

Décision du Tribunal administratif n° 2300082 du 10 octobre 2023

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 16 mars et le 12 août 2023, la chambre syndicale des commissionnaires en douane, agents de fret et déménageurs de Polynésie française (CSCDAFD), représentée par la Selarl Vaiana Tang et Sophie Dubau, demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la note aux opérateurs édictée par le directeur régional des douanes le 8 novembre 2022 ;

2°) d'annuler les décisions matérialisées par la lettre n° 381/PR du 19 janvier 2023 aux termes de laquelle le président de la Polynésie française a refusé de rapporter la note du 8 novembre 2022 et de mettre en place une structure de remboursement rapide des trop-perçus en matière de droits et taxes de douane ;

2°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 200 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable, elle a qualité pour agir contre ces actes qui lui font grief dès lors que le premier à un caractère réglementaire et le second en ce qu'il refuse de procéder au retrait du premier ;

En ce qui concerne la légalité de la note aux opérateurs du 8 novembre 2022 :

- le directeur régional des douanes est incompétent pour édicter des dispositions de nature réglementaire qui relèvent d'un arrêté pris en conseil des ministres ; la note en litige est prise pour l'application de l'article 12 bis du code des douanes, elle modifie le formulaire de demande de certificat de remboursement et fixe les pièces justificatives à joindre à la demande ; il s'agit de conditions de recevabilité qui ont pour effet d'imposer aux opérateurs une demande écrite ; cette même note détermine des seuils de compétence pour le traitement des dossiers ;

- les points 1.2 et 1.3 méconnaissent l'article LP. 19 de la loi du pays n° 2016-35 du 12 septembre 2016 portant création et organisation d'un système de dédouanement dématérialisé dénommé " FENIX " dès lors que celui-ci impose aux opérateurs de présenter leur demande de remboursement de manière dématérialisée et non par écrit alors qu'en application de l'article LP. 10 de cette même loi du pays les commissionnaires s'acquittent d'une participation informatique douanière ;

En ce qui concerne la légalité de la décision du président de la Polynésie française du 19 janvier 2023 :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence négative ; l'édition de cette note relevait soit du président de la Polynésie française en application de l'article 64 de la loi statutaire de 2004 soit du conseil des ministres en vertu de l'article 90 de cette même loi ;

- la création d'une structure de remboursement rapide des trop-perçus des droits et taxes relève d'un arrêté en conseil des ministres ;

- elle est entachée d'une erreur de droit ; alors qu'elle avait saisi le président de la Polynésie française de sa demande, sur le fondement de l'article 106 de la délibération n° 95-205 du 23 novembre 1995,

celui-ci l'a rejetée au motif que la direction régionale des douanes ne peut pas créer une recette de dédouanement ; l'arrêté n° 2340 CM du 14 novembre 2022 a institué une régie de recettes au bureau des douanes de Papeete-port à la direction régionale des douanes en Polynésie française ;

- elle est également entachée d'une erreur manifeste d'appréciation : alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux commissionnaires en douane de faire l'avance des droits dus par leurs clients, le président de la Polynésie française, en refusant la mise en place d'un système de règlement rapide des remboursements, a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation s'agissant d'une facilité consentie par ses adhérents à la Polynésie française.

Par un mémoire en défense et des pièces complémentaires, enregistrés les 6 et 31 juillet 2023, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir :

- à titre principal que la requête est irrecevable ; la CSCDAFD n'a aucun agrément de commissionnaire en douane ni d'autorisation de dédouaner lui permettant d'accomplir les formalités de douane ; la note en litige étant adressée aux opérateurs du dédouanement, la requérante ne justifie pas de sa qualité à agir ;

- à titre subsidiaire qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par ordonnance du 19 juin 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 17 juillet 2023 à 11h00 (heure locale).

