

BGer 2A.466/2002 vom 6. Februar 2003

Bundesgericht, 2003-02-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2A.466_2002

FR: TF 2A.466/2002 du 6 février 2003

IT: TF 2A.466/2002 del 6 febbraio 2003

Regeste

Finances publiques & droit fiscal

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 IV 137 consid. 2; 128 II 311 consid. 1 et les arrêts cités).

E. 1.1

Déposé contre une décision fondée sur le droit public fédéral et prise par une commission fédérale de recours, sans qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ne soit réalisée, le présent recours est en principe recevable comme recours de droit administratif en vertu des art. 97 ss OJ et de la règle particulière de l' art. 22 al. 2 OCE .

E. 1.2

Selon l' art. 106 al. 1 OJ , le délai de recours pertinent en l'occurrence est de trente jours. Il ressort du dossier que la décision attaquée a été reçue par le recourant le 15 août 2002. Remis à la Poste suisse le 16 septembre suivant, le présent recours a donc été formé en temps utile.

E. 2.1

Conformément à l' art. 104 lettre a OJ , le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation. Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels (ATF 128 II 56 consid. 2b; 126 V 252 consid. 1a p. 254; 125 II 508 consid. 3a). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 128 II 145 consid. 1.2.2; 127 II 264 consid. 1b et les arrêts cités). En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'occurrence, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ). La possibilité de faire valoir des faits nouveaux ou de nouveaux moyens de preuve est dès lors très restreinte (sur les conditions y relatives, cf. ATF 128 II 145 consid. 1.2.1; 128 III 454 consid. 1; 125 II 217 consid. 3a; 121 II 97 consid. 1c). En outre, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ).

E. 2.2

En l'occurrence, certains des faits allégués par le recourant ne ressortent pas de la décision litigieuse, voire n'ont expressément pas été retenus par celle-ci, s'agissant notamment du contenu des réponses orales de l'Office vétérinaire fédéral aux requêtes en vérification de B. _____. De même, certaines pièces déposées par le recourant sont nouvelles. La question de savoir si ces éléments peuvent être pris en considération souffre cependant de rester indécise, car le Tribunal fédéral est de toute façon en mesure de fonder sa décision sur les seuls faits se dégageant de la décision litigieuse.

E. 3.1

La Convention CITES a notamment pour but d'assurer la coopération internationale en matière de protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international (préambule, 4e phrase). Elle comporte trois annexes. L'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction dont le commerce doit être soumis "à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger, et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles" (art. II al. 1). L'Annexe II comprend notamment les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si leur commerce n'était pas soumis "à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie" (art. II al. 1 lettre a). Les esturgeons relèvent de l'Annexe II, à l'exclusion de l'esturgeon à nez court et de l'esturgeon commun, qui sont inscrits à l'Annexe I. L'exportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'exportation délivré par un organe de gestion de l'Etat d'exportation, qui a la preuve, notamment, que le spécimen n'a pas été obtenu en contravention aux lois sur la préservation de la faune et de la flore en vigueur dans cet Etat (art. IV al. 2 lettre b). Ce permis n'est valable pour l'exportation que pour une période de six mois à compter de sa délivrance (art. VI al. 2). L'importation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II nécessite la présentation préalable soit d'un permis d'exportation, soit d'un certificat de réexportation (art. IV al. 4). La réexportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un certificat de réexportation délivré par un organe de gestion de l'Etat d'exportation qui a la preuve, notamment, que le spécimen a été importé dans cet Etat conformément aux dispositions de la Convention (art. IV al. 5 lettre a). Une marchandise importée en un seul envoi peut cependant être réexportée en plusieurs expéditions distinctes. Un permis ou un certificat distinct est requis pour chaque expédition de spécimens (art. VI al. 5). Le cas échéant, un organe de gestion de l'Etat d'importation de tout spécimen conserve et annule le permis d'exportation ou le certificat de réexportation et tout permis d'importation correspondant présenté lors de l'importation dudit spécimen (art. VI al. 6). Les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent, outre des sanctions pénales, la confiscation ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens (art. VIII al. 1). Enfin, la Convention a prévu la mise sur pied d'un Secrétariat, dont les attributions consistent notamment à demander aux Parties tout complément d'information nécessaire à l'application de la Convention, à faire des recommandations pour la poursuite des objectifs et la mise en application des dispositions de la Convention, et à avertir les organes de gestion intéressés que les dispositions de la Convention ne sont pas effectivement appliquées (art. XII et XIII).

