

## [Textes] Réforme de la procédure civile 2020 - L'impact du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 dans les contentieux civils en matière douanière et fiscale



par Marie Fernet, docteure en droit, avocate au Barreau des Hauts-de-Seine (KPMG avocats)  
Le 22-01-2020

**Réf. :** Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, réformant la procédure civile ([N° Lexbase : L8421LT3](#))

Le régime des contentieux civils en matière douanière et fiscale est profondément réformé par la loi de programmation et de réforme pour la justice n° 2019-222 du 23 mars 2019 ([N° Lexbase : L6740LPC](#)) et par le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019.

### 1. Les spécificités des contentieux civils en matière douanière et fiscale

La compétence du juge judiciaire en matière fiscale s'inscrit dans un système de répartition complexe qui implique deux ordres juridictionnels (administratif et civil) ce qui fonde le principe de dualité de la juridiction fiscale. De ce point de vue, le contentieux douanier se distingue.

En effet, en application des articles 356 ([N° Lexbase : L0962ANX](#)) à 357 bis du Code des douanes, le contentieux des douanes incombe soit aux juridictions répressives (tribunal de police, tribunal correctionnel), soit aux juridictions civiles (le tribunal de grande instance, du 1<sup>er</sup> janvier 2013 jusqu'au 31 décembre 2019, le tribunal judiciaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020).

Ainsi, le contentieux douanier n'est pas soumis à une dualité juridictionnelle, mais à une dualité de juges : le juge de la douane est un juge judiciaire, civil ou pénal [\[1\]](#).

Devant le juge civil, est abordé le contentieux d'assiette des droits douaniers. A cette occasion, sont notamment examinés les trois éléments fondamentaux du droit douanier : l'espèce, l'origine et la valeur des marchandises ainsi que la taxation au titre des taxes recouvrées par l'administration douanière (TICFE, TICPE, TGAP).

Il s'agit, donc, d'un contentieux diversifié, complété par la compétence du juge judiciaire en matière fiscale *stricto sensu* telle que prévue par l'article L.199 du Livre des procédures fiscales ([N° Lexbase : L0438LTE](#)). Selon ce dernier, le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges en matière de droits d'enregistrement, d'impôt sur la fortune immobilière, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de

contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions.

Ces contentieux étaient jusqu'alors sans représentation obligatoire, permettant notamment aux administrations fiscale et douanière de se représenter elles-mêmes devant le tribunal de grande instance. La réforme de la procédure civile modifie ce régime, sans pour autant en simplifier l'appréhension.

## 2. Les conséquences de la réforme

### 2.1. L'extension de la représentation obligatoire

L'extension de la représentation obligatoire était une position de principe du législateur qui écrivait, ainsi, dans l'[exposé des motifs](#), qu'il s'agissait d'un «gage d'efficacité et de qualité de la justice rendue en matière civile». Dans son avis favorable sur le projet de loi, le Conseil d'Etat relève :

*«le principe de la représentation obligatoire des parties ne peut, en principe, qu'assurer une meilleure présentation des causes et favoriser la qualité des décisions juridictionnelles, dans un contexte de complexification du droit», tout en ajoutant que «l'intervention accrue des structures de conciliation et de médiation et la présence plus importante des avocats auprès des parties, en amont ou au stade de la procédure judiciaire, est susceptible d'engendrer des coûts à la charge des particuliers et du budget de l'aide juridictionnelle»* [\[2\]](#).

Il s'agit d'une vision classique de la représentation obligatoire, laquelle est vue comme une protection du citoyen qui bénéficiera en tous cas des conseils d'un professionnel, au lieu de devoir se défendre seul [\[3\]](#). L'argument est moins convaincant dans une matière dans laquelle l'administration a la possibilité -et l'habitude- de se représenter elle-même. En pratique, l'absence de représentation obligatoire servait essentiellement à l'administration, les justiciables étant quasi systématiquement assistés par un avocat au vu de la complexité de la matière.

L'on peut, donc, s'interroger sur l'intérêt, dans ces matières spécifiques, d'une extension de la représentation obligatoire, si ce n'est pour mettre en cohérence la procédure applicable avec la procédure de principe devant le tribunal judiciaire.

Pourtant l'article 761 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L2322LUK](#)) ne vise pas le contentieux douanier et le contentieux fiscal comme exceptions à la représentation obligatoire.

Ces contentieux sont donc soumis au régime commun prévu par l'article 760 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L2322LUK](#)) : lorsque la demande porte sur un montant inférieur ou égal à 10 000 euros, les parties ne sont pas tenues de constituer avocat. Lorsque la demande est supérieure à 10 000 euros, les parties sont, sauf disposition contraire, tenues de constituer avocat devant le tribunal judiciaire.

En vertu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 et du décret n° 2019-1333, la représentation devient ainsi obligatoire, par principe, devant le tribunal judiciaire, notamment :

- dans les procédures fiscales devant les juridictions civiles;
- dans les procédures douanières devant les juridictions civiles.

### 2.2. Un décret qui prête à confusion

#### 2.2.1. La fin de l'oralité de la procédure

Parallèlement à cette extension de la représentation obligatoire, il ressort du nouvel article 775 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L9106LTG](#)) que «la procédure est écrite sauf disposition contraire».

L'article 367 du Code des douanes ([N° Lexbase : L0971ANB](#)), qui prévoyait absence de représentation obligatoire et oralité pour l'ensemble des contentieux douaniers, ayant été abrogé par la loi de programmation et de réforme pour la justice, aucune disposition ne s'oppose désormais au caractère écrit de la procédure.

Ainsi, le contentieux civil douanier qui, jusqu'au 31 décembre 2019, suivait une procédure orale sans représentation obligatoire, est à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 soumis à l'exigence de représentation obligatoire, avec procédure écrite.

Subsiste néanmoins un doute, né tant de la spécificité de la matière (et notamment du fait que l'administration avait pour habitude de se représenter elle-même) que de la rédaction discutable du décret n° 2019-1333.

En effet, le nouvel article 761 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L2322LUK](#)) prévoit que :

*«les parties sont dispensées de constituer avocat dans les cas prévus par la loi ou le règlement et dans les cas suivants :*

*1° Dans les matières relevant de la compétence du juge des contentieux de la protection ;*

*2° Dans les matières énumérées par les articles R. 211-3-13 à R. 211-3-16, R. 211-3-18 à R. 211-3-21, R. 211-3-23 du code de l'organisation judiciaire et dans les matières énumérées au tableau IV-II annexé au code de l'organisation judiciaire ;*

*3° A l'exclusion des matières relevant de la compétence exclusive du tribunal judiciaire, lorsque la demande porte sur un montant inférieur ou égal à 10 000 euros ou a pour objet une demande indéterminée ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 10 000 euros. Le montant de la demande est apprécié conformément aux dispositions des articles 35 à 37. Lorsqu'une demande incidente a pour effet de rendre applicable la procédure écrite ou de rendre obligatoire la représentation par avocat, le juge peut, d'office ou si une partie en fait état, renvoyer l'affaire à une prochaine audience tenue conformément à la procédure applicable et invite les parties à constituer avocat.*

*Dans les matières relevant de la compétence exclusive du tribunal judiciaire, les parties sont tenues de constituer avocat, quel que soit le montant de leur demande.*

*L'Etat, les départements, les régions, les communes et les établissements publics peuvent se faire représenter ou assister par un fonctionnaire ou un agent de leur administration».*

L'article 817 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L9121LTY](#)) dispose, quant à lui, que :

*«lorsque les parties sont dispensées de constituer avocat conformément aux dispositions de l'article 761, la procédure est orale, sous réserve des dispositions particulières propres aux matières concernées».*

La question est alors d'évaluer la portée de l'exception à la représentation obligatoire prévue par le dernier alinéa de l'article 761 du Code de procédure civile.

Doit-on comprendre que cette exception permet application de l'article 817 du Code de procédure civile ? Le cas échéant, si l'Etat est l'une des exceptions visées par l'article 817, doit-on comprendre qu'il y aurait, en matière douanière, une exception au caractère écrit de la procédure ?

A notre sens, dès lors que le texte évoque «*les parties*», il semble faire référence aux cas énumérés par le premier paragraphe [\[4\]](#) de l'article 761 du Code de procédure civile. La structure du texte, la référence par l'article 817 aux parties (comme dans l'article 760 du Code de procédure civile) et le renvoi de l'exception concernant l'Etat en fin d'article, à l'écart des autres cas énumérés, semblent plaider pour cette thèse. Autrement dit, en dépit d'une exception à la représentation obligatoire au bénéfice de l'État, la procédure est écrite.

La solution n'est cependant pas certaine. Surtout, pourquoi cette exception concernant l'Etat est introduite dans l'article 761 du Code de procédure civile, auquel renvoie l'article 817 du même code, si l'intention du législateur n'était pas de l'inclure dans les exceptions au caractère écrit de la procédure ?

On notera qu'en matière douanière, ce passage en procédure écrite aboutit à la coexistence de deux procédures, orale et écrite, pénale et civile, sur la base d'une même procédure douanière. On revient, donc, sur le principe posé par l'ancien article 367 du Code des douanes ([N° Lexbase : L0971ANB](#)) d'une procédure orale, point commun de tous les contentieux douaniers.

Au-delà de la question de la réforme de la procédure civile, et à l'heure où est annoncée une nouvelle répartition des compétences entre DGFIP et administration douanière, on peut se demander s'il ne faut pas y voir les prémices d'une «normalisation» du contentieux douanier qui serait à terme redirigé vers la juridiction administrative.

### 2.2.2. La question de la communication électronique

Une fois ce point relevé, le décret nous laisse une autre incertitude.

Selon l'article 850 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L9345LTB](#)) : «A peine d'irrecevabilité relevée d'office, en matière de procédure écrite ordinaire et de procédure à jour fixe, les actes de procédure à l'exception de la requête mentionnée à l'article 840 ([N° Lexbase : L9335LTW](#)) sont remis à la juridiction par voie électronique».

Si la communication électronique est obligatoire dès lors que la procédure est écrite, *quid* de l'impossibilité pour l'administration, dispensée de constituer avocat par l'article 761 du Code de procédure civile, de communiquer électroniquement *via* le RPVA, qui constitue pourtant le mode normal de communication électronique devant les juridictions civiles ?

L'on peut supposer que la solution viendra de l'usage des plateformes sécurisées Plateforme d'échanges INterne Etat (PLINE) et Plateforme d'échanges EXterne (PLEX), régies par deux arrêtés du 24 octobre 2019 ([N° Lexbase : L3396LTX](#) et [N° Lexbase : L3425LTZ](#)). Ce traitement automatisé de données à caractère personnel PLINE et PLEX a, en effet, pour finalité la mise en place d'un système d'échanges sécurisés de fichiers entre, d'une part, les agents du ministère de la Justice et les agents d'autres ministères et, d'autre part, entre les agents du ministère de la Justice et les personnes extérieures à l'Etat [\[5\]](#).

Pendant, à l'heure à laquelle nous écrivons, aucun texte n'est intervenu pour permettre à l'administration soit d'accéder au RPVA pour communiquer avec les juridictions et répondre à l'exigence de l'article 850 du Code de procédure civile ([N° Lexbase : L9345LTB](#)), soit d'user pour ce fait de PLINE et PLEX. Dans le cas où l'administration ne constitue pas avocat, et ne communique pas par voie électronique, cette communication irrégulière devrait être déclarée irrecevable.

L'on regrettera les incertitudes que laisse subsister la réforme qui, particulièrement en contentieux douanier, rend finalement plus incertaine une matière qui jusqu'alors était d'une simplicité procédurale à toute épreuve grâce à l'oralité et à l'absence de représentation obligatoire. D'autant plus que l'on voit mal le bénéfice de l'extension de la représentation obligatoire dès lors qu'en pratique le justiciable n'est quasiment jamais sans avocat et que l'administration est, on l'espère en tout cas, compétente pour se représenter elle-même le cas échéant.

### 2.2.3. L'application du décret n° 2019-1333 aux instances en cours

L'incertitude est encore plus forte concernant les instances en cours.

En effet, l'article 55 du décret du 11 décembre 2019 dispose :

*«I. - Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2020. Il est applicable aux instances en cours à cette date.*

*II. - Par dérogation au I, les dispositions des articles 3 s'appliquent aux instances introduites devant les juridictions du premier degré à compter du 1er janvier 2020. Les dispositions des articles 5 à 11, ainsi que les dispositions des articles 750 à 759 du Code de procédure civile, du 6° de son article 789 et de ses articles 818 et 839, dans leur rédaction résultant du présent décret, sont applicables aux instances introduites à compter du 1er janvier 2020».*

Les articles 5 à 11 dudit décret concernent l'extension de la représentation obligatoire, notamment pour les procédures sur le fondement de l'article R. 202-2 du Livre des procédures fiscales ([N° Lexbase : L9274LTN](#)).

Ainsi, le décret prévoit qu'il ne s'applique pas aux instances en cours en matière fiscale.

En revanche, l'extension de la représentation obligatoire en matière douanière, issue de l'abrogation de

l'article 367 du Code des douanes et de l'absence d'exception *ad hoc* prévue par le nouvel article 761 du Code de procédure civile, semble avoir été oubliée dans la liste des exceptions à l'entrée en vigueur immédiate du décret.

Dès lors, les instances introduites sous l'empire de l'ancien régime (représentation non obligatoire, procédure orale) devraient être soumises aux nouvelles dispositions et, notamment, à l'extension de la représentation obligatoire et à la fin de l'oralité à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

On ne peut décemment penser que le législateur ait souhaité une telle absurdité et l'on voit mal, en pratique, comment cela serait envisageable. Au regard notamment de la différence de traitement avec le contentieux fiscal, il s'agit probablement d'une erreur des rédacteurs du décret, certainement explicable par la précipitation qui en a marqué la publication. Il est fort dommage que cette erreur manifeste, par les incertitudes provoquées, mette en péril les procédures en cours et la sérénité des praticiens.

Il ressort de cette réforme l'impression d'une somme d'erreurs qui finit par obérer les chances de succès quant à l'objectif de simplification affiché par le législateur, et par jeter le doute sur la prise en compte des spécificités d'un contentieux malheureusement trop peu connu.

---

[1] Thierry Gauthier, [Le juge judiciaire de l'impôt](#), in Actes de colloque Juge pénal et juge de l'impôt.

[2] CE avis, 12 avril 2018, n° 394535, avis sur un projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 ([N° Lexbase : A7423XLI](#)).

[3] Cf. notamment *Procédure civile, droit interne et européen du procès civil*, Cécile Chainais, Frédérique Ferrand, Serge Guinchard, Lucie Mayer, Dalloz, Précis, 33<sup>ème</sup> édition.

[4] «Les parties sont dispensées de constituer avocat dans les cas prévus par la loi ou le règlement et dans les cas suivants :

1° Dans les matières relevant de la compétence du juge des contentieux de la protection ;

2° Dans les matières énumérées par les articles R. 211-3-13 (N° Lexbase : L0430LSQ) à R. 211-3-16, R. 211-3-18 (N° Lexbase : L0435LSW) à R. 211-3-21, R. 211-3-23 (N° Lexbase : L0440LS4) du Code de l'organisation judiciaire et dans les matières énumérées au tableau IV-II annexé au Code de l'organisation judiciaire ;

3° A l'exclusion des matières relevant de la compétence exclusive du tribunal judiciaire, lorsque la demande porte sur un montant inférieur ou égal à 10 000 euros ou a pour objet une demande indéterminée ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 10 000 euros. Le montant de la demande est apprécié conformément aux dispositions des articles 35 à 37. Lorsqu'une demande incidente a pour effet de rendre applicable la procédure écrite ou de rendre obligatoire la représentation par avocat, le juge peut, d'office ou si une partie en fait état, renvoyer l'affaire à une prochaine audience tenue conformément à la procédure applicable et invite les parties à constituer avocat» (nous soulignons).

[5] Sur ce sujet, cf. Corinne Bléry et Jean-Paul Teboul, [PLINE ET PLEX ou les mystères de la nouvelle «communication par voie électronique»](#), Dalloz actualité, 18 novembre 2019.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable