

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1963.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),*  
*sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN DEUXIÈME LECTURE, modifiant diverses dispositions du Code des douanes,*

Par M. Jean BERTAUD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents* ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Louis André, Octave Bajeux, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) :

1<sup>re</sup> lecture : 116, 338 et in-8° 64.

2<sup>e</sup> lecture : 602, 706 et in-8° 13.

Sénat :

1<sup>re</sup> lecture : 206 (1962-1963), 3 et in-8° 5 (1963-1964).

2<sup>e</sup> lecture : 80.

## SOMMAIRE

|  | Pages.    |
|--|-----------|
| <b>I. — L'harmonisation de certaines dispositions du Code des douanes avec la Constitution de 1958.....</b>      | <b>3</b>  |
| A. — La position de la Commission des Affaires Economiques et du Plan en première lecture.....                   | 3         |
| B. — L'opposition du Gouvernement et les observations de la Commission sur les arguments présentés.....          | 4         |
| 1. — Les avis du Conseil d'Etat.....   | 4         |
| 2. — La pratique antérieure.....   | 6         |
| 3. — Les conséquences.....   | 7         |
| 4. — L'utilisation de l'article 38 de la Constitution.....   | 7         |
| C. — L'opposition de l'Assemblée Nationale et les observations de la Commission sur les arguments présentés..... | 8         |
| <b>II. — L'amélioration de la procédure parlementaire de ratification des textes douaniers .....</b>             | <b>10</b> |
| A. — La position de la Commission des Affaires Economiques et du Plan en première lecture.....                   | 10        |
| B. — La position du Gouvernement et les observations de la Commission sur les arguments présentés.....           | 11        |
| C. — L'opposition de l'Assemblée Nationale et les observations de la Commission sur les arguments présentés..... | 13        |
| <b>Conclusion.....</b>   | <b>16</b> |
| <b>Amendement présenté par la Commission.....</b>  | <b>18</b> |
| <b>Dispositif du projet de loi.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>ANNEXE : liste des projets de loi concernant les douanes en instance à l'Assemblée Nationale .....</b>        | <b>30</b> |

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'examen de ce projet de loi en première lecture, le Sénat avait adopté deux amendements, l'un à l'article 23 qui a été retenu par l'Assemblée Nationale, l'autre introduisant un article additionnel A (nouveau) qui a été rejeté par l'Assemblée Nationale. C'est donc ce seul article qui est soumis au Sénat en deuxième lecture.

A la vérité, cet article additionnel visait deux problèmes distincts : d'une part, l'harmonisation de certaines dispositions du Code des douanes, et notamment de son article 8 avec la Constitution de 1958 ; d'autre part, l'aménagement de la procédure parlementaire de ratification des textes douaniers afin de permettre un meilleur exercice par le Parlement de son pouvoir de contrôle en la matière.

Nous examinerons donc successivement ces deux points en rappelant la position prise par le Gouvernement et l'Assemblée Nationale à leur égard.

## **I. — L'harmonisation de certaines dispositions du Code des douanes avec la Constitution de 1958.**

### **A. — LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN EN PREMIÈRE LECTURE**

Dans son exposé présenté lors de l'examen en première lecture, votre Rapporteur avait développé de la façon suivante les raisons pour lesquelles la procédure de ratification des décrets modifiant le tarif des droits de douane n'était pas conforme à la Constitution :

« L'article 8 du Code des douanes, en vertu duquel cette procédure est utilisée date, en effet, de la loi du 15 avril 1954 et a été rédigé sous l'empire de la Constitution du 19 octobre 1946. Mais, si cette procédure était compatible avec la lettre autant que l'esprit de la Constitution précitée, elle n'est plus adaptée à la Constitution du 4 octobre 1958.

« En conférant à la loi et au règlement un champ d'application nettement défini par ses articles 34 et 37, la Constitution ne permet plus, d'une part, au Gouvernement de réglementer par décrets des matières réservées à la seule

compétence du pouvoir législatif et, d'autre part, au Parlement de valider un acte — le décret — qui, par nature, ne peut être soumis à ratification du Parlement ni acquérir force de loi.

