

BGE 72 I 372

Bundesgericht (BGE), 1946-09-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_72_I_372

FR: ATF 72 I 372

IT: DTF 72 I 372

Volltext

372 Verwaltungs. und Disziplinarrecht. IH .. ZOLLSACHEN AFFAIRES DOUANIERES 66. Arrêt du 20 septembre 1946 dans la cause Henoud c. Direction générale des douanes. Ompensation im matUre de dirait publw : Par quelle voie de droit uu partioulier paut-il contester la compansation d'uee creance da la ConfMeration contre lui pour uue amende douaniere aveo le produit d'uu sequestre qui s'est revele. injustifie , (oonsid. 1 et 2). Droit de l'Etat d'invoquer la oompensa.tion (oonsid. 3). Applioa- tion de l'art. 125 oh. 1 CO (oonsid. 4). Ve'l'l"rechnung im öffentlwhen Recht: Rechtsweg für die Bestreitung der Verrechnung einer Verpflichtung zur Rückerstattung beschlagnaJunter Werte mit einer Zollbusse (Erw. 1 uud 2). Recht des Staates auf Verrechnung (Erw. 3). Anwenduug von Art. 125 Ziff. 1 OR (Erw. 4). Oompenaazione in materia di diritto pubblico: Per quale via giuridioa uu privato puo contestare la compensazione d'uu oredito della Confederazione contro di lui a dipendenza d'uaa mulm doganale 001 rioavo d'uu sequestro ehe e apparso ingiu- stifioato (oonsid. 1 e 2). Diritto dello Stato d'invocare la eompensazione (oonsid. 3). Applicazione dell'art. 125, eifra 1, CO (oonsid. 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 155.730 francs, ainsi que 5000 piooes d'or d'une valeur de 152.500 francs. En raison de ces faits, il fut poursuivi simultanément pour contravention douaniere et, autant qu'il s'agissait de pieces d'or, pour contravention aux prescriptions federales qui reglent le commerce de l'or. b) Les organes charges de l'enquete concernant la contravention aux prescriptions qui reglent le commerce de l'or. procederent a une perquisition au domicile de Menoud et y sequestrerent une somme de 164.000 francs suisses, une somme de 650.000 francs fran9ais, huit pieces d'or de 20 francs et une de 20 dollars. Zollsachen. N° 66. 373 Par jugement definitif du 22 octobre 1945, la 3e Cour penale de l'Economie de guerre a libere Menoud des fins de la poursuite intentee contra lui, pour contraven- tion aux prescriptions concernant le commerce de l'or, et a mis les frais a la echarge de la Confederation. En outra, la Cour a prononce la levoo du sequestre, en reservant toutefois que le versement de cet argent a Menoud n'aurait lieu qu'apres entente avec la Direction generale des douanes. c) Dans la poursuite en raison des delits douaniers. Menoud, apres lecture des proces-verbaux, declara recon- naitre formellement et sans restriction l'existence de la contravention (art. 92 LD et 295 PPF; specialement art. 92 al. 3 LD et 295 al. 2 PPF). Par prononce administratif du 13 mars 1945, le Depar- tement federal des finances et des douanes a declare que Menoud etait passible d'une amende pour trafic prohibe, fixee an % de la valeur totale des exportations ; aprils deduction d'un tiers en raison de Ja soumission a la contravention, il a fixe le montant definitif de l'amende a 51.371 fr. 67, plus 8 fr. de frais. Le Conseil federal, saisi par Menoud d'un recours portant sur le montant de l'amende, a confirme par arrete du 28 decembre 1945 le prononce du Departement federal des finances et des douanes. B. - a) Le 30 janvier 1946, la Direction des douanes a somme Menoud de verser dans un delai de 14 jours expirant le 14 fevrier 1946, conformement a l'art. 132 du reglement d'execution du

10 juillet 1926 de la loi fédérale sur les douanes du 1^{er} octobre 1925, la somme de 51.379 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: 374 V erwallungs- und Disziplinarrecht. « .. VOUS nous avez informé que vous avez une somme de 140.000 fr. à restituer à Menoud. Comme il s'agit là d'une créance de celui-ci contre la Confédération et que la 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 140.340 fr. envers M. Menoud. Celui-ci, d'autre part, est débiteur envers la Confédération, représentée par l'administration des douanes, de la somme de 51.379 fr. 67 en vertu d'un prononcé pénal entre 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 ... Zolli.chen. N° 66. 375 signifiée par la section du contentieux du secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique est donc expressement 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. » O. - 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 fait le 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 51 379 fr. 67 ; 3) constater que la somme de 51 379 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'Économie 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. À titre de moyens, le recourant énonce notamment que les fonds retenus pour effectuer la compensation, ont 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 sequestre, 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 sequestre qui s'est révélé injustifié, d'assurer à son profit le paiement d'une contribution. 376 Verwaltungs- und Disziplinarrecht. 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, ou elle conclut au rejet du recours. E. - Suivant une proposition du Juge d'instruction, les deux parties ont consenti que la réclamation, au OOs ou 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. HO 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. OOfUJidtrant 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 sequestre, 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 des lors au Tribunal fédéral comme juridiction unique, selon l'art. HO 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. H3 litt. a OJ). Il convient des lors d'examiner si la mesure prise par la Direction Zollsachen. NO 66. 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 dOIJ, Q, ne &, 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 sequestre 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