E. 3.2

Se fondant notamment sur ladite Convention ainsi que sur l'art. 9 al. 2 de la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (LPA; RS 455), le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance précitée sur la conservation des espèces. Selon cette ordonnance, une autorisation est nécessaire pour importer, exporter et réexporter des spécimens des espèces animales figurant aux Annexes I à III de la Convention (art. 5 lettre a). Les demandes d'autorisation doivent être adressées à l'Office vétérinaire fédéral (art. 6). Elles sont délivrées si les conditions, fixées dans la Convention, sont remplies (art. 7 al. 1 lettre a). Les spécimens des espèces figurant aux Annexes I à III de la Convention ne peuvent être placés en entrepôts douaniers que si les permis ou certificats étrangers, prescrits par la Convention, sont produits (art. 10 lettre a). Les spécimens destinés à l'importation, l'exportation et la réexportation doivent être examinés par les organes de contrôle avant le dédouanement (art. 11 al. 1). Il incombe à l'assujetti au contrôle douanier de produire les documents d'accompagnement exigés (art. 12 al. 1). Les organes de contrôle s'assurent qu'il existe, pour l'envoi à contrôler, les documents d'importation, d'exportation et de réexportation prescrits et qu'ils correspondent à l'envoi (art. 13 al. 1). Les organes de contrôle contestent les envois non conformes aux prescriptions ou éveillant le soupçon fondé qu'ils contiennent des spécimens illégalement mis dans le commerce (art. 16 al. 1). Les envois sont séquestrés lors de l'importation, de l'exportation, du transit ou de la réexportation si (art. 17 al. 2): le renvoi à l'expéditeur n'est pas possible (lettre a), le renvoi n'est pas défendable pour des motifs relevant de la protection des animaux (lettre b), le soupçon fondé d'un commerce illégal de spécimens pèse sur eux (lettre c). Si les documents manquants ne sont pas produits dans le délai d'un mois, ou de dix jours s'il s'agit du transit de spécimens vivants, l'Office vétérinaire fédéral confisque les spécimens (art. 18 al. 2).

E. 4

En l'occurrence, il sied de relever préliminairement que seules les importations effectuées en 2001 font l'objet de la décision incriminée. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner la légalité de celles intervenues en 2000. Les prononcés annulés par la décision attaquée se fondent sur l'art. 18 al. 2 OCE, selon lequel, conformément au consid. 3.2 ci-dessus, les spécimens sont confisqués si les documents manquants ne sont pas produits dans le délai d'un mois. Par documents, on entend les documents d'importation, d'exportation et de réexportations prescrits et correspondant à l'envoi (cf. art. 13 al. 1 OCE). Les esturgeons inscrits à l'Annexe I de la Convention ne pouvant être commercialisés professionnellement, les caviars litigieux relèvent de l'Annexe II, de sorte que leur commerce est régi par les art. IV et VI CITES. Leur importation exige ainsi la production d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation (art. IV al. 4 CITES), ce dernier n'étant délivré par l'Etat de réexportation que s'il a la preuve que le spécimen a été importé dans cet Etat conformément aux règles CITES (art. IV al. 5 lettre a CITES). Sous cet angle, l'intimée a, pour l'exportation initiale du Kazakhstan (où les caviars ont été récoltés) vers Dubaï, produit le certificat de base 0025/2000 délivré par la Russie et, pour les réexportations de Dubaï vers Genève, transmis les certificats émanant des Emirats Arabes Unis. Tous ces certificats sont valables six mois, conformément à l'art. VI al. 2 CITES. Le certificat de base 0025/2000 du 24 février 2000 a donc expiré le 24 août 2000. Or, les caviars séquestrés ont été récoltés en 2001. Ils ont en effet été conditionnés, selon les différents envois, les 5 janvier, 7 mars, 9 mai et 4 juin 2001, étant précisé que cette opération a lieu immédiatement après la pêche, s'agissant de caviar frais. Le certificat de base 0025/2000 a donc expiré avant même que les caviars séquestrés n'aient été récoltés, de sorte qu'il ne pouvait en aucun cas couvrir leur exportation du Kazakhstan vers les Emirats Arabes Unis. De plus, il ne pouvait être utilisé

qu'une seule fois, conformément à l'art. VI al. 5 CITES. Or, il avait déjà servi à exporter du Kazakhstan vers Dubaï les caviars importés à Genève en 2000 par D. _____ SA, si bien qu'il avait de toute façon perdu sa validité. Ainsi, les marchandises en cause ne bénéficient pas des documents requis, qui n'ont jamais été produits. Elles sont dès lors illégales et leur séquestre s'avère justifié sous cet angle. Par ailleurs, la prétendue prolongation du quota 1999 sur 2001, alléguée par l'intimée mais contestée par le recourant, ne conduirait de toute façon pas à retenir que le certificat de base 0025/2000 était apte à couvrir les importations litigieuses, dès lors qu'un tel report n'empêchait en rien la caducité de ce document, que celle-ci résulte de son expiration le 24 août 2000 ou d'une utilisation déjà intervenue. Dans tous les cas, l'expédition vers Dubaï de la récolte 2001 exigeait impérativement de nouveaux certificats d'exportation à délivrer par les autorités compétentes, soit l'organe de gestion CITES du Kazakhstan, en charge depuis le 19 avril 2000.