« Lorsque le Gouvernement est appelé à prendre des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi, cette compétence s'exerce, après accord exprès du Parlement, par voie d'ordonnances soumises, sous peine de caducité, à dépôt devant le Parlement.

« Ainsi la Constitution de 1958 fait de l'ordonnance le seul acte accompli par le pouvoir exécutif, sur délégation du pouvoir législatif, qui puisse recevoir force de loi par un vote ultérieur du Parlement.

« C'est donc cette procédure qui aurait dû être utilisée depuis 1958 en remplacement de celle prévue par l'article 8 du Code des douanes de 1954. »

En conséquence, votre Commission des Affaires économiques et du Plan avait proposé au Sénat, qui l'avait adopté, un amendement précisant que les modifications au tarif des droits de douane devaient être effectuées par ordonnances soumises à ratification du Parlement, la loi de finances de chaque année autorisant précisément le Gouvernement à intervenir par ordonnances dans ce domaine. Pour des raisons d'harmonisation, la même procédure devait être appliquée aux articles 14, 17, 18, 19, 19 *ter*, 22 et 25 du Code des douanes.

#### B. — L'OPPOSITION DU GOUVERNEMENT ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION SUR LES ARGUMENTS PRÉSENTÉS

En séance publique, M. Robert Boulin, Secrétaire d'Etat au Budget, s'était opposé à cette substitution de l'ordonnance au décret en invoquant divers arguments :

##### 1° *Les avis du Conseil d'Etat.*

Le Secrétaire d'Etat avait invoqué, en premier lieu, l'autorité du Conseil d'Etat et, notamment, deux avis rendus, l'un, le 1<sup>er</sup> décembre 1958, par la Commission permanente, l'autre, le 22 septembre 1959, par la Section des Finances du Conseil d'Etat.

*L'avis du 1<sup>er</sup> décembre 1958 avait été émis par la Commission permanente du Conseil d'Etat* alors que la Direction générale des Douanes avait préparé deux projets d'ordonnances pour suspendre ou réduire provisoirement des droits de douane.

Dans ces circonstances, la Commission permanente du Conseil d'Etat avait pris la position suivante :

« La commission permanente a constaté que les projets d'ordonnance, dans la forme où ils ont été présentés, aboutissaient à regarder comme étant de nature

exclusivement législative des dispositions qui, cependant, en vertu de la législation en vigueur résultant de l'article 8 fondamental du Code des douanes, peuvent être prises par décret en Conseil des Ministres, sous réserve de leur ratification ultérieure par le Parlement.

« La commission permanente a estimé que, si les projets d'ordonnance se fondent sur l'article 34 de la Constitution qui réserve au pouvoir législatif l'assiette des impositions de toute nature, ledit article 34 n'a pu avoir pour conséquence de restreindre, même pour l'avenir, les pouvoirs du Gouvernement, surtout en une matière qui comporte pour celui-ci la nécessité d'intervenir d'urgence à tout moment. »

Il faut observer, en premier lieu, qu'à cette époque le Parlement de la V<sup>e</sup> République n'était pas encore réuni, les élections à l'Assemblée Nationale n'ayant eu lieu que les 23 et 30 novembre 1958 et que les ordonnances sur lesquelles portait l'avis de la Commission permanente du Conseil d'Etat auraient été prises en application de l'article 92 de la Constitution, dont le premier alinéa était ainsi rédigé :

« Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des Institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics, seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnances ayant force de loi. »

Il est bien certain que la modification des droits de douane ne pouvait être considérée comme nécessaire, ni à la mise en place des institutions, ni au fonctionnement des pouvoirs publics ; et, dans ces conditions, l'utilisation de l'article 92 ne se justifiait pas.

Mais il semble que la Commission permanente ait envisagé le problème sur un plan général, puisqu'elle déclare que « l'article 34 n'a pu avoir pour conséquence de restreindre, même pour l'avenir, les pouvoirs du Gouvernement, surtout en une matière — les droits de douane — qui comporte pour celui-ci la nécessité d'intervenir d'urgence à tout moment ».

Or, l'utilisation de la procédure de l'ordonnance prévue par l'article 38 de la Constitution ne restreint pas les pouvoirs du Gouvernement et lui permet d'intervenir d'urgence à tout moment. On voit mal, en conséquence, les raisons qui ont pu amener la Commission permanente du Conseil d'Etat à prendre une telle position qui n'est pas justifiée par des nécessités pratiques et va à l'encontre de la lettre même de la Constitution. Sans doute, peut-on penser que les juristes éminents qui se sont penchés sur la question n'étaient pas familiarisés avec les nouveaux mécanismes constitutionnels et ont été plus sensibles à la pratique suivie en la matière sous la IV<sup>e</sup> République qu'aux exigences de la nouvelle Constitution. Mais cette pratique ne pouvait à la rigueur être promue au rang de coutume que si la Constitution actuelle ne prévoyait pas les

conditions d'intervention du pouvoir gouvernemental dans le domaine législatif ; la procédure suivie sous la Constitution de 1946 s'insérerait alors « sur un terrain laissé vide » (Julien Laferrière) par le texte constitutionnel actuel. Mais, précisément, tel n'est pas le cas. C'est pourquoi votre Commission des Affaires économiques et du Plan a estimé mal fondé l'avis de la Commission permanente du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> décembre 1958, émis par ailleurs à une époque où le fonctionnement normal des pouvoirs publics n'était pas rétabli.

Quant au *deuxième avis émis par la Section des Finances du Conseil d'Etat, le 22 septembre 1959*, il portait non plus sur l'application de l'article 8 du Code des douanes, mais sur l'article 17 du même Code, qui autorise le Gouvernement à mettre en vigueur, par décret, les dispositions douanières des traités et accords de commerce non encore ratifiés. Dans cet avis, le Conseil d'Etat a estimé qu'en l'absence d'une abrogation expresse, les dispositions de l'article 17 étaient toujours en vigueur, ce qui, en d'autres termes, signifie qu'un texte s'applique aussi longtemps qu'il n'a été ni modifié ni abrogé et ne nous apporte aucune lumière supplémentaire en la matière.

## 2° *La pratique antérieure.*

M. Boulin a indiqué ensuite que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, 44 décrets modifiant le tarif des droits de douane avaient été ratifiés par les deux Assemblées, sans objection ; qu'en outre, un article 19 *ter* de la loi de finances du 21 décembre 1961, donc postérieur à la Constitution, permet au Gouvernement d'instituer, par décrets, des prélèvements ou des taxes compensatrices à l'importation ou à l'exportation et que, ni le Conseil d'Etat qui a eu à en délibérer, ni le Parlement qui l'a voté, n'ont opposé à son égard d'objections d'inconstitutionnalité.

A cet argument, il est facile de répondre que la force de l'habitude amène à utiliser les mécanismes juridique et constitutionnel antérieurement mis au point et qu'il a fallu un certain temps pour apercevoir toutes les modifications apportées par la Constitution de la V<sup>e</sup> République au fonctionnement antérieur des pouvoirs publics.

### 3° *Les conséquences.*

Il est un autre argument invoqué par M. Boulin concernant les conséquences du remplacement du décret par l'ordonnance dans la procédure de ratification des textes douaniers : « Accepter la procédure par ordonnance, dit le Secrétaire d'Etat au Budget, serait reconnaître l'illégalité des décrets intervenus précédemment. On risquerait ainsi de remettre en cause la légitimité de perceptions déjà opérées en vertu de décrets non encore ratifiés. »

Il faut bien voir que cet argument n'est pas valable car, d'une part, la loi n'a pas d'effet rétroactif et, d'autre part, si la moindre crainte se faisait jour à ce sujet sur la légalité des perceptions antérieurement effectuées, il serait facile d'insérer dans l'article 8 les dispositions nécessaires pour mettre le Gouvernement à l'abri de tels inconvénients.

### 4° *L'utilisation de l'article 38 de la Constitution.*

Enfin, la procédure par ordonnance, a observé M. Boulin, serait contestable dans la mesure où elle exigerait une délégation qui devrait être renouvelée chaque année et qui deviendrait permanente, alors que l'article 38 de la Constitution envisage une délégation d'une durée limitée dans le temps.

