

JAAC 56.39

Décision du Conseil fédéral du 18 décembre 1991

Art. 127 al. 1^{er} ch. 4 LD. Remise de droits de douane dans des cas de rigueur.

- Le fait que le législateur, à la suite de l'entrée en vigueur d'une nouvelle nomenclature internationale des marchandises, a été appelé à modifier à plusieurs reprises successives les positions du tarif applicables à certaines marchandises pour corriger une augmentation in désirée des charges douanières a trait à la détermination des redevances; ce fait ne permet donc pas une remise de la partie des droits perçus dans l'intervalle qui dépasse le montant du taux définitif.

- Incompétence du Conseil fédéral pour trancher un recours contre le refus de dommages-intérêts.

Art. 127 Abs. 1 Ziff. 4 ZG. Zollerlass im Härtefall.

- Der Umstand, dass der Gesetzgeber nach Inkrafttreten eines neuen internationalen Warenverzeichnisses die Tarifpositionen für gewisse Waren zu wiederholten Malen ändern musste, um eine unerwünschte Erhöhung der Zollbeträge zu korrigieren, betrifft die Bemessung der Abgaben; demnach erlaubt dieser Umstand nicht den Erlass des Teils der inzwischen erhobenen Abgaben, welcher den definitiven Satz übersteigt.

- Unzuständigkeit des Bundesrates für die Beurteilung einer Beschwerde gegen die Verweigerung von Schadenersatz.

Art. 127 cpv. 1 n. 4 LD. Condono del dazio in casi di rigore.

- Il fatto che il legislatore, in seguito all'entrata in vigore di una nuova nomenclatura internazionale delle merci, abbia dovuto modificare a più riprese le voci di tariffa applicabili a talune merci per correggere un aumento indesiderato dei dazi, concerne la fissazione dei tributi; pertanto questo fatto non consente un condono della parte dei dazi frattanto riscossi, che supera l'ammontare del tasso definitivo.

- Non competenza del Consiglio federale per giudicare un ricorso contro il diniego di risarcimento dei danni.

I

A. Les recourantes importent de France des desserts au lait sous la marque X.

Jusqu'au 31 décembre 1987, ces produits étaient classés sous les N^{os} 2107.64 et 2107.66 du tarif douanier (cf. Tarif d'usage, RO 1976 951) et ont engendré des droits de douane s'élevant à Fr. 90.80 et Fr. 67.40 par 100 kg brut pour le dernier trimestre (RO 1987 1040).

B. Le 1^{er} janvier 1988 est entrée en vigueur la nouvelle LF du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RO 1987 1871, voir également O du 4 novembre 1987 mettant en vigueur la loi sur le tarif des douanes, RO 1987 2309) fondée sur une nouvelle nomenclature découlant de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, entrée en vigueur également le 1^{er} janvier 1988 (RO 1987 2686). Par O du 7 décembre 1987, le Conseil fédéral a modifié l'annexe «Tarif d'importation» à la LF sur le tarif des douanes avec effet au 1^{er} janvier 1988 (O modifiant le tarif d'importation annexé à la loi sur le tarif des douanes, RO 1987 2311). Enfin, par O du 14 décembre 1987 (RO 1988 73), le DFF a modifié les annexes 1 et 2 de son O concernant les éléments mobiles et les taux des droits de douane applicables à l'importation de produits agricoles transformés; cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988 avec effet jusqu'au 29 février 1988.

Ces modifications législatives entraînent une nouvelle classification des desserts au lait de marque X et, parallèlement, une augmentation des droits de douane: classés sous les nouveaux numéros de tarif douanier 1901.9075/9076, ils ont engendré durant les deux premiers mois de 1988 des droits de douane atteignant Fr. 261.50 et Fr. 231.80 par 100 kg brut.

C. Par lettre du 15 janvier 1988, les recourantes demandèrent à la Direction générale des douanes (DGD) le rétablissement des droits existant jusqu'au 31 décembre 1987 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1988, ainsi que la sauvegarde de leurs droits de recours de 60 jours en matière de taxation douanière.

