N° 426349
Union des entreprises de transport et logistique de France

9e et 10e ch. réunies
Séance du 20 septembre 2019
Lecture du 09 octobre 2019

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

Chaque Etat membre de l'Union européenne est responsable du contrôle des déclarations en douane et de la collecte des droits de douane dus sur les importations en provenance de l'extérieur de l'union douanière, dans les conditions prévues par le code des douanes de l'Union issu d'un règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013[1] et de ses règlements d'application, entrés en vigueur le 1er mars 2016.

Afin de sécuriser le recouvrement des droits de douane, qui constituent des ressources propres du budget de l'Union européenne, ce code encadre les relations entre les autorités douanières et les représentants en douane, que les importateurs et exportateurs peuvent désigner pour accomplir les formalités douanières pour leur compte. Selon le 2 de l'article 19 de ce code, les autorités douanières nationales peuvent exiger des personnes déclarant agir en tant que représentant en douane la preuve de leur habilitation à cette fin par la personne représentée. Le 3 du même article précise que les douanes ne sont pas censées exiger une telle preuve à chaque fois que le représentant en douane accomplit un acte ou s'acquitte d'une formalité, mais que l'intéressé doit être en mesure de la fournir à la demande des autorités douanières[2].

Le 13 avril 2016, un mois et demie après l'entrée en vigueur du nouveau code des douanes de l'Union, un arrêté du ministre des finances et des comptes publics est venu préciser en son article 5 que, « *pour la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 19 du code des douanes de l'Union, la preuve de l'habilitation par la personne représentée est une preuve écrite qui peut être fournie de manière électronique* »[3].

Une circulaire émanant du même ministre, en date du 14 juin 2018[4], réitère cette exigence de preuve écrite de l'habilitation, puis commente la possibilité pour le représentant en douane de la subdéléguer, c'est-à-dire de recourir aux services d'un sous-traitant,

[1] Règlement UE n° 952/2013 du parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.
[2] Le code des douanes de l'Union laisse ensuite aux Etats membres la possibilité de déterminer les conditions dans lesquelles un représentant en douane peut fournir des services dans l'Etat dans lequel il est établi.
[3] Arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane.
[4] Circulaire du 14 juin 2018 sur les modalités d'enregistrement et de suivi des représentants en douane enregistrés.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

également ouverte par l'article 5 de l'arrêté. L'avant-dernier paragraphe du point 5 de la fiche n° 4 jointe à cette circulaire énonce ainsi que, si le sous-traitant n'est pas nominativement désigné dans le mandat de représentation liant le représentant en douane à son client, le représentant en douane initial doit informer la personne représentée de l'identité du sous-traitant et être en mesure d'apporter la preuve de cette information sur demande du service des douanes. Toujours selon la circulaire, cette information, quelle que soit sa forme écrite, satisfait aux exigences de l'article 19 du code des douanes de l'Union jusqu'à preuve contraire.

Une concertation avec les fédérations et organisations professionnelles concernées avait précédé l'adoption de ces textes. Mais au moins l'une d'entre elles, l'Union des entreprises Transport et Logistique de France (TLF), syndicat professionnel défendant les représentants en douane, demeure en profond désaccord avec l'exigence faite aux représentants en douane de fournir une preuve écrite de l'habilitation reçue de leur client, et avec l'obligation de l'informer, également par écrit, de l'identité d'un éventuel sous-traitant. Elle a donc demandé au ministre d'abroger les dispositions litigieuses de l'arrêté et de la circulaire.

Cette demande a été rejetée par un courrier du directeur général des douanes et des droits indirects du 17 octobre 2018. C'est du moins ce que l'on peut déduire de cette lettre qui relève laconiquement que l'arrêté et la circulaire sont désormais opposables aux administrés et invite TLF à agir en conformité avec la réglementation en vigueur.

L'Union des entreprises TLF vous saisit d'un recours dirigé contre ce refus d'abrogation, qui est recevable, l'intérêt pour agir de la requérante ne faisant en particulier aucun doute au vu de ses statuts.

Les deux premiers moyens contestent la compétence du ministre pour adopter les actes attaqués indirectement attaquées via la demande d'abrogation.

Il est en premier lieu soutenu que les dispositions réglementaires – le passage de la circulaire visée ayant incontestablement un tel caractère – empiètent sur le domaine de la loi. Seul le législateur, auquel l'article 34 de la Constitution réserve la détermination des principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales, serait compétent pour édicter le mode de preuve du contrat régi par le code civil qu'est le mandat conclu entre un importateur ou un exportateur et son représentant en douane. De même, selon la requérante, il fallait une disposition législative pour imposer, en cas de délégation du contrat de mandat, la mention nominative du sous-traitant dans le contrat ou à défaut une information écrite du mandant quant à l'identité du sous-traitant.

Les mesures d'application d'un règlement de l'Union européenne doivent bien évidemment être édictées dans le respect des règles de répartition des compétences fixées par le droit interne. Contrairement à ce que soutient le ministre en défense, la circonstance que l'arrêté et la circulaire attaqués aient pour objet de mettre en œuvre des dispositions d'un règlement dans un domaine, l'union douanière, relevant d'une compétence exclusive de l'Union, n'aurait pas conféré au pouvoir réglementaire un blanc-seing pour intervenir dans le domaine de la loi. Ainsi, dès lors que les dispositions nationales qui doivent être prises pour

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

transposer une directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'UE affectent la liberté du commerce et de l'industrie, elles relèvent du domaine de la loi et ne sauraient être par conséquent adoptées par décret (CE, *Association Analyser et autres*, 27 octobre 2011, n° 341278, aux T.).

Toutefois, les dispositions critiquées n'ont pas la portée que leur prête la requérante et n'empiètent nullement sur le domaine législatif. En demandant au représentant en douane de pouvoir justifier par écrit de l'existence de son mandat auprès de l'administration, elles ne fixent pas de règles régissant les conditions de validité d'un tel contrat, n'encadrent pas ses clauses ou encore ne modifient pas les effets juridiques produits par le contrat entre les parties ou à l'égard de tiers. Il s'agit uniquement de préciser les justificatifs à fournir à l'administration, pour les besoins du contrôle par cette dernière d'une activité professionnelle soumise à réglementation. Ce n'est même pas la production du contrat de mandat qui est exigée mais tout document attestant de son existence, permettant au contrôleur de s'assurer que le représentant en douane est bien habilité à se substituer à la personne à qui incombent en principe des obligations administratives. En outre, l'indication du nom du sous-traitant dans le contrat de mandat ne restreint nullement les conditions de délégation de ce contrat, quoi qu'en dise l'Union requérante. Elle n'a qu'une visée informative, à destination du client et de l'administration des douanes. Les dispositions critiquées ne rendent d'ailleurs obligatoire aucune mention dans le contrat de mandat, puisque le représentant en douane peut aussi s'acquitter de son obligation d'informer son client de cette délégation sur tout autre support écrit.

Ces précisions très circonscrites sur les pièces justificatives, plus que sur le « mode de preuve » de l'habilitation et de sa délégation, ne touchent évidemment pas aux principes fondamentaux du régime des obligations civiles. Elles relèvent bien du domaine du règlement et non de la loi en droit national, de sorte que le ministre n'a pas excédé sa compétence en les édictant. Le premier moyen sera écarté pour ce motif.

Par son deuxième moyen, la requérante soutient que l'arrêté et la circulaire attaqués seraient dépourvus de base légale.

Mais elle ne nous a pas convaincue que le ministre aurait outrepassé la compétence qu'il tient de l'article 17 bis du code des douanes (national, cette fois-ci) pour arrêter « *les mesures nécessaires à la mise en œuvre des réglementations édictées par l'Union européenne ou par des traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés par la France, que l'administration des douanes est tenue d'appliquer* ».

Ces dispositions législatives organisent un saut assez vertigineux dans la hiérarchie des normes, du traité international à l'arrêté ministériel par-dessus lois et décrets, qui laisse croire à première vue que le ministre chargé des douanes dispose d'une compétence normative tout à fait exceptionnelle. Les travaux préparatoires à l'adoption de cet article 17 bis issu d'un amendement sénatorial à la loi du 1er août 2003 de sécurité financière[5], cités par

[5] Cf les explications données au cours de la séance publique du Sénat du 19 mars 2003 par M. Charasse, auteur de l'amendement n° 188 ayant conduit à l'adoption de l'article 88 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière créant l'article 17 bis du code des douanes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la requête, expliquent toutefois qu'il s'agit plus modestement de ne pas encombrer le Premier ministre, en principe seul titulaire du pouvoir réglementaire, avec de nombreux textes très techniques et purement pratiques sans implications juridiques directes, comme modifier un imprimé ou une condition de déclaration, en habilitant le ministre chargé des douanes à les adopter lui-même.

La requérante fait valoir que les articles 18 et 19 du code des douanes de l'Union n'appelaient aucune mesure d'application. Elle interprète leur silence quant aux modalités de preuve de l'habilitation du représentant en douane et aux conditions de délégation de cette habilitation comme signifiant non pas qu'ils devaient être précisés en droit interne mais que le législateur communautaire entendait laisser aux intéressés toute liberté sur ces deux points. L'union des entreprises TLF ajoute que les nouvelles obligations à la charge des représentants en douane ont un impact juridique considérable. En édictant des précisions qui n'étaient ni nécessaires, ni purement techniques, le ministre aurait ainsi excédé l'habilitation que lui confère l'article 17 bis du code des douanes, en méconnaissant au passage la volonté du législateur de l'Union de n'imposer aucun mode de preuve de l'habilitation du représentant en douane ni aucune restriction des conditions de délégation de cette habilitation.