E. 5

Il reste à examiner si, comme l'a retenu la Commission fédérale de recours, l'intimée était fondée à s'opposer aux séquestres litigieux en vertu du principe de la bonne foi.

E. 5.1

Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l' art. 9 Cst. (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd., Zurich 2002, n° 624). Il protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée (ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; cf. aussi ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125).

E. 5.1.1

Ainsi, l' art. 9 Cst. confère d'abord au citoyen le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances (promesses, renseignements, communications, recommandations ou autres déclarations) reçues, si les conditions cumulatives suivantes sont réunies (ATF 121 II 473 consid. 2c; 118 Ia 245 consid. 4b et les arrêts cités): a) l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; b) l'autorité a agi ou est censée avoir agi dans les limites de sa compétence; c) l'administré a eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite; d) l'administré s'est fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice; e) la loi n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. Plus largement, la bonne foi est protégée lorsque l'administration crée certaines expectatives par son comportement, que celui-ci soit actif ou passif (déclarations par "actes concluants"; cf. Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, p. 204 et 228). Notamment, son silence peut susciter un "état de confiance" ("Vertrauenstatbestand") lorsqu'elle laisse subsister une situation illégale en toute connaissance de cause (cf. RDAF 1982 137 consid. 5; voir aussi ATF 118 Ia 384 consid. 3). De même, elle ne saurait se contredire en appréciant un même état de fait de manière différente (André Grisel, Traité de droit administratif, vol. 1, 1984, p. 395). Au surplus, les conditions a-e énumérées ci-dessus demeurent globalement applicables. Par ailleurs, il convient de juger du respect des règles de la bonne foi par l'administration selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin

à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a).

E. 5.1.2

Conformément à la condition c exposée ci-dessus, ne peut invoquer l' art. 9 Cst. celui qui a reconnu l'erreur commise, ou qui aurait pu la reconnaître en déployant l'attention exigée par les circonstances et sa situation personnelle (cf. ZBl 103 2002 188 consid. 4c; RAMA 1999 KV 97 521 consid. 4b; cf. aussi art. 5 al. 3 Cst.). Les assurances ou le comportement de l'autorité pouvant être présumés conformes au droit, la protection de la bonne foi n'est exclue que si l'erreur est clairement reconnaissable, en raison d'éléments objectifs (la nature de l'indication fournie et le rôle apparent de celui dont elle émane) et subjectifs (la position ou la qualité de l'administré ou du justiciable concerné) (ATF 117 Ia 297 consid. 2; Grisel, op. cit., p. 392; Weber-Dürler, op. cit., p. 231). Ainsi, un simple citoyen n'est tenu de vérifier les informations données par l'administration qu'en présence de motifs particuliers, notamment lorsqu'elles apparaissent manifestement ambiguës ou déraisonnables (Häfelin/Müller, op. cit., nos 658 et 682; Grisel, op. cit., p. 392). Des exigences plus élevées seront toutefois imposées aux spécialistes (cf. ATF 111 Ib 213 consid. 6a p. 222). Par exemple, ne mérite pas de protection la partie dont l'avocat eût pu déceler l'omission ou l'erreur affectant l'indication de la voie de droit par la seule lecture du texte légal, sans même recourir à la consultation de la jurisprudence ou de la doctrine (ATF 127 I 31 consid. 3b/bb; 127 II 198 consid. 2c). Enfin, le justiciable qui a lui-même suscité l'erreur en question ne saurait invoquer sa bonne foi (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, n° 5. 3. 2. 1 p. 431; cf. ATF 111 V 28 consid. 4).

E. 5.1.3

Même lorsque les conditions de protection de la bonne foi sont remplies, l'autorité n'est pas nécessairement tenue de déroger à la loi afin de traiter le citoyen conformément aux assurances données ou aux attentes créées. La loi doit être appliquée lorsque l'intérêt public à son respect l'emporte sur l'intérêt privé de l'administré à un traitement illégal. Dans cette hypothèse cependant, l'administré est en droit de réclamer une indemnité pour le dommage causé (Häfelin/ Müller, op. cit., nos 665 et 697 ss; Moor, op. cit., p. 429; cf. ATF 119 Ib 397 consid. 6e; 116 Ib 185 consid. 3c; 114 Ia 209 consid. 3c; 101 Ia 328 consid. 6c).