Il faut observer, à ce propos, que la rédaction proposée par la Commission pour l'article 8 du Code des douanes limite à un an l'autorisation pour le Gouvernement de modifier par ordonnances le tarif des droits de douane et que de telles modifications rentrent normalement dans l'exécution du programme économique du Gouvernement. Donc, cette rédaction n'est pas en opposition avec l'article 38 de la Constitution.

Cependant, dans son respect de la Constitution, la Commission a été sensible à la légère difficulté que pouvait présenter la rédaction de l'article 8 du Code des douanes telle qu'elle l'avait proposée, et notamment du troisième alinéa qui semblait faire obligation au Gouvernement de demander, dans le projet de loi de finances, l'autorisation de prendre par ordonnances les mesures visant notamment à modifier le tarif des droits de douane d'importation.

En effet, l'article 38 de la Constitution précise que « le Gouvernement *peut...* demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Votre Commission aurait donc substitué une obligation à une possibilité.

Mais, à la vérité, si la Commission des Affaires économiques et du Plan avait proposé ce texte, c'était dans un esprit de collaboration avec le Gouvernement ; elle reconnaît que ce souci l'a poussée à proposer un texte alors qu'il appartenait en réalité au Gouvernement de rechercher une formule adéquate conforme à la Constitution de 1958, et notamment à ses articles 34, 37 et 38 et permettant au Parlement, compte tenu de l'application du Traité de Rome, d'exercer efficacement en matière douanière, à la fois son pouvoir législatif et son pouvoir de contrôle.

Car, en définitive, il faut rappeler que, devant le Comité consultatif constitutionnel, le Commissaire du Gouvernement, M. Janot, a fait la déclaration suivante : « Il faut que les choses soient nettes : il y a désormais un domaine de la loi et un domaine du décret ; le terme « ordonnance » ne se justifie que lorsque le Gouvernement intervient dans le domaine qui, normalement, est celui du législateur. » et plus loin : « En supprimant l'article 38, vous interdiriez toute délégation de pouvoir du Parlement au Gouvernement. »

Tout est donc bien clair : la nouvelle Constitution établit une cloison étanche entre ce qui ressortit à la loi (article 34) et ce qui relève du domaine du décret (article 37) et une seule procédure est à la disposition du Gouvernement en matière de délégation de pouvoir. Il doit demander, en vertu de l'article 38, le droit de légiférer par ordonnances, c'est la seule façon qu'il ait de pouvoir pénétrer dans le domaine législatif.

#### C. — L'OPPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION SUR LES ARGUMENTS PRÉSENTÉS

Le Rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges, M. Ziller, a reconnu que « la disposition permettant au Gouvernement de modifier par décret le tarif des droits de douane ne s'harmonise pas *très bien* avec les dispositions de la Constitution de 1958 », ajoutant : « les rédacteurs de la Constitution n'ont sans

doute pas aperçu la nécessité de tenir compte d'une procédure très spéciale et qui, au demeurant, n'avait pas donné lieu dans le passé à de grandes difficultés ». Mais il a estimé que « le recours aux dispositions de l'article 38 de la Constitution ne paraissait pas résoudre le problème posé, le Gouvernement ne pouvant, aux termes de cet article, demander au Parlement l'autorisation de prendre des mesures, qui sont normalement du domaine de la loi, que pendant un délai limité ».

Cette remarque rejoint la dernière observation de M. Boulin que nous venons d'évoquer.

Nous ne nous y attarderons donc pas, passant immédiatement à la deuxième objection de M. Ziller qui est ainsi formulée :

« Une telle disposition aboutirait donc finalement à déléguer, d'une manière permanente au Gouvernement, le pouvoir d'agir dans un domaine essentiellement législatif. Une telle délégation permanente pourrait d'ailleurs constituer un précédent et être accordée par la suite pour d'autres matières législatives ».

Cette objection est à première vue très forte car il est certain que si le Parlement déléguait d'une manière permanente au Gouvernement son pouvoir d'action dans les principales matières législatives, son rôle serait encore sensiblement diminué.

Mais, d'une part, il ne s'agissait pas, dans l'esprit de la Commission des Affaires économiques et du Plan, d'une délégation permanente puisque l'autorisation d'intervenir par ordonnance en matière douanière devait être, aux termes de l'amendement qu'elle avait déposé et que le Sénat avait voté, renouvelée chaque année à l'occasion de la loi de finances et qu'on ne peut préjuger de tous les votes du Parlement dans les années à venir.