garantie par un gage douanier, le recouvrement doit s'opérer au moyen de la poursuite pour dettes par voie de saisie (art. 108, 118 et H9 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 378 Verwaltungs- und Disziplinarrecht. 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 confie 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. À 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, 4e 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'État, 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'État 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 Tmm, Partie générale du CO, § 2, eh. 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 Zollsaehen. N° 66. 379 service de la Confédération, la question dépasse le cadre de la législation douanière. Si le droit de compenser est contesté, l'État, 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. HO 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. TuHRI SIEGWART, allg. Teil des Schweiz. OR, § 78 I, V ; OSER-SOUÖNENBERGER, 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 réglée 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 eh. 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'État 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 380 Verwaltungs. und Disziplinarrecht. contre un particulier, fondée sur le droit public, avec leur dette - fut-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 nier 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 Tamm-SmGWART, op. cit. p. 78, notes 87 à 89; OBER-SCHÖNENBERGER, op. cit. ad art. 125, N° 9; BECKER, op. cit., ad art. 125, N° 13 ; SCHNEIDER et FICK, Kommentar, ad art. 132, N° 4 ane. 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 Zollsachen. N° 66. 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, N° 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 sequestre ordonné au cours d'une instruction relative à une infraction aux prescriptions sur le commerce de for : 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 sequestrés et que la Confédération acquiert sur eux un droit de gage légal destiné à garantir le paiement de l'amende et des frais. Le sequestre 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 sequestre; 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 382 Verwaltungs- und Disziplinarrecht. que l'administration fédérale retienne le produit du sequestre 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 régissent le sequestre. Le sequestre constitue une atteinte exceptionnelle au patrimoine d'un particulier; la loi définit strictement celles. L'ont les créances de l'Etat dont le paiement est garanti par le sequestre. En retenant le produit du sequestre pour recouvrer une autre créance, l'administration fédérale a en fait, étendu cette garantie au delà des règles légales. Les dispositions concernant le sequestre ont ainsi été violées. Au surplus le sequestre et le droit de gage frappent les objets sequestrés 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 sequestre 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 51.379 fr. 67, provenant du sequestre, avec intérêt de 5 % des le 22 octobre 1945.

IV. BEFREIDUNG VON KANTONALEN ABGABEN EXEMPTION DE CONTRIBUTIONS CANTONALES 67.

Sentenza 6 dicembre 1946 nella causa Confederazione svizzera contro il Consiglio di Stato del Cantone Ticino. Art. 10 della legge federale 26 marzo 1934 Bull. garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione. In virtù di quest'articolo la Confederazione può essere assoggettata, salvo disposto Befreiung von kantonalen Abgaben. NO 67. 383 speciale, alle imposte indirette cantonali. In particolare, essa è tenuta a solvère per i contratti relativi a locazione di edifici o locali destinati al servizio postale i diritti di bollo previsti dalla legge cantonale. Art. 10 des Garantiegesetzes vom 26. März 1934. Die Abgabefreiheit des Bundes erstreckt sich nicht auf indirekte Steuern der Kantone. Kantonale Stempelabgaben auf Mietverträgen können demnach erhoben werden, auch wenn die Miete Gebäude oder Lokalitäten betrifft, die für Zwecke des Postdienstes in Anspruch genommen werden. Art. 10 de la loi fédérale du 26 mars 1934 Bull. garantie politique et de police en faveur de la Confédération. La Confédération peut, en vertu de cet article, être assujettie, sauf disposition spéciale, aux impôts indirects cantonaux. En particulier, elle est tenue de payer les droits de timbre prévus par la loi cantonale pour les contrats relatifs à la location des édifices ou des locaux destinés au service postal.

Ritenuto in fatto : A. - Con contratto 29 gennaio 1946 i coniugi Oscar e Assunta Proamer-Gobbi davano in locazione all'Amministrazione PTT alcuni vani d'una loro casa ad Orselina per l'esercizio postale. La locataria produceva il contratto, affinché fosse annotato, all'Ufficio dei registri di Locarno, il quale, rilevato che era stato steso su carta semplice, lo trasmetteva al Dipartimento cantonale delle finanze per la sanatoria. Con decreto 21 maggio 1946 il Dipartimento cantonale delle finanze indirgeva alla Direzione dell'ufficio postale a Bellinzona una sanatoria di 220 fr. in virtù della legge ticinese sul bollo 9 gennaio 1934 (LTB). L'Amministrazione PTT riferiva al Consiglio di Stato che, con risoluzione 30 luglio 1946, respingeva il ricorso. B. - Basandosi sull'art. 11 lett. a OGF, la Confederazione svizzera aveva, per mezzo dell'Amministrazione PTT, il Tribunale federale, chiedendo di «non essere astretta, dal Cantone Ticino, a pagare la tassa di bollo cantonale per il contratto di locazione stipulato con i coniugi Proamer-Gobbi in merito a locali postali in Orselina». A sostegno di questa domanda la Confederazione adduce sostanzialmente quanto segue :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.