D. Le 5 février 1988, la DGD répondit que la structure et les recettes standards des N^{os} 1901.9071/9079 du tarif, déterminantes pour le calcul des éléments mobiles, étaient en cours d'examen; qu'elle allait admettre les desserts en

question, à titre exceptionnel, sous le numéro de tarif douanier 1901.9089, clé statistique 099 (taux CE jusqu'au 29 février 1988: Fr. 134.20; dès le 1^{er} mars 1988: Fr. 127.20 par 100 kg brut); que ce classement était applicable dès le 1^{er} janvier 1988 jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications tarifaires qui seraient éventuellement adoptées pour les N^{os} 1901.9071/9079 du tarif et qu'enfin la différence des redevances qui en résulterait serait remboursée aux recourantes.

Par lettre du 10 février 1988, les recourantes prirent acte du remboursement partiel consécutif à leur demande tout en rappelant que l'introduction du «système unifié» ne devrait pas «être mise à profit pour modifier le taux des droits perçus» et d'ajouter: «Dans ces conditions, nous comptons fermement sur un remboursement complet avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1988, sur la base de la différence entre les droits effectivement perçus et le taux fixé à titre définitif qui, sous réserve de l'étude en cours, serait certainement inférieur à celui de la solution provisoire actuelle».

Le 10 février 1988, la DGD opposa une fin de non-recevoir à la demande des recourantes.

E. Classés, à titre exceptionnel, sous le n° 1901.9089 durant le premier semestre de 1988, les desserts au lait de marque X engendrèrent des droits de douane s'élevant à:

- Fr. 134.20 par 100 kg brut du 1^{er} janvier au 29 février 1988 (RO 1988 73);
- Fr. 127.20 du 1^{er} mars au 31 mai 1988 (RO 1988 357);
- Fr. 126.10 durant le mois de juin (RO 1988 792).

F. Par ordonnances du 29 juin 1988, en vigueur dès le 1^{er} juillet 1988, le Conseil fédéral modifia l'annexe «Tarif d'importation» à la loi sur le tarif des douanes (RO 1988 1067), ainsi que l'annexe à la LF du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RO 1988 1072). Quant à l'O concernant les éléments mobiles et les taux des droits de douane applicables à l'importation de produits agricoles transformés, elle fut modifiée le 30 juin 1988, avec effet au 1^{er} juillet 1988 (RO 1988 1113).

Dès le 1^{er} juillet 1988, les desserts au lait de marque X furent ainsi classés, définitivement, sous les numéros du tarif douanier 1901.9073/9074; quant aux droits de douane applicables, ils s'élevaient à Fr. 94.20 et Fr. 64.30 par 100 kg brut.

G. Par courrier du 12 juillet 1988, les recourantes ont demandé à la DGD le remboursement du trop-perçu des taxes douanières prélevées durant le 1^{er} semestre de 1988. Le 4 août 1988, la DGD a rejeté cette demande.

H. Le 30 juin 1989, les recourantes déposèrent une demande de dommages-intérêts pour un montant de Fr. 230 077.60 avec intérêts à 5% dès le 8 janvier 1988. Cette somme représente, selon les recourantes, le «trop-perçu» des droits de douane prélevés entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 1988 par rapport au nouveau tarif entré en vigueur le 1^{er} juillet 1988.

Par décision du 9 novembre 1989, la DGD a rejeté la demande des recourantes qui ont recouru auprès du DFF en date du 8 décembre 1989.

I. Le 22 décembre 1989, les recourantes déposèrent auprès du TF une action de droit administratif contre la Confédération suisse tendant au remboursement du montant de Fr. 230 077.60.

Par ordonnances du 16 février 1990 et du 8 février 1991, le Président de la II^e Cour de droit public a suspendu l'instruction de l'action de droit administratif jusqu'à droit connu sur le recours déposé auprès du DFF et du Conseil fédéral (cf. ci-dessous K).

J. Par décision du 27 juillet 1990, le DFF a rejeté le recours déposé par les recourantes contre la décision de la DGD, en bref, pour les motifs suivants:

Selon l'art. 127 ch. 4 de la LF du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes (LD, RS 631.0), il est fait remise de tout ou partie des droits dus lorsque, du fait de circonstances extraordinaires ne touchant pas la détermination des redevances, la perception aurait un caractère particulièrement rigoureux. En classant exceptionnellement les desserts au lait de marque X sous chiffre 901.9089, la DGD a implicitement admis une remise partielle des redevances et a, par conséquent, tenu compte des arguments des recourantes qui l'avertissaient, dans leur lettre du 15 janvier 1988, des conséquences économiques graves qu'une telle augmentation des droits de douane aurait impliquées pour l'entreprise. En revanche, c'est à juste titre que la DGD a refusé une nouvelle remise de droits, car les recourantes n'ont pas apporté la preuve que la perception des droits constituait véritablement une charge financière insupportable.

