

Numéro du rôle : 2973
Arrêt n° 52/2005 du 1er mars 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 214 de la loi générale sur les douanes et accises et à l'article 144*octies*, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 24 mars 2004 en cause de Promiles (société en nom collectif de droit français) contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 5 avril 2004, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 214 de la loi générale sur les douanes et accises et l'article 144*octies*, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, tel qu'il a été introduit par l'article 21, § 2, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, pris isolément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils prévoient que, en matière de douanes et accises, le recours administratif doit, sous peine de déchéance, être introduit par lettre recommandée à la poste, tandis qu'en matière d'impôts directs, le contribuable a le choix du mode d'envoi du recours administratif formulé par écrit qui est recevable du moment qu'il parvienne au directeur régional compétent dans le délai imparti, alors que le but poursuivi par le Législateur est que la procédure administrative en matière de douanes et accises suive autant que possible la procédure relative au recours administratif en matière d'impôts directs ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 26 janvier 2005 :

- a comparu Me F. T'Kint, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La société de droit français Promiles a introduit devant le Tribunal de première instance de Bruxelles une requête contre la décision du directeur général de l'Administration centrale des douanes et accises, qui déclare irrecevable la réclamation, datée du 11 septembre 2001, reçue le 13 septembre 2001, que la demanderesse a adressée par l'intermédiaire de la société de courrier express D.H.L.

La décision du directeur général des douanes et accises se fonde sur l'article 214 de la loi générale sur les douanes et accises, qui impose l'introduction du recours administratif « par lettre recommandée à la poste », et sur l'article 144*octies*, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques

économiques, introduit par l'arrêté royal du 9 juin 1999, qui réserve à « La Poste » le service des envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures judiciaires et administratives.

Le juge *a quo* a décidé que la demanderesse, société établie en France, devait se soumettre aux conditions prévues par l'article 214 de la loi générale sur les douanes et accises, et que les dispositions sur lesquelles s'est fondé le directeur général des douanes et accises sont conformes à l'article 8 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, qui autorise les Etats à organiser, conformément à leur législation, le service d'envois recommandés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives.

Constatant cependant qu'un contribuable peut introduire une réclamation contre un impôt direct sans que l'envoi de celle-ci par courrier recommandé à la poste soit une condition de recevabilité prévue par la loi, le juge *a quo* a, sur invitation de la demanderesse, décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime à titre principal la question préjudicielle irrecevable en ce qu'elle vise l'article 144*octies*, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. En effet, le juge *a quo* a statué de manière définitive sur la conformité du monopole confié à La Poste pour les envois recommandés dans les procédures judiciaires ou administratives.

A.1.2. A titre subsidiaire, il estime qu'il doit être répondu négativement à la question préjudicielle en ce qui concerne l'article 144*octies*, § 2, en cause.

Tout d'abord, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est étranger à la question préjudicielle qui concerne l'introduction d'un recours contre une décision administrative.

Ensuite, l'article 144*octies*, § 2, impose de recourir à l'opérateur universel à toutes les catégories de justiciables, sans aucune distinction, pour autant qu'il s'agisse de notifications dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives.

En outre, cette disposition, qui reconnaît un monopole à La Poste, est parfaitement conforme à la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, dont elle se borne à constituer la transposition. Or, les règles européennes ne peuvent, en raison de leur supériorité sur le droit interne, faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, même à l'occasion de leur intégration dans le système normatif belge.

A.2. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle appelle également une réponse négative en ce qui concerne l'article 214 de la loi générale sur les douanes et accises.

En effet, le choix du législateur d'imposer l'introduction d'un recours en matière de douanes et accises par lettre recommandée à la poste n'est pas exceptionnel, mais au contraire fréquemment adopté tant en matière administrative que judiciaire.

Rappelant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage selon laquelle le mode d'introduction des actes de procédure relève du pouvoir d'appréciation du législateur, le Conseil des ministres estime que la disposition en cause, qui s'applique indistinctement à toutes les personnes qui font ou peuvent faire l'objet d'une décision en

matière de douanes et accises, ne crée aucune limitation disproportionnée des droits des justiciables en imposant l'introduction d'un recours par lettre recommandée à la poste.

Par ailleurs, le droit des douanes et accises présente des particularités telles, en raison notamment du caractère nécessairement transfrontalier des activités visées, qu'il peut s'éloigner, même de manière substantielle, des dispositions légales et réglementaires qui régissent d'autres activités et d'autres branches du droit fiscal.

La circonstance que le projet de loi ait insisté sur la mise en concordance des règles de procédure en matière de douanes et accises avec celles en matière d'impôts directs ne signifie pas que l'article 214 en cause doive être similaire à l'article 366 du Code des impôts sur les revenus 1992 (C.I.R. 1992), puisque, d'une part, le législateur a déterminé de manière précise et limitée les éléments de la procédure qu'il voulait mettre en concordance, parmi lesquels ne figure pas le mode d'introduction du recours administratif, et que, d'autre part, il a souligné l'impossibilité d'adopter une procédure totalement identique à celle des impôts directs.

