



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE
FISCALITÉ ET UNION DOUANIÈRE
POLITIQUE DOUANIÈRE

Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire

Bruxelles, le 05/04/2006

TAXUD/1406/2006 - FR

COMITE DU CODE DES DOUANES

Section de la réglementation douanière générale

Nature et valeur juridique des lignes directrices

Le comité examinera ce document lors d'une prochaine réunion.

Introduction

1. Des notes explicatives et des lignes directrices (communément désignées sous l'appellation "soft law") existent depuis de nombreuses années. Les notes explicatives pour la nomenclature combinée et le Taric sont explicitement mentionnées à l'article 9, paragraphe 1, point a), deuxième tiret du règlement (CEE) n° 2658/87¹ et ont été reconnues par la Cour de Justice comme constituant une aide importante dans l'interprétation du droit douanier communautaire².

2. Il n'y a pas de différence structurelle fondamentale entre les notes explicatives et les lignes directrices. Les "notes explicatives" expliquent plutôt le contenu d'un article spécifique tandis que les "lignes directrices" décrivent les pratiques à suivre. Néanmoins, les deux instruments visent une réalité normative substantiellement identique, à savoir, constituer des instructions plus détaillées qu'on trouve normalement dans les normes réglementaires et qui visent à assurer une interprétation et une application plus uniformes de ces mêmes règles, tout en remplaçant des instructions nationales dans le domaine concerné.

3. Au-delà des notes explicatives pour la nomenclature combinée et le Taric, des notes explicatives/lignes directrices existent également, entre autres, dans le domaine

- de l'origine (p. ex. [JO n° C 228 du 25.9.2002, p. 2](#))³

¹ JO n° L 256 du 7.9.1987, page 1.

² Voir, en dernier lieu, l'[arrêt de la Cour du 15 septembre 2005, dans l'affaire C-495/03, "Intermodal"](#), attendu 48, conforme à une jurisprudence constante (voir, notamment, l'[arrêt de la Cour du 16 juin 1994, dans l'affaire C-35/93, "Develop Dr. Eisbein"](#), l'[arrêt de la Cour du 28 avril 1999, dans l'affaire C-405/97, "Mövenpick Deutschland"](#), attendu 18, l'[arrêt de la Cour du 4 mars 2004, dans l'affaire C130/02, "Krings"](#), attendu 28, l'[arrêt de la Cour du 8 juillet 2004, dans l'affaire C-400/03, "Waterman"](#), attendu 16, l'[arrêt de la Cour du 16 septembre 2004, dans l'affaire C-396/02, "DFDS"](#), attendu 27, et l'[arrêt de la Cour du 17 mars 2005, dans l'affaire C-467/03, "Ikegami"](#), attendu 17).

³ En matière d'origine, il convient de préciser que les notes explicatives relèvent du domaine de la mise en oeuvre des accords internationaux (panEuro, ACP, Mexique, etc.); même si elles produisent évidemment des effets dans la Communauté, elles sont le fruit d'un 'gentlemen's agreement' entre partenaires commerciaux et ne peuvent donc pas être considérées au même titre que les notes explicatives de la NC ou les lignes directrices pour les régimes économiques, qui ont un caractère communautaire purement autonome. Par ailleurs, la question peut se poser de savoir si les guides sur les règles d'origine SPG et PanEuro publiés sur le Web, qui ont un caractère purement autonome pourraient être considérés comme des "lignes directrices". A priori, les guides doivent être considérés comme de la

- des régimes douaniers économiques (p. ex. [JO n° C 269 du 24.9.2001, page 1](#), modifié par le [JO n° C 219 du 7.9.2005, page 7](#))

- des procédures de non-recouvrement, remise et remboursement de la dette douanière (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/procedural_aspects/general/debt/guidelines_fr.pdf)

- de la procédure d'exportation ([arrangement administratif conformément à l'article 288, paragraphe 1, des DAC](#)) (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/exp_proc_adm_arrang_fr.pdf)

- de la valeur en douane (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_duties/declared_goods/european/compendium_2004_fr.pdf)

- du transit communautaire (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/procedural_aspects/transit/common_community/transit_manual_fr.pdf)⁴

- de l'élaboration des renseignements tarifaires contraignants (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/ebti_2505-GenInfo-fr.pdf

et

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/bti_application_form-fr.pdf)

- des procédures d'audit (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf)

4. L'objectif de telles notes explicatives/lignes directrices est de donner une interprétation uniforme du droit douanier communautaire au niveau communautaire (en

formation/information et leur objectif n'est pas d'harmoniser stricto sensu les pratiques des administrations douanières.

⁴ Voir également [ce site](#) pour d'autres informations et documents complémentaires concernant le transit commun et communautaire.

évitant les divergences d'interprétation nationales) et, par là même, de contribuer à une application uniforme de la réglementation douanière ("mieux légiférer"). La simplification de la législation résultant des notes explicatives/lignes directrices devrait être la conséquence d'une éventuelle abrogation de normes réglementaires trop détaillés et, donc, trop nombreuses et inappropriées pour être établies au niveau d'un règlement communautaire. Ces normes réglementaires trop détaillées seraient donc remplacées par les instructions contenues dans les notes explicatives/lignes directrices (voir, par exemple, les lignes directrices sur les régimes douaniers économiques).

5. Le présent document vise à éclaircir la nature et la valeur juridique des notes explicatives et des lignes directrices, ainsi que la procédure d'adoption et les modalités de contrôle de l'application de ces dernières, Le domaine de la nomenclature combinée et du Taric (pour lequel une base juridique spécifique est prévue, à savoir, le règlement (CEE) n° 2658/87) n'y seront pas abordés.

Procédure d'adoption des notes explicatives/lignes directrices

6. Jusqu'à présent, la procédure d'adoption des notes explicatives/lignes directrices est définie au cas par cas,. Elle a lieu normalement par consensus ("gentlemen's agreements") entre la Commission et les Etats membres, sauf lorsqu'une disposition légale spécifique prévoit une procédure déterminée pour l'adoption des notes explicatives/lignes directrices (comme, dans l'exemple mentionné ci-dessus, dans le domaine de la nomenclature combinée et du Taric).

Nature et valeur juridique des lignes directrices/notes explicatives

7. Lors de la publication des lignes directrices relatives au titre III "régimes douaniers économiques" du règlement (CEE) n° 2454/93, il a été souligné dans les "remarques préliminaires" que les lignes directrices "ne constituent pas un acte juridique contraignant et ont un caractère explicatif. Leur but est de fournir un instrument permettant de faciliter l'application correcte des dispositions relatives aux régimes douaniers économiques par les États membres." Cette expression permet de mettre en lumière la nature essentielle des lignes directrices/notes explicatives: il s'agit d'une interprétation de la réglementation qui vise à faciliter l'application des normes réglementaires.

8. Il convient de souligner que *"les lignes directrices ne sont pas des obligations légales"*⁵. Lors de leur élaboration, il convient par conséquent de préserver le caractère explicatif des lignes directrices.

9. Normalement, les lignes directrices/notes explicatives sont publiées soit sous la forme de communications dans le Journal Officiel, soit sur le site Internet de TAXUD. A propos de ces communications, s'il est vrai que la Cour a considéré que les communications publiées au Journal Officiel peuvent constituer des actes destinés à produire des effets juridiques propres, distincts des catégories d'actes déjà prévus par les dispositions du traité CE (et, par conséquent, susceptibles d'un recours en annulation), la Commission ne peut prendre appui pour adopter un acte imposant aux États membres des obligations non prévues par des dispositions du traité, que sur l'article 249 CE, et, donc, recourir à l'un des instruments prévus à cet effet par ledit article⁶.

10. Contrairement aux actes normatifs prévus à l'article 249 CE (règlements, directives et décisions), les lignes directrices en matière douanière ne peuvent énoncer que des règles indicatives ne comportant pas d'obligations nouvelles. A ce titre, elles doivent être rédigées en termes non impératifs (sous la forme de "soft law") et avoir pour objectif unique d'assurer l'application correcte du droit douanier existant. Les lignes directrices/notes explicatives s'adressent principalement aux administrations nationales afin d'uniformiser leurs pratiques existantes, mais les opérateurs économiques peuvent également les invoquer devant l'administration ou une juridiction nationale.

Contrôle de l'application des lignes directrices/notes explicatives

⁵ [Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission – COM \(2002\) 713 final du 11.12.2002](#), page 7. Le caractère non contraignant de la "soft law" est, par ailleurs, souligné dans l'[arrêt de la Cour du 21 janvier 1993, affaire C-188/91, "Deutsche Shell"](#) (attendus 16 et 17), dans l'[arrêt de la Cour du 14 novembre 2002, affaire C-112/01, "SPKR"](#), attendu 39 et dans l'[arrêt de la Cour du 23 mars 2004, affaire C-233/02, "France/Commission"](#) (attendu 50).

⁶ Voir à ce sujet, notamment, les attendus 23 et 24 de l'[arrêt de la Cour du 20 mars 1997, affaire C-57/95, "France/Commission"](#).

11. L'application des notes explicatives et des lignes directrices est contrôlée de la même manière que l'application du droit communautaire, c'est à dire à travers:

- des actions d'accompagnement prévues dans le cadre de programmes tels que Douane 2007,
- le traitement des plaintes formulées par les opérateurs économiques, et
- les discussions tenues lors de réunions du Comité du Code des douanes.

12. Lorsque les notes explicatives/lignes directrices se révèlent insuffisantes pour assurer une mise en œuvre uniforme du droit douanier communautaire, il faut envisager une modification de la législation douanière (notamment en ce qui concerne les DAC). En effet, dans certains cas, une modification de la législation douanière reste le seul moyen d'intervention normative de nature à garantir une pratique uniforme de la part de tous les Etats membres.

13. En outre, en cas de violation par une administration nationale de l'interprétation exposée dans les notes explicatives/lignes directrices d'un texte juridique donné, la Commission se réserve la possibilité d'ouvrir une procédure d'infraction pour violation de l'article 10 TCE selon lequel les États membres doivent faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité.

14. Il est essentiel que les administrations douanières de tous les EM soient consultées lors de l'élaboration des lignes directrices. En effet, celles-ci disposent d'une large expertise dans le domaine de l'application du droit douanier communautaire et leur contribution à la rédaction des lignes directrices/notes explicatives pourrait à ce titre être très utile. Dans la mesure du possible, la procédure de consultation prévue à l'article 3 de la [décision du Conseil, du 28 juin 1999](#)⁷ fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission pourrait, par conséquent, être utilisée lors de l'élaboration de lignes directrices (ou de notes explicatives). Le projet de code des douanes modernisé prévoit explicitement le recours à cette procédure de consultation.

⁷ JO n° L 184 du 17.7.1999 p. 23.