K. Par écritures du 29 août 1990, les recourantes recourent au Conseil fédéral contre cette décision et demandent:

«Principalement

- Annuler la décision du Département des finances; et le Conseil fédéral, statuant à nouveau

- Accorder la remise des droits sollicitée;

Par conséquent

- Faire procéder à la restitution du montant de frs 230 077,60, avec intérêts à 5% dès le 8 janvier 1988;

Subsidiairement

Pour le cas où, par impossible, le Conseil fédéral renoncerait à faire application de l'art. 127 al. 1 ch. 4 LD et refusait la remise des droits sollicitée;

- Condamner la Confédération Helvétique à payer aux recourantes, à titre de dommages-intérêts, la somme de frs 230 077,60 avec intérêts à 5% dès le 8 janvier 1988;

- Débouter la Confédération Helvétique de toutes autres ou contraires conclusions.

Plus subsidiairement

- Acheminer les recourantes à prouver l'exactitude des faits énoncés sous points N^{os} 1 à 31 dans le présent acte de recours.»

...

II

1. L'acte attaqué est une décision au sens de l'art. 5 PA. A ce titre, il est susceptible de recours (art. 44 PA). Selon l'art. 99 let. g OJ, le recours de droit administratif au TF est irrecevable lorsqu'il s'agit des décisions de remise fondées sur l'art. 127 LD (cf. *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 986). Aussi le recours hiérarchique au Conseil fédéral est-il ouvert en vertu des art. 72 et ss PA.

Dans ses conclusions subsidiaires, la recourante demande de condamner la Confédération à lui payer, à titre de dommages-intérêts, la somme de Fr. 230 077.60 avec intérêts à 5% dès le 8 janvier 1988. Cette demande est *irrecevable*. En effet, selon l'art. 10 al. 1^{er} de la LF du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité [LRCF], RS 170.32), le TF statue en instance unique sur les réclamations qui sont dirigées contre la Confédération. Une telle demande a d'ailleurs été déposée par la recourante auprès de cette instance qui a suspendu la procédure jusqu'à droit connu sur le recours en matière de remise des droits de douane.

Le recours est donc formellement recevable *dans la mesure où il a trait à une remise fondée sur l'art. 127 LD*.

2. L'art. 127 al. 1^{er} LD prévoit quatre motifs de remise des droits. Les deux premiers (ch. 1 et 2) se rapportent à des cas où la marchandise dédouanée périt; or tel n'est pas le cas en l'espèce.

Selon le ch. 3 de l'article précité, il est également fait remise de tout ou partie des droits dus lorsqu'une *demande de supplément* imposerait au redevable une charge qui, en raison de circonstances spéciales, serait contraire à l'équité. Cette disposition doit être rattachée à l'art. 126 LD qui prévoit la possibilité de réclamer des suppléments de droits en cas d'erreur de la douane *lors du dédouanement*. Autrement dit, ce motif de remise de droits présuppose une demande de supplément au sens de l'art. 126 LD (cf. *ATF 94 I 478*; *Hans Beat Noser*, Der Zollnachlass nach Art. 127 ZG - wozu, wie, wann, Revue des douanes 4/90, p. 47). *In casu*, la Direction de l'arrondissement n'a pas fait usage de la procédure visée par la disposition précitée; partant, les conditions émises à l'art. 127 al. 1^{er} ch. 3 LD ne sont pas remplies. Reste donc à examiner l'hypothèse visée au ch. 4 de cette disposition.

3.1. Aux termes de celle-ci, il est fait remise de tout ou partie des droits dus lorsque, du fait de circonstances extraordinaires ne touchant pas la détermination des redevances, la perception aurait un caractère particulièrement rigoureux. Ainsi, il doit s'agir tout d'abord de circonstances extraordinaires, mais qui n'ont *aucun lien* avec la *détermination des droits perçus*. Dans ce sens, le Conseil fédéral précisait dans son message du 16 août 1972 concernant un projet de LF modifiant la loi sur les douanes: «Au cours de la procédure de consultation, il a été suggéré d'abandonner la réserve selon laquelle la remise des droits ne peut pas être accordée lorsqu'il s'agit de facteurs touchant la détermination des redevances. La correction de la détermination des redevances n'est toutefois pas conforme à la nature d'une

remise de droits. Il doit donc s'agir d'un allégement dicté par des *motifs autres* que ceux qui ont trait à la détermination des droits en tant que telle» (FF 1972 II 225). La détermination des droits est réglée aux art. 21 à 24 LD. Selon l'art. 21 al. 1^{er} LD, les droits de douane applicables à l'entrée et à la sortie sont déterminés par le tarif des douanes. Il s'ensuit que le classement des marchandises sous une ou plusieurs positions doit être considéré comme une opération visant la détermination des redevances (voir dans ce sens Noser, op. cit., p. 48).

3.2. La recourante estime qu'il n'est pas possible, sans violer le principe de l'équité, de considérer sa demande comme une simple demande de remise des droits au vu des circonstances extraordinaires du présent cas. Ainsi, le Gouvernement, qui a d'ailleurs su revoir sa position lorsqu'il s'est rendu compte des conséquences néfastes de la décision qu'il avait prise en arrêtant le nouveau tarif, ne devrait pas, à l'instar de la DGD, se contenter d'un examen purement formel des cas d'application de l'art. 127 al. 1^{er} ch. 4 LD. Il devrait, au contraire, tenir compte du fait qu'il a finalement été amené «pour des raisons qualifiées par lui-même d'indispensables et d'urgentes, à adopter une nouvelle ordonnance, le 29 juin 1988, destinée à remédier, précisément, aux augmentations insupportables des charges douanières pour les assujettis concernés». La recourante en conclut «qu'il y a, dans cette affaire, manifestement une responsabilité de l'Autorité que l'on ne saurait nier et qu'il est inévitable d'examiner pour trancher de manière équitable le différend».

3.3. La recourante amalgame sa demande de dommages et intérêts fondée sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires et celle de remise des droits au sens de l'art. 127 al. 1^{er} ch. 4 LD, alors qu'il sied, précisément, de scinder ces deux questions. Comme déjà dit ci-dessus (cf. consid. 1), il ne compété pas au Conseil fédéral mais au TF, devant lequel une action de droit administratif est d'ailleurs pendante, d'examiner si les circonstances qui ont présidé au changement de tarif sont de nature à entraîner une réparation des prétendus dommages encourus par les recourantes. Ce faisant, il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans le contexte de la présente demande en tant qu'elle concerne une remise de droit.

Dans sa demande de remise de droits, la recourante se fonde uniquement sur des motifs (modification des tarifs) qui ont trait à la détermination des redevances. Or, comme relevé ci-dessus, il s'agit de circonstances pour lesquelles le législateur a, de manière explicite, écarté toute remise de droits. Ceci découle non seulement de la nature même de la remise des droits, mais également du fait que, de par son caractère général et abstrait, l'établissement de tarifs est un acte législatif et non pas un acte administratif général et concret (voir [ATF 100 Ib 330](#)). Comme les recourantes n'invoquent pas d'autres motifs que ceux ayant trait à la fixation des droits de douane, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette question, ni non plus les autres conditions retenues à l'art. 127 al. 1^{er} ch. 4 LD.

4. Le Conseil fédéral tient enfin à rappeler que, dans l'ensemble, le passage de l'ancienne à la nouvelle nomenclature douanière s'est bien déroulé. Certes, dans certains cas, il s'est avéré que les redevances étaient trop élevées; mais les répercussions de la transposition de l'ancien tarif dans le nouveau n'étaient pas toutes prévisibles. Il a donc fallu, dans une première phase, recueillir les enseignements des expériences pratiques et, pour pouvoir appliquer des

recettes standards réalistes, procéder ensuite à une nouvelle subdivision des numéros de tarif (voir dans ce sens le Rapport concernant les mesures tarifaires prises le 1^{er} semestre 1988, FF 1988 III 117). Il sied également de relever que, contrairement à ce que laissent entendre les recourantes, la DGD a fait preuve d'une certaine souplesse en autorisant le remboursement rétroactif des droits perçus entre le 8 janvier et le 12 février 1988.

5. Il appert de ce qui précède que la décision rendue par le DFF ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas non plus de façon inexacte et incomplète les faits pertinents et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA). Le recours doit par conséquent être rejeté ...

JAAC 56.39 - Décision du Conseil fédéral du 18 décembre 1991

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	56
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 577

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.