

Remise des droits à l'importation ou à l'exportation : faveur ou recours de droit ?

La notion de remise des droits à l'importation ou à l'exportation fait l'objet d'âpres controverses. Est-elle une faveur gracieuse suivant une thèse que l'administration laisse développer ou constitue-t-elle un véritable recours comme le soutiennent les redevables ? L'enjeu est considérable : si la remise est une voie de recours, alors le redevable peut soutenir qu'on ne peut lui opposer le délai pour la présenter qu'à la condition d'avoir été mentionné dans la notification de la décision qui fait courir le délai.

Dans diverses procédures actuellement pendantes, l'administration des douanes n'hésite pas à soutenir que la demande de remboursement ou de remise de droits à l'importation fondée sur l'article 239 du Code des douanes communautaires (CDC) ne constituerait pas un recours au sens de l'article 243 du code des douanes communautaire. Rappelons la teneur de ces articles. L'article 239 du CDC dit que la remise ou le remboursement des droits peut être accordée aux redevables qui se sont trouvés dans des situations qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre, ni négligence manifestes de la part de l'intéressé. Une liste de situations particulières qui n'est pas exhaustive (plus d'une quinzaine) est donnée par les articles 900 et suivants des dispositions d'application du Code des douanes communautaires : par exemple, il peut être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation lorsque l'utilisation des marchandises aux fins prévues par le destinataire est irréalisable par suite de mesures de portée générale prises postérieurement à la date à laquelle les marchandises ont été placées sous un régime douanier comportant l'obligation de payer les droits. La jurisprudence communautaire et la Commission européenne considèrent également que la déficience ou un agissement d'une administration nationale peut constituer la circonstance particulière ouvrant droit à remise. Le remboursement ou la remise des droits pour de tels motifs est accordé sur demande déposée avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication desdits droits au débiteur. Toutefois les autorités douanières peuvent autoriser un dépassement de ce délai dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Quant à l'article 243 du même code, il institue au profit de toutes personnes le droit

de recourir par voie administrative ou judiciaire à l'encontre des décisions des autorités douanières ayant trait à l'application de la réglementation douanière et qui les concerne directement et individuellement. La contestation peut porter sur l'application des droits à l'importation. Dans l'immense majorité des cas, la contestation interviendra après notification au redevable d'un redressement de droits et taxes à l'importation par voie de notification d'un procès-verbal de notification d'infraction ou par voie de notification d'un avis de mise en recouvrement (AMR).

**La remise :
une décision
rendue en droit
et non de pure
opportunité**

Dans des contentieux en cours, l'administration considère que la simple notification d'un procès-verbal mentionnant un montant de droits prétendument éludés vaudrait « communication des droits » et aurait pour effet de faire courir le délai de douze mois pour présenter la demande de remise. Elle nie la qualification de recours à la demande de remise, en ce qu'elle n'aurait pas pour objet de remettre en cause les fondements de la dette douanière dans son principe même, la dette restant ce qu'elle est, mais viserait seulement à neutraliser son exigibilité. L'administration ajoute qu'aucun texte légal ne l'obligerait à mentionner dans ses procès-verbaux d'infraction les délais pour présenter les demandes de remise. Elle en conclut qu'elle n'a pas à informer

le redevable de bonne foi que les multiples possibilités de remise ou de remboursement du redressement prévues par le Code des douanes communautaires lui seront fermées inexorablement passé douze mois après la réception dudit redressement.

Une telle hypothèse nous semble éminemment critiquable sur le plan de l'équité et sur celui des principes juridiques.

Il doit être relevé que la discussion ne porte que sur les effets du procès-verbal d'infraction et ne concerne pas les avis de mise en recouvrement (AMR) qui mentionnent sur leur verso l'existence des procédures de remise par reproduction du nouvel article 346 du code des douanes national, lequel fait état des délais en matière de remise par renvoi au Code des douanes communautaire : « *Toute contestation de la créance doit être adressée à l'autorité qui a signé l'avis de mise en recouvrement dans les trois ans qui suivent sa notification, sans préjudice des délais prévus, en matière de remise des droits, par le règlement n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire.* »

Nous ne développerons pas dans le cadre de cet article la question de savoir si le procès-verbal d'infraction vaut « communication des droits » comme le prétend l'administration, faisant courir le délai de 12 mois prévu par l'article 239 du CDC (il y a des arguments techniques contre l'analyse administrative). Nous en resterons à la nature de la remise : elle est, selon nous, un recours qui doit être porté par l'administration à la connaissance du redevable, en temps utile, faute de quoi, l'expiration du délai ne pourra lui être opposé.