En outre, par rapport à la situation actuelle, il y avait accroissement du contrôle du Parlement en ce domaine. Pour le moment, en effet, le Gouvernement dispose *en permanence* de l'autorisation de modifier par décret le tarif des droits de douane. Avec le texte voté par le Sénat en première lecture, cette autorisation serait limitée à un an et ne ferait pas l'objet d'une tacite reconduction mais d'un vote du Parlement à l'occasion duquel celui-ci pourrait exercer à l'encontre du Gouvernement son droit de « remontrance » qui est précisément le fondement de l'institution parlementaire.

Quant à la crainte du précédent créé par cette procédure, il faut bien reconnaître que cette dernière constituerait, en raison de la spécificité du domaine concerné, bien plus une exception qu'un

précédent. Il appartiendra, par ailleurs, au Parlement d'accepter ou non dans l'avenir et selon les circonstances, de déléguer temporairement son pouvoir législatif au Gouvernement. Mais la décision prise en matière de droits de douanes sera de bien peu de poids en face de la résolution et du caractère des parlementaires du moment.

Votre Rapporteur n'a eu connaissance que tardivement de l'argumentation présentée par M. de Grailly, Rapporteur pour avis de la Commission des Lois.

Cette argumentation reprenait pour l'essentiel celle présentée par M. Boulin, Secrétaire d'Etat au Budget, en première lecture au Sénat. Mais, par ailleurs, voulant trop prouver, M. de Grailly avait commencé sa démonstration en expliquant que la fixation du taux du droit de douane était du domaine réglementaire. S'il en était bien ainsi, toute la discussion serait oiseuse puisqu'à ce moment-là, l'article 8 du Code des Douanes serait inutile et le Gouvernement n'aurait pas à soumettre à la ratification du Parlement les décrets de modification du tarif des droits de douane.

Quant aux comparaisons avec les taxes parafiscales, elles ne sont pas valables puisque précisément l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a prévu, pour l'établissement de ces taxes par décret ordinaire, une exception qui n'a pas été instituée pour les droits de douane.

## II. — L'amélioration de la procédure parlementaire de ratification des textes douaniers.

### A. — LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN EN PREMIÈRE LECTURE

Dans son exposé présenté lors de l'examen en première lecture votre rapporteur avait développé de la façon suivante les raisons pour lesquelles il estimait nécessaire d'améliorer la procédure parlementaire de la ratification des textes douaniers.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, qui dispose notamment que « ... la loi fixe les règles... concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature », la fixation des droits de douane relève incontestablement du domaine législatif.

Or, dans le cadre de sa politique économique générale, le Gouvernement peut être amené à vouloir suspendre ou rétablir les droits de douane d'importation, soit pour faciliter l'approvisionnement du marché, soit au contraire pour mettre fin à une

période de suspension, la production nationale étant devenue ou redevenue normale, et, en une telle matière, il est nécessaire d'agir rapidement afin d'éviter notamment des manœuvres spéculatives.

C'est pourquoi le Code des Douanes comporte un article 8 autorisant le Gouvernement à agir exceptionnellement par décret dans un domaine législatif et à modifier le tarif des droits de douane d'importation, suspendre ou rétablir, en tout ou partie, les droits de douane d'importation.

Toutefois, comme la modification des droits de douane est du domaine de la loi, l'article 8 comporte un deuxième alinéa précisant que les décrets de modification du tarif des droits de douane d'importation doivent être présentés en forme de projets de loi à l'Assemblée Nationale, étant entendu qu'ils demeurent exécutoires tant que le Parlement ne s'est pas prononcé.

Cette procédure serait parfaite et concilierait les nécessités de l'action gouvernementale avec le respect des droits du Parlement si les projets de loi de ratification de décrets douaniers étaient eux-mêmes soumis rapidement à l'examen de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

La pratique ayant révélé, au contraire, une certaine lenteur dans l'examen des projets de l'espèce, il est apparu que le dépôt desdits projets sur le bureau de l'une ou l'autre Assemblée, au lieu du seul bureau de l'Assemblée Nationale, accélérerait le travail parlementaire en ce domaine et lui rendrait quelque utilité, les examens tardifs de textes souvent devenus caducs ne présentant aucun intérêt.

Sur le plan juridique, les termes de la Constitution de 1958 permettent une telle modification, *seuls les projets de loi de finances devant être, aux termes de l'article 39 de la Constitution, soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale.*

Sur le plan pratique, cette double possibilité de dépôt permettrait l'examen rapide des projets de l'espèce car, si le Gouvernement dépose bien les projets de loi de ratification de décrets douaniers sur le bureau de l'Assemblée Nationale, immédiatement si elle est réunie ou dès l'ouverture de la nouvelle session si elle ne l'est pas (comme lui en fait obligation le deuxième alinéa de l'article 8 du Code des Douanes), l'expérience a prouvé que ces projets de loi attendaient des mois, et parfois des années, avant d'être inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. Il est d'ailleurs difficile de déterminer les responsabilités en la matière puisque, si le Gouvernement peut toujours inscrire à l'ordre du jour prioritaire un projet de loi quel qu'il soit, il faut également que la commission compétente de l'Assemblée Nationale ait eu le temps d'examiner les projets inscrits à l'ordre du jour.

Quoi qu'il en soit, le Sénat est ainsi appelé à examiner des textes entrés en application depuis fort longtemps, parfois même devenus caducs depuis un ou deux ans.

Pour remédier à cette situation, il importe, en premier lieu, que le Gouvernement modifie son comportement et inscrive rapidement à l'ordre du jour prioritaire, en application de l'article 48 de la Constitution, les projets de ratification de décrets douaniers qu'il a antérieurement déposés. Un débat tardif perd, en effet, généralement tout intérêt.

## B. — LA POSITION DU GOUVERNEMENT ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION AUX ARGUMENTS PRÉSENTÉS

Lors de l'examen, en séance publique, le 24 octobre 1963, M. le Secrétaire d'Etat au Budget a précisé au Sénat que : « Le Gouvernement s'engage volontiers à demander à l'Assemblée Nationale de bien vouloir examiner rapidement les décrets en instance devant elle ». Mais ces déclarations d'intention risquent

de ne pas être suivies d'effet : dix-huit projets de loi de ratification de textes douaniers se trouvaient en instance à l'Assemblée Nationale le 24 octobre 1963, actuellement il se retrouvent vingt-quatre (voir annexe). D'ailleurs, le mauvais fonctionnement du système n'a pas entraîné de protestations qu'au Sénat, puisqu'à l'Assemblée Nationale, M. Maurice Lemaire, Président de la Commission de la Production et des Echanges, compétente en matière douanière, s'était fait l'écho, le 21 juillet 1961, des conditions dans lesquelles l'Assemblée était amenée à examiner des textes douaniers caducs depuis plus d'un an et avait fait allusion « à la question des ordres du jour prioritaires... et des difficultés qui en résultent pour le travail des Commissions ».

Ceci se passait il y a plus de deux ans et, malgré les bonnes paroles qui ont été prodiguées, en la matière, à l'une et l'autre Assemblées, aucune amélioration ne s'est fait jour.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne peut donc plus se satisfaire de bonnes paroles ! C'est pourquoi elle vous avait proposé, dans le texte constituant l'article A (nouveau), de donner au Gouvernement la possibilité de déposer les projets de ratification des décrets douaniers indistinctement sur le Bureau de l'Assemblée Nationale et sur celui du Sénat. Dans son esprit, cette disposition permettrait au Gouvernement de répartir les textes douaniers en instance de ratification, entre les deux Assemblées, en considération des travaux législatifs déjà en cours.