Enfin, en assortissant le recours administratif en matière de douanes et accises de différentes garanties - droit inconditionnel de recours administratif dans un délai particulièrement long, droit de recours inconditionnel devant une juridiction judiciaire ayant une pleine juridiction, droit de présenter des moyens nouveaux devant cette juridiction -, le législateur a, à l'égard des personnes susceptibles de devoir utiliser la procédure de l'article 214 en cause, respecté les principes d'égalité et de proportionnalité.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 214 de la loi générale sur les douanes et accises (ci-après : L.G.D.A.) et 144octies, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

B.2. L'article 214 de la L.G.D.A. dispose :

« Le recours administratif doit être motivé et introduit sous peine de déchéance, par lettre recommandée à la poste dans un délai de trois mois à compter de la date d'expédition de la décision contestée ou à compter de l'expiration du délai visé à l'article 211, § 1er, 2°. »

B.3. L'article 144octies, § 2, de la loi du 21 mars 1991 précitée, introduit par l'arrêté royal du 9 juin 1999 « transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le

développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service » et confirmé par l'article 239 de la loi 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, dispose :

« Pour la protection de l'intérêt général et de l'ordre public, le service des envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives sont également réservés à La Poste et ce, quel qu'en soit le support. »

B.4. La différence de traitement soumise au contrôle de la Cour concerne le contribuable qui, en matière de douanes et accises, doit, sous peine de déchéance, introduire le recours administratif par lettre recommandée à la poste par rapport au contribuable qui, en matière d'impôts directs, dispose du choix du mode d'introduction de sa réclamation.

B.5.1. La différence de traitement ainsi dénoncée dans la question préjudicielle, pour autant qu'elle soit établie, trouve sa source dans l'article 214 de la L.G.D.A. et non dans l'article 144^{octies}, § 2, de la loi du 21 mars 1991 précitée, qui confie à La Poste un monopole pour les envois recommandés dans les procédures administratives ou judiciaires : une disposition qui se borne à conférer un monopole pour certains envois recommandés est en effet étrangère à la critique portant sur l'exigence, sous peine de déchéance, d'une lettre recommandée pour l'introduction d'un recours.

B.5.2. En tant qu'elle vise l'article 144^{octies}, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

B.5.3. La Cour limite par conséquent son examen au seul article 214 de la L.G.D.A.

Quant au fond

B.6.1. L'article 214 de la L.G.D.A. a été introduit par l'article 2 de la loi du 30 juin 2000 modifiant la loi générale sur les douanes et accises et le Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : C.I.R. 1992).

Cette loi du 30 juin 2000 précitée visait à « formaliser le droit de recours tel qu’il est actuellement pratiqué de manière informelle, pour l’ensemble des matières fiscales qui ressortissent de la compétence de l’administration des douanes et accises » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0438/001, p. 4) et à « mettre en concordance le droit de recours administratif en matière de douane et d’accise avec celui qui existe pour les autres impôts au vu des lois du 15 mars 1999 et 23 mars 1999 » (*ibid.*, p. 1).

Ainsi, « lors de la rédaction des textes, on a veillé à ce que la procédure suive autant que possible celle du recours administratif organisé dans la loi relative au contentieux en matière fiscale en ce qui concerne les impôts directs » (*ibid.*, p. 5).

B.6.2. Le juge *a quo* s’est notamment fondé sur cette considération pour interroger la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de la différence de traitement énoncée en B.4.

B.7.1. En vertu de l’article 366 du C.I.R. 1992, tel qu’il a été remplacé par l’article 24 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, le contribuable dispose du choix du mode d’introduction de sa réclamation, pour autant qu’il la formule par écrit.

L’article 214 de la L.G.D.A. impose par contre au contribuable d’introduire son recours administratif, sous peine de déchéance, par lettre recommandée à la poste.

B.7.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l’application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n’est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l’application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.7.3. Les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d’insécurité juridique.

Si l'objectif poursuivi par la loi du 30 juin 2000 était que la procédure en matière de douanes et accises suive « autant que possible » la procédure en matière d'impôts directs, il a cependant été souligné dans les travaux préparatoires de la loi précitée que « du fait de la spécificité de la matière des douanes et accises et de la législation communautaire douanière, l'adoption d'une procédure totalement identique n'est pas possible » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0438/001, p. 5).

B.7.4. L'exigence de la formalité de la lettre recommandée à la poste, qui conditionne l'exercice du recours administratif, ne restreint pas les droits du contribuable de manière disproportionnée, d'autant plus que le législateur a entouré le recours administratif en matière de douanes et accises des mêmes garanties que celles qu'il a instaurées dans le C.I.R. 1992 par la loi du 15 mars 1999 précitée, à savoir « un délai d'introduction de recours [...] fixé à trois mois avec accusé de réception, audition du requérant à la suite de sa requête et la possibilité d'introduire des griefs supplémentaires dans le cours de la procédure tant qu'une décision définitive n'a pas été prise » (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-443/2, p. 2).

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 214 de la loi générale sur les douanes et accises ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er mars 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior