai a pour but - pour reprendre l'expression de Pierre Moor - «de permettre une liquidation rapide et bien informée des affaires» et, partant, de garantir une gestion rationnelle (*Pierre Moor*, *Droit administratif*, Berne 1991, vol. II, p. 56; cet auteur se réfère en particulier à l'[ATF 111 V 135](#) où le TFA considère que le délai de péremption est nécessaire non seulement pour sauvegarder la sécurité juridique mais encore pour des «considérations de technique administrative»; voir aussi Grisel, op. cit., p. 662 et [ATF 113 V 66](#) consid. 1b). Or ce but ne peut être atteint que par l'instauration d'un délai de déchéance ou de péremption (voir également [ATF 110 V 339](#) consid. 2a).

Ainsi, il s'impose d'admettre qu'en l'occurrence le délai en question a également un caractère péremptoire. Or un délai de péremption ne peut en principe pas être prolongé (*Blaise Knapp*, *Précis de droit administratif*, Bâle 1991, p. 164, ch. 744) et son inobservation entraîne donc la déchéance du droit à l'attribution des parts de contingent tarifaire. Le Tribunal fédéral a néanmoins jugé ([ATF 124 II 265](#) consid. 4a) que: «Le principe de la bonne foi entre administration et administré, déduit de l'art. 4 Cst., exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une

in correction ou insuffisance de sa part. Ainsi, le principe de la bonne foi peut commander la restitution d'un délai de péremption lorsque l'administration a, par son seul comportement, fait croire que le dépôt formel d'une demande n'était pas nécessaire».

En l'espèce, les enchères ont été ouvertes par l'envoi, le 28 septembre 1999, de l'avis (...) concernant la mise en adjudication d'une quantité de 1574 tonnes de fontal. Les enchérisseurs potentiels disposaient ainsi d'un délai d'un mois, soit jusqu'au 28 octobre 1999 pour présenter leurs offres. Dans cet avis, l'Office fédéral a rappelé les exigences formelles mises à la validité des offres par l'ordonnance sur les importations agricoles en soulignant notamment que les offres pouvaient être transmises par fax, à condition que l'original du formulaire dûment signé lui parvienne le jour ouvrable suivant la date du délai fixé pour l'envoi. Il a également clairement indiqué qu'il n'entrerait pas en matière sur des offres envoyées après l'expiration du délai fixé pour la présentation des offres (let. a), ou contenant des réserves, des restrictions ou des modifications par rapport à l'appel d'offres (let. b). Il apparaît ainsi que l'on ne peut reprocher à l'Office fédéral d'avoir fait preuve d'insuffisance ou d'in correction dans la conduite de la procédure d'adjudication. L'interdiction du formalisme excessif n'oblige d'ailleurs pas l'autorité à inviter l'auteur à réparer l'irrégularité et à lui fixer à ces fins un délai allant au-delà du délai disponible pour le dépôt de la requête (ATF 114 Ia 20 consid. 2a). Il est vrai que, dans la même jurisprudence, le Tribunal fédéral a relevé que si l'autorité aperçoit qu'une requête n'est pas signée alors que le délai de dépôt n'est pas encore échu et que le temps qui reste à courir est suffisant pour que la réparation de l'irrégularité soit possible, elle doit en aviser l'auteur. Mais cette dernière hypothèse n'est à l'évidence pas réalisée en l'espèce dès lors que la recourante a adressé son fax à l'Office fédéral le 27 octobre 1999, soit la veille de l'échéance du délai.

Force est dès lors de constater que le délai péremptoire fixé ne pouvait pas être prolongé et qu'il n'y avait pas place pour l'envoi d'un rappel.

4. Il reste enfin à examiner à qui incombe le fardeau de la preuve. La recourante allègue qu'il n'est précisé, voire exigé, nulle part dans les directives qu'il faille procéder par lettre recommandée. Elle maintient avoir adressé l'original et considéré qu'il ne lui incombe pas d'en faire la preuve dès lors que l'Office fédéral n'a jamais exigé un envoi en chargé. Elle estime par ailleurs qu'elle ne saurait être rendue responsable puisque l'original a été égaré par la poste ou l'Office fédéral.

L'avis (...) de l'Office fédéral, qui a été communiqué à la recourante le 28 septembre 1999 et publié dans la Feuille Officielle Suisse du Commerce (FOSC) le 4 octobre 1999, indiquait que la charge de la preuve concernant l'envoi de l'offre d'enchères dans le délai imparti incombait à chaque enchérisseur et qu'il ne serait pas entré en matière sur des offres si elles étaient envoyées après l'expiration du délai fixé pour la présentation des offres.

Conformément à la répartition du fardeau de la preuve, principe posé par l'art. 8 du Code Civil Suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) - selon lequel chaque partie doit, si la loi ne prescrit pas le contraire, prouver les faits qu'elle

allègue pour en déduire son droit - le défaut de preuve va au détriment de la partie qui entendait tirer un droit du fait non prouvé (voir Pierre Moor, op. cit, p. 178, ch. 2.2.6.4).

Si une personne veut s'assurer qu'un envoi parvienne effectivement à la connaissance de son destinataire, elle doit le notifier par lettre recommandée, voir par lettre avec avis de réception (ATF 101 Ia 7 par analogie). Sinon, elle doit établir par tout autre moyen approprié que l'acte expédié sous pli simple a été remis à la poste en temps utile (ATF 106 III 49 et la jurisprudence citée). Il appartenait dès lors à la recourante de prouver qu'elle a envoyé, comme elle le prétend, le formulaire d'enchère original par courrier A le 27 octobre 1999. Etant donné qu'il ressort du dossier qu'elle n'apporte aucune preuve corroborant ses dires, la recourante doit supporter les conséquences découlant du défaut de la preuve.

5. Il résulte de ce qui précède que l'Office fédéral n'a pas fait preuve dans le cas d'espèce de formalisme excessif dans l'application du droit et que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne repose pas sur une constatation inexacte ou incomplète des faits et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA). Le recours apparaît ainsi mal fondé et doit dès lors être rejeté.

JAAC 64.133 - Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFE du 7 mars 2000 dans la cause V. c / l'Office fédéral de l'agriculture [99/6J-001]

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 565

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.