On doit d'abord relever que dans le Code des douanes communautaires, toute forme de contestation du redevable est présentée comme un « droit de recours » notamment par l'article 243 précité. D'ailleurs, ce Code invite les Etats membres à organiser dans leur droit national la procédure du « droit de recours » (art. 245 CDC). La notion de recours est donc entendue de façon générale comme étant la forme, administrative ou judiciaire,

que revêt une contestation quel qu'en soit l'objet. Ensuite, la remise constitue un recours par son objet. Le bulletin officiel des douanes du 23 février 2002¹ l'a analysé comme une « contestation de l'action en recouvrement », qui ne pourrait intervenir qu'au moment où la dette douanière étant définitivement fixée, il s'agit de procéder à son exécution. La notion même de recouvrement suppose en effet une dette certaine, liquide et exigible préalablement établie. A notre avis, la demande de remise va au-delà d'une contestation de l'action en recouvrement. Elle peut remettre en cause le principe même de la dette douanière. Notre analyse s'autorise de la définition de la remise donnée par le CDC (article 235) énoncée comme « soit une **décision de non perception** en totalité ou en partie d'un montant de dette douanière, soit une **décision d'invalidation**, en tout ou partie, de la prise en compte d'un montant de droits à l'importation ou de droits à l'exportation qui n'a pas été acquitté ». Il nous semble patent que l'invalidation d'une décision de redressement est une décision qui concerne le principe du redressement et non pas un simple aménagement de sa charge ou de son exécution. Comme exemple de décision invalidant un redressement, l'on peut citer la décision de la Commission européenne REM 10/01² qui a accordé la remise à un opérateur pour des motifs dont certains relèvent d'une problématique du vice du consentement, ce qui touche le principe même de la dette. Les autorités, pour les besoins d'une enquête, avaient délibérément laissé se commettre des infractions au détriment d'un redevable de bonne foi qui avait continué, n'étant pas tenu informé, à souscrire pour compte d'un tiers frauduleux, sur une longue période, des déclarations de dédouanement des marchandises dont la valeur avait été minorée. Il a été décidé que dans ce cas les déclarations en douane n'ont pas fait naître une dette douanière à l'égard du souscripteur parce que sa confiance avait été trompée par l'administration. La procédure de remise permet donc de faire le procès des causes ou des responsabilités étrangères susceptibles de libérer le redevable, tout comme en droit

civil un cas de force majeure libère le débiteur d'une obligation de résultat.

Enfin, la remise se caractérise par sa nature contentieuse. Elle constitue un véritable droit enfermé dans des conditions légales précises, et auxquelles l'administration ne peut se soustraire dès lors que les conditions légales prescrites sont réunies³. Un jugement de Tribunal de première instance des Communautés du 17 septembre 1998 l'a clairement réaffirmé, en décidant que dans les situations particulières qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence de la part de l'intéressé, « la remise est un droit pour le redevable sous peine de priver cette disposition (l'article 239 du Code des douanes communautaire) de son effet utile ». C'est donc une décision rendue en droit, et non pas une décision dictée par des considérations de pure opportunité. Enfin, les demandes de remise sont organisées par le CDC et ses dispositions d'application comme une véritable procédure contentieuse, où l'on retrouve les principes les plus essentiels de la procédure dont en particulier le principe du contradictoire.

La demande de remise ou de remboursement des droits à l'importation est donc bien un recours au sens de l'article 243 du CDC. Les conséquences en terme de procédure et de délais ? Selon nous, de cette nature de recours, il se déduit que s'applique le principe général suivant lequel les délais des recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision qui fait courir le délai, principe constamment appliqué par le Conseil d'Etat en matière de recouvrement de dettes fiscales : CE 29 octobre 2001, n° 179746, 220567 et 221713 et codifié par l'article R 421-5 du code de justice administrative.

Peut-il être rétorqué que ce principe ne s'applique pas aux recours exceptionnels (par exemple le recours en révision n'a pas à être mentionnée dans la notification d'une décision). Selon nous, sans même à avoir à statuer sur la nature ordinaire ou extraordinaire de la



THIERRY GALLOIS, AVOCAT ASSOCIÉ

remise comme voie de recours, l'objection peut être écartée sur la base de dispositions et de la jurisprudence communautaires. La Cour de Justice a jugé que les Etats membres doivent se conformer à leur obligation d'assurer la pleine efficacité du code des douanes communautaires (CJCE, 11 janv.2001, Kofisa italia srl, aff.C-1/99). Or, les procédures de remise et de remboursement constituent un mécanisme majeur dans l'économie générale du droit douanier communautaire. Il s'ensuit que les Etats membres doivent rendre effectifs les recours prévus par le Code des Douanes communautaires. La façon la plus simple et efficace de rendre effectifs les recours consiste à informer les redevables de leur droit en temps utile. On ne voit guère comment assurer une telle information autrement que par mention dans le procès-verbal de notification qui ferait courir, selon l'administration, le délai pour présenter la demande de remise.

Tels sont rapidement exposés les termes du débat. L'on attend avec vif intérêt les solutions qui seront prochainement données par la juridiction nationale.

¹ Texte 03-017.

² Décision REM 10/01 du 18 novembre 2002.

³ TPI 17 sept.1998, Primex Produkte Import-Export GmbH.

LES POINTS CLÉS

- La demande de remise permet d'obtenir l'invalidation d'un redressement de droits de douane, ou une décision de non perception.
- Un recours que l'Administration doit rendre effectif.

SUR L'AUTEUR

Le cabinet Racine a une expertise reconnue en matière de droit douanier. Thierry Gallois, Docteur d'Etat en droit et Avocat associé, dirige l'équipe Douane et Transport ainsi que l'équipe de Droit public du cabinet. Il conseille de nombreuses entreprises en droit douanier et a à son actif d'importants contentieux dans ce domaine, y compris de nature pénale.