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;

- le code des douanes ;

- la loi du pays n° 2016-35 du 12 septembre 2016 portant création et organisation d'un système de dédouanement dématérialisé dénommé " FENIX " ;

- la délibération n° 95-205 du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics ;

- l'arrêté n° 1229 PR du 30 octobre 2018 portant délégation de pouvoir de l'ordonnateur au profit des ministres ;

- l'arrêté n° 1235 PR du 30 octobre 2018 portant délégation du pouvoir de l'ordonnateur au profit des responsables de service ;

- la convention n° 85-001 du 10 janvier 1985 modifiée relative à la mise à disposition du territoire de la Polynésie française du service des douanes ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Boumendjel, premier conseiller,

- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,

- les observations de Me Lenoir représentant la chambre syndicale des commissionnaires douane,

agents de fret et déménageurs de Polynésie française (CSCDAFD) et celles de M. A représentant la Polynésie française.

Une note en délibéré présentée pour la chambre syndicale des commissionnaires douane, agents de fret et déménageurs de Polynésie française (CSCDAFD) a été enregistrée le 3 octobre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Les commissionnaires en douanes de la Polynésie française accomplissent les formalités de douane liées aux importations et exportations en Polynésie française et s'acquittent, au nom de leurs clients, des droits et taxes, notamment la TVA, en lien avec ces opérations. En cas d'erreur ou de trop-versé, ils saisissent, sur le fondement de l'article 12 bis du code des douanes de la Polynésie française, l'administration d'une demande de remboursement. Compte tenu de l'allongement des délais de traitement de ces demandes, la CSCDAFD a adressé deux courriers, datés respectivement des 19 avril et 4 juillet 2022, à la ministre de l'économie et des finances afin de l'alerter des difficultés rencontrées par ses adhérents. Par une note datée du 8 novembre 2022, qui a été adressée aux opérateurs, le directeur régional des douanes de la Polynésie française a défini les modalités de dépôt et de traitement des demandes de remboursement présentées, notamment, par les commissionnaires en douane. Par courrier du 17 novembre 2022, la CSCDAFD a demandé au président de la Polynésie française de retirer cette note du 8 novembre 2022 et de mettre en place une procédure de remboursement des trop-perçus plus rapide. Cette demande a été rejetée par courrier n° 380/PR du 19 janvier 2023. Par la présente requête la CSCDAFD demande au tribunal d'annuler la note du 8 novembre 2022 et la décision n° 380/PR du 19 janvier 2023.

Sur les fins de non-recevoir :

2. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment de ses statuts, que la chambre syndicale des commissionnaires en douanes, agents de fret et déménageurs de Polynésie (CSCADF) est un syndicat professionnel qui s'est donné pour objet l'étude et la défense des intérêts des professions de commissionnaires en douane, transitaires, agents de fret, auxiliaires de transport et assimilés, ainsi que le maintien parmi ses membres du respect des règles de loyauté probité commerciale, tant à l'égard des tiers que dans les rapports entre ses membres. Eu égard à l'objet de la note en litige, qui est relative à la procédure des demandes de remboursement et d'annulation/réduction des droits et taxes, et alors que les commissionnaires en douane soutiennent sans être contredits qu'ils font l'avance des droits et taxes applicables aux opérations pour lesquelles ils ont été mandatés, la CSCDADF justifie d'un intérêt à agir contre cette note qui modifie la procédure de traitement des demandes de remboursement présentées par ses adhérents. Dans ces conditions, eu égard à la nature des intérêts qu'elle défend et à l'objet de la note en litige, la CSCDADF doit être regardée comme justifiant de son intérêt pour agir.

3. En deuxième lieu, la Polynésie française soutient que la note aux opérateurs du 8 novembre 2022 ne fait pas grief. Elle fait valoir que ladite note ne modifiant pas l'ordonnancement juridique ni ne produisant d'effets juridiques, constitue une simple information des opérateurs sur le circuit de traitement d'une demande de remboursement de droits et taxes.

4. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les

circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déferés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

5. La note en litige, qui est destinée aux opérateurs et non aux agents de la direction régionale des douanes, modifie les modalités de traitement des demandes de remboursement des droits et taxes, instaure des formulaires de demandes et des certificats de remboursement et précise la liste des pièces à joindre à ces demandes. Dans ces conditions, et alors que la Polynésie française ne soutient ni même n'allègue que ces prescriptions sont prévues par d'autres dispositions législatives ou réglementaires, la CSCDADF est fondée à soutenir que l'acte en litige présente un caractère réglementaire susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir.

6. En conséquence de ce qui précède, la Polynésie française n'est pas fondée à soutenir que la CSCDADF ne justifie pas de son intérêt pour agir et que l'acte attaqué ne fait pas grief.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la note du 8 novembre 2022 :

7. D'une part, aux termes de l'article 12 bis du code des douanes de la Polynésie française : " I. Dans la mesure où il est établi à la satisfaction de l'autorité compétente qu'une personne a indûment acquitté des droits et taxes recouvrés, selon les procédures du présent code, qui résultent d'erreurs matérielles commises lors de l'établissement de la déclaration douanes, elle peut en obtenir le remboursement, à la condition que les droits et taxes n'aient pas été répercutés sur l'acheteur. / Sont considérés comme erreurs matérielles au sens des présentes dispositions, celles qu'un simple contrôle documentaire des pièces jointes exigées lors du dépôt de la déclaration suffit à établir : erreur manifeste commise par le déclarant, lors de la transcription sur la déclaration, des éléments (quantités, valeur, devise, origine) repris sur la facture ou sur d'autres documents joints à la déclaration. / Le remboursement est accordé sur demande déposée auprès du bureau des douanes concerné avant l'expiration d'un délai de six mois qui suit la date d'enregistrement de la déclaration. Ce délai peut être prorogé si l'intéressé apporte la preuve qu'il a été empêché de déposer sa demande dans ledit délai par suite d'un cas fortuit ou de force majeure. / II. Le remboursement des droits et taxes perçus à l'entrée peut être accordé lorsqu'il est établi qu'au moment de leur importation, les marchandises étaient défectueuses ou non conformes aux clauses du contrat en exécution duquel elles ont été importées. / Le remboursement des droits et taxes est subordonné : - soit à la réexportation des marchandises à destination ou pour le compte du fournisseur étranger ; soit à leur destruction, sous le contrôle de la direction régionale des douanes, avec acquittement des droits et taxes afférents aux résidus de cette destruction. Des arrêtés pris en conseil des ministres fixent les conditions d'application du paragraphe 2, et notamment le délai dans lequel la demande de remboursement doit être déposée après l'importation des marchandises ".

8. D'autre part, selon le 1.1 la recevabilité de la demande de remboursement et le service instructeur de la note en litige du 8 novembre 2022 : " Le formulaire de demande de remboursement des droits et

taxes. La demande de remboursement dûment complétée et signée de l'opérateur ou de son représentant est déposée auprès du bureau territorialement compétent (Faa'a Fret pour les flux aérien et postal, Papeete Port pour le flux maritime). / La demande écrite doit être accompagnée de pièces justificatives nécessaires à l'instruction du dossier (Cf. point 6 du formulaire de demande) et ce, conformément aux conditions détaillées à l'article 12 bis du code des douanes. Selon le 1.2 la recevabilité de la demande de réduction/annulation de recettes : " Toute demande de réduction/annulation de recettes () doit être également présentée par écrit () ". En vertu du 1.3 les modalités de transmission de la demande : " La remise documentaire obligatoire sous forme papier () ". Selon le 2.2 les seuils de compétence de cette même note : " Le certificat de remboursement est délivré sur le nouveau modèle et est signé en fonction des seuils de compétence par : Le chef du bureau de douane pour les dossiers dont le montant est inférieur à 1 000 000 F CFP ; /. Le directeur régional des douanes pour les dossiers d'un montant supérieur à 1 000 000 F CFP, en liaison avec le bureau instructeur. Aux termes du 2.4 Le cas particulier des taxes/redevances liquidés au profit des organismes non inscrits au budget de la Polynésie française / La compétence de la direction du budget et des finances étant limitée aux remboursements des droits et taxes du budget général et des comptes spéciaux, chaque opérateur titulaire d'un certificat de remboursement doit prendre l'attache des organismes listés ci-après, aux fins de remboursement de la part qui leur incombe./Port autonome de Papeete ()/Aéroport de Tahiti () / G2P (). "

9. Le directeur régional des douanes a, en sa qualité de chef de service, le pouvoir d'organiser le service dont il a la charge. Il peut à cet effet compétemment prendre les mesures nécessaires pour déterminer la procédure applicable au traitement des demandes de remboursement et d'annulation ou réduction des droits et taxes, présentées sur le fondement de l'article 12 bis du code des douanes. Par suite, la CSCDADF n'est pas fondée à soutenir que la note en litige a été incompétemment édictée.

10. Aux termes de l'article LP. 1 de la loi du pays n° 2016-35 du 12 septembre 2016 : " Il est institué en Polynésie française un système d'information automatisé dématérialisé accessible en ligne, de conduite et mise en douane et de dédouanement du fret international à l'entrée et à la sortie du territoire douanier de la Polynésie française, dénommé "Fenua Import Export (FENIX)". ". Selon l'article LP. 19 de cette même loi du pays : " FENIX automatise le traitement des liquidations des droits et taxes de douanes, leurs modes d'acquittement et de garantie. / () Les réductions d'écritures et les remboursements sont gérés dans FENIX. ". L'article 23 de cette loi du pays précise : " La présente loi du pays est applicable à compter de la date d'entrée en vigueur des arrêtés pris en conseil des ministres pour son application. A cette date, toutes les formalités de dédouanement seront effectuées par l'intermédiaire de FENIX ".

11. En faisant valoir que la prise en charge et le recouvrement comptable ne sont pas assurés actuellement par l'application FENIX, la Polynésie française ne conteste pas que le directeur régional des douanes, en imposant aux opérateurs de présenter une demande écrite, méconnaît l'article LP.19 de la loi du pays du 12 septembre 2016, qui prévoit que ces demandes sont gérées dans Fenix. Dans ces conditions, et alors que l'article 23 de cette loi du pays ne comporte aucune disposition transitoire et est

d'application immédiate, la CSCDADF est fondée à soutenir que la note en litige méconnaît sur ce point cet article LP. 19.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la note en litige du 8 novembre 2022 doit être annulée en tant qu'elle impose aux opérateurs, en ses points 1.1 à 1.3, de renseigner par écrit un formulaire type et de joindre à cette demande les pièces requises.

En ce qui concerne la décision du président de la Polynésie française du 19 janvier 2023 :

13. En premier lieu, la CSCDADF soutient que le président de la Polynésie française a méconnu sa compétence en ne procédant pas au retrait de cette note dès lors que le directeur régional des douanes n'était pas compétent pour fixer les modalités de traitements des demandes de remboursement des trop-perçus de droits et taxes de douane. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 9, le directeur régional des douanes pu, en sa qualité de chef de service, édicter la note en litige. Par suite, la CSCDADF n'est pas fondée à soutenir que le président de la Polynésie française a méconnu sa compétence en refusant de faire droit à sa demande de retrait ou d'abrogation de la note du directeur régional des douanes.

14. En second lieu, si la CSCDADF soutient qu'en refusant de mettre en place une régie d'avance pour permettre un paiement rapide des remboursements, le président de la Polynésie française a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, elle ne produit toutefois aucun élément de nature à établir que le système en vigueur ne permettrait pas aux opérateurs d'obtenir le remboursement des sommes indûment versées dans un délai raisonnable. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision du président de la Polynésie française du 19 janvier 2023 doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la Polynésie française la somme que la CSCDADF demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les articles 1.1 à 1.3 de la note en litige du 8 novembre 2022 sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la chambre syndicale des commissionnaires en douane, agents de frets et déménageurs de la Polynésie française et à la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 26 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 octobre 2023.

Le rapporteur,

M. Boumendjel

Le président,

P. Devillers La greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,

Un greffier,

N°2300082