E. 5.2

En l'occurrence, il n'est pas certain que l'autorité ait créé un état de confiance en laissant croire à l'intimée, par ses déclarations ou son comportement, que ses importations 2001 étaient légales. L'absence de réponse claire aux requêtes en vérification de B._____ n'est pas significative à cet égard, dès lors que celui-ci n'a pas indiqué la date des récoltes qu'il entendait couvrir avec le certificat en cause. On peut en revanche s'interroger sur la portée de l'omission de l'Office vétérinaire fédéral de s'opposer aux importations effectuées avant le 17 juillet 2001, alors qu'il disposait de toutes les informations nécessaires, fussent-elles dispersées entre lui-même et son service vétérinaire de frontière. Toutefois, la question de savoir si l'autorité a créé un état de confiance dans le sens précité souffre de demeurer indéterminée, car, conformément aux paragraphes suivants, l'intimée ne remplit de toute façon pas la condition c exposée ci-dessus. L'intimée a obtenu le 18 décembre 2000, soit antérieurement aux importations litigieuses, un "agrément comme importateur professionnel pour les produits d'esturgeons". Il s'agit d'une autorisation de longue durée délivrée aux requérants qui offrent "toutes garanties quant à l'observation des prescriptions de la convention" (art. 7 al. 3 OCE). En déposant sa demande, l'intimée s'est d'ailleurs

engagée à respecter les prescriptions de la Convention CITES et celles de ses ordonnances d'exécution. Ainsi, il sied de retenir que l'intimée connaissait la législation topique, au moins depuis le 18 décembre 2000, et qu'elle était en mesure d'appliquer un texte légal clair aux faits dont elle était informée, du moins en l'absence de difficultés particulières. On pouvait dès lors exiger qu'elle décelât, dans cette mesure, les erreurs commises par l'administration. D'une part, l'art. VI al. 2 CITES indique clairement, sans ambiguïté possible, que la validité d'un certificat de réexportation est de six mois. L'intimée savait que le document 0025/2000 expirait le 24 août 2000; elle n'a même jamais prétendu que celui-ci aurait été prolongé, mais uniquement que le quota 1999 aurait été reporté. En outre, elle n'ignorait pas, ou en tout cas ne pouvait ignorer, que les caviars séquestrés avaient été récoltés en 2001. Dans ces conditions, on ne saurait admettre qu'elle pouvait considérer de bonne foi que le certificat 0025/2000, déjà expiré au moment de la pêche, couvrait une telle marchandise. D'autre part, l'art. VI al. 5 CITES prévoit tout aussi explicitement qu'un permis ou un certificat distinct est requis pour chaque expédition, l'art. VI al. 6 CITES imposant du reste l'annulation du permis ou du certificat après usage. L'intimée, à laquelle il faut imputer les connaissances de son auxiliaire B. _____, savait que le document 0025/2000 avait déjà servi aux importations 2000. Elle ne pouvait donc retenir de bonne foi que ce certificat n'était pas épuisé. Au demeurant, il convient de relever que l'accomplissement de l'objectif de la Convention CITES, soit la protection des espèces menacées d'extinction - ou pouvant le devenir - contre un commerce international excessif, repose entièrement sur la fiabilité du système des autorisations (sur ce sujet, cf. David S. Favre, *International trade in endangered species, a guide to CITES*, Dordrecht/Boston/Londres 1989, p. 147 s.). Seule une stricte application de la Convention sous cet angle peut lui permettre d'atteindre son but. L'attitude consistant à tolérer, volontairement ou par négligence, que des espèces protégées soient commercialisées sur la base de permis falsifiés ou caducs, tend ainsi à annihiler les efforts de ceux qui mettent tout en oeuvre pour assurer une scrupuleuse application du traité. Il sied donc d'exiger tant des commerçants que des autorités qu'ils fassent preuve d'une vigilance et d'une rigueur accrues à cet égard. En ce sens du reste, les décisions incriminées de l'Office vétérinaire fédéral s'avèrent proportionnées.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours de droit administratif doit être admis, la décision de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie du 14 août 2002 doit être annulée et les décisions de l'Office vétérinaire fédéral des 11 septembre et 30 novembre 2001 confirmées. Les frais judiciaires seront mis à la charge de l'intimée, qui s'est opposée au recours (art. 156 al. 1 OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au recourant (art. 159 al. 2 OJ).

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