Ces critiques sont infondées. Le raisonnement de la requérante s'apparente à celui qu'avait retenu la cour administrative d'appel de Lyon à propos de l'exonération de TVA pour les opérations portant sur des objets ou marchandises exportées. L'article 74 de l'annexe III au CGI subordonnait ce régime dérogatoire à l'établissement par le vendeur, pour chaque envoi, d'une déclaration d'exportation visée par le service des douanes. Par un arrêt de Plénière, la cour avait jugé que ces dispositions de nature réglementaire ne pouvaient, en l'absence d'habilitation législative expresse, avoir légalement pour effet de limiter les modes de preuve de la réalité de l'exportation à la seule production de la déclaration visée par un bureau de douane. Vous avez cassé cet arrêt par une décision *Min. chargé du budget c. Mme S*... du 13 septembre 1995, au Recueil, aux conclusions du président Arrighi, en jugeant que la loi d'où était issue cette exonération avait habilité le Gouvernement à prendre par arrêtés ministériels les « mesures nécessaires pour leur exécution » et que cette habilitation impliquait nécessairement, eu égard à la nature particulière des opérations d'exportations, que le pouvoir réglementaire limite les modalités de preuve de la réalisation de ces opérations à la production de documents garantissant leur réalité. Vous en avez déduit qu'il a donc pu légalement, en vertu de cette habilitation, subordonner le bénéfice de l'exonération à la production de la seule déclaration d'exportation mentionnée à l'article 74 de l'annexe III au code général des impôts (n° 12830). La restriction des modalités de preuve par voie réglementaire est ainsi une « mesure nécessaire » d'application d'une législation en matière douanière.

La CJCE elle-même a déjà interprété le silence d'un règlement en matière douanière quant à la forme que doit revêtir une demande de restitution à l'exportation de sucre comme impliquant une demande écrite. Elle le justifie par les nécessités du bon fonctionnement du système douanier complexe de restitutions à l'exportation et voit dans l'obligation de faire une demande écrite prévue par la loi allemande un formalisme approprié aux nécessités d'un contrôle efficace de ces opérations (CJCE, 6 juin 1972, *Schlüter et Maack c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, aff. n° 94/71).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Au vu de ces deux précédents, il n'y a aucune difficulté à juger que le ministre était bien habilité par l'article 17 bis du code des douanes pour édicter les dispositions critiquées et à écarter le deuxième moyen.

Les moyens de légalité interne connaîtront le même sort, pour la même raison. Puisque le ministre n'a fait, comme l'y autorise l'article 17 bis du code des douanes, que prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des articles 18 et 19 du code des douanes de l'Union, les moyens tirés d'une méconnaissance de l'article 1985 du code civil relatif à la preuve de l'existence d'un mandat et de son article 1158 sur la vérification par un tiers de l'étendue d'un pouvoir de représentation conventionnel sont inopérants. L'article L. 110-3 du code de commerce qui régit la preuve des actes de commerce ne peut pas non plus être utilement invoqué. L'invocation de l'article 1194 du code civil relatif aux relations juridiques entre le mandant, le mandataire et celui qu'il s'est substitué est également inopérante à l'encontre des dispositions de la circulaire relative à la subdélégation.

Enfin, le premier alinéa de l'article 5 de l'arrêté attaqué n'est pas entaché de l'erreur manifeste d'appréciation alléguée au regard de la mission de contrôle et de surveillance de l'administration douanière. Par une argumentation assez contournée, la requérante soutient que l'exigence d'une preuve écrite du mandat donné au représentant en douane pourrait permettre au mandant d'échapper à ses obligations de débiteur de la dette douanière, dès lors que la réglementation communautaire prévoit que, faute d'apporter la preuve de son habilitation, le représentant en douane est réputé agir pour son propre compte et en son nom propre, et reste par conséquent seul redevable des droits de douane. Mais l'obligation faite aux représentants en douane de disposer d'une preuve écrite du mandat nous semble au contraire de nature à les prémunir de ce risque, en leur permettant d'établir aisément qu'ils agissent au nom de leur client.

L'exigence d'une preuve écrite posée par le ministre repose sur de solides considérations de bon fonctionnement du système douanier mises en lumière par la CJCE dans son arrêt *Schlüter et Maack.* Il n'est nullement soutenu que la production d'une preuve écrite constituerait une formalité impossible et si le mandat s'accommode dans une certaine mesure de l'oralité en droit civil, on voit mal comment serait opérationnel un système de preuve orale dans les relations entre les autorités douanières et des milliers de représentants en douane et leurs sous-traitants.

Nous vous invitons donc à écarter le dernier moyen et à rejeter la requête de l'Union des entreprises TLF, y compris ses conclusions tendant à l'octroi de frais irrépétibles.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.