Le Gouvernement, à diverses reprises, avait donné son approbation à cette position de votre Commission des Affaires économiques et du Plan, notamment M. Baumgartner, alors Ministre des Finances et des Affaires économiques, le 3 novembre 1960 :

« La meilleure voie dans laquelle nous pourrions nous orienter ne serait-elle pas de prévoir l'étude d'un projet en vertu duquel de tels projets de ratification pourraient être déposés soit à l'Assemblée Nationale, soit au Sénat, de manière à utiliser au mieux le temps disponible des deux Assemblées et à accélérer dans toute la mesure du possible l'examen desdits projets qui, de toute évidence, perdent de leur valeur quand ils viennent en discussion de façon trop tardive ? »

et le 12 juillet 1961 :

« Je m'étais engagé spécialement devant le Sénat à faire examiner par le Conseil d'Etat la possibilité de déposer les décrets de ratification des mesures prises en vertu de l'article 8 du Code des Douanes indifféremment soit devant l'Assemblée Nationale, soit devant la Haute Assemblée, et je crois pouvoir dire, avec une certaine prudence, parce que je ne suis pas encore en possession d'un avis définitif et écrit du Conseil d'Etat, que les conclusions de cette Assemblée seront très vraisemblable-

ment favorables à la suggestion qui avait été présentée ici et que, pour ma part, je considère comme parfaitement conforme à la bonne marche du travail parlementaire »,

et M. Joseph Fontanet, alors Secrétaire d'Etat au Commerce intérieur déclarait à l'Assemblée Nationale, le 21 juillet 1961 :

« Il y a donc intérêt à donner aux Assemblées la possibilité d'utiliser au mieux le temps dont elles disposent pour examiner ces textes. C'est la raison pour laquelle, sous réserve de l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement est disposé à étudier la possibilité de déposer les textes simultanément devant les deux Assemblées, ce qui leur permettrait d'user de la meilleure manière des délais que leurs ordres du jour respectifs leur permettent de se ménager. »

Sans doute, M. Boulin a fait état d'une déclaration faite devant le Sénat, le 10 novembre 1961 par M. Terrenoire, alors Ministre délégué auprès du Premier Ministre, qui prenait sur la question une position différente :

« Après une étude attentive de la question, le Gouvernement avait estimé que l'adoption d'une procédure différente de celle prévue à l'article 8 du Code des Douanes, en ce qui concerne le dépôt des projets de loi en cause, rencontrait de sérieuses objections.

« En effet, disait le ministre délégué, si ces projets de ratification ne peuvent sans doute être assimilés aux projets de loi de finances, obligatoirement déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale en vertu de la Constitution, il n'en convient pas moins d'observer que les dispositions de l'article 8 du Code des Douanes forment un tout qu'il ne paraît pas souhaitable de dissocier, puisque l'obligation de déposer des projets de loi de ratification sur le bureau de l'Assemblée nationale est liée à l'autorisation de principe donnée au Gouvernement par le même texte de modifier le tarif des droits de douane par décret.

« La procédure de dépôt prévue par l'article 8 est d'ailleurs, il faut le constater, conforme à une tradition observée d'une manière générale, même en l'absence de textes précis pour la transmission des projets portant ratification des décrets pris en matière législative. »

M. le Secrétaire d'Etat au Budget s'est déclaré solidaire de la position de M. Terrenoire. Mais pourquoi cette solidarité ministérielle s'est-elle manifestée au profit de M. Terrenoire qui n'avait — il faut bien le dire — que des rapports lointains avec les problèmes douaniers et au détriment de M. Baumgartner, ministre compétent en la matière à cette époque ?

### C. — L'OPPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION SUR LES ARGUMENTS PRÉSENTÉS

A L'Assemblée Nationale, le Rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges, M. Ziller, s'est opposé à l'amélioration des conditions de l'exercice des pouvoirs douaniers du Parlement en invoquant essentiellement « la prééminence de l'Assemblée issue du suffrage universel direct en matière financière » et en prétendant que « les dispositions proposées par le

Sénat tendent à supprimer ce qu'on a appelé la priorité financière de l'Assemblée Nationale ». Il a invoqué, à l'appui de son argumentation, l'article 34 de la Constitution qui indique que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat », rappelant en outre que « la diminution d'un droit de douane intéresse bien les ressources de l'Etat ».

Par ailleurs, M. de Grailly, Rapporteur pour avis de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, a invoqué, pour affirmer la priorité financière de l'Assemblée Nationale en matière de droits de douane, une remarquable thèse de doctorat en droit sur le rôle financier du Sénat français, publiée en 1937 (1). On lit, en effet, dans l'introduction de cet ouvrage :

« Sont considérées comme « lois de finances » le budget, les lois portant création de ressources fiscales ou modifications de tarifs (y compris le tarif douanier), les ouvertures de crédits provisoires, extraordinaires ou supplémentaires, les autorisations d'emprunts, les projets monétaires et les lois de comptes. »

Votre Rapporteur, qui ne se sent pas une vocation de polémiste, tient cependant à rétablir la vérité en la matière.

En premier lieu, l'argument tiré de l'article 34 de la Constitution par M. Ziller repose sur une *citation incomplète*, le texte exact étant le suivant : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

Or, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances précise, dans son article 2 : « Ont un caractère de loi de finances :

- « — la loi de finances de l'année et les lois rectificatives ;
- « — la loi de règlement. »

Ce sont donc ces seuls projets de loi qui, aux termes des articles 39 et 47 de la Constitution, sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale. La priorité financière de l'Assemblée Nationale est donc limitée par la Constitution de la V<sup>e</sup> République à ces seuls textes et on ne saurait prétendre que les dispositions des constitutions antérieures puissent prendre le pas sur la constitution actuelle, quoi qu'en pensent M. Ziller qui semble avoir, en la matière, une curieuse opinion personnelle (2) et M. de Grailly qui, dans sa

---

(1) Le rôle financier du Sénat français, *Essai d'histoire parlementaire*, par François Goguel.

(2) « Votre rapporteur fera ensuite remarquer que la tradition de toutes les Constitutions de la République, depuis 1875, a toujours nettement établi la prééminence de l'Assemblée issue du suffrage universel direct en matière financière, *quelle qu'ait pu être par ailleurs la rédaction des dispositions constitutionnelles.* » (Documents Assemblée Nationale n° 706, session 63-64, page 6.)

grande habileté, estime qu'en la matière la Constitution de 1875 doit s'appliquer plutôt que celle de 1958. Il a cru, en outre, embarrasser votre Rapporteur en invoquant un commentaire valable pour la Constitution de 1875 mais qui — les textes constitutionnels étant ce qu'ils sont — ne trouve évidemment pas son application dans le cadre de la Constitution de 1958, ainsi que l'a confirmé à votre Rapporteur l'auteur de la thèse sur le rôle financier du Sénat français qui date de 1937.

Les propositions du Sénat, en ce qui concerne la possibilité de dépôt des projets de ratification douaniers sur le Bureau de l'une ou l'autre Assemblée, sont donc conformes à la Constitution de 1958, et ne portent atteinte, en aucune matière, à la prééminence financière de l'Assemblée Nationale telle qu'elle a été établie par cette Constitution.

Au demeurant, l'Assemblée Nationale a voté sans observation l'article 3 de la loi de finances pour 1962 qui précisait que les projets de loi tendant à la ratification de certains décrets devaient être présentés au *Parlement* (article 19 *ter* du Code des Douanes) et non par priorité à l'Assemblée Nationale (1).

Contrairement à ce qu'a écrit le Rapporteur de l'Assemblée Nationale (2),  *votre Rapporteur ne s'est pas appuyé sur « une analyse ambiguë des termes de la Constitution de 1958 pour justifier l'extension des prérogatives de la Haute Assemblée » ; il croit au contraire avoir analysé très scrupuleusement cette Constitution et la nouvelle procédure qu'il avait proposée avait pour objet non pas d'étendre les prérogatives du Sénat, mais d'améliorer les conditions d'exercice par les deux Assemblées du Parlement du pouvoir législatif et du pouvoir de contrôle que la Constitution leur a attribués.*

---

(1) Article 3. — « Il est ajouté au Code des Douanes un article 19 *ter* ainsi conçu :

« Art. 19 *ter*. — 1. Le Gouvernement peut, par décrets pris en Conseil des Ministres, instituer à l'entrée ou à la sortie des marchandises, éventuellement en remplacement ou complément de tout ou partie des droits de douane, des prélèvements ou taxes compensatoires établis en fonction des écarts constatés entre les prix appliqués sur le marché des pays étrangers et sur le marché national.

« Des projets de loi tendant à la ratification des décrets visés à l'alinéa précédent doivent être présentés au Parlement, immédiatement s'il est réuni ou, dans le cas contraire, dès l'ouverture de la plus prochaine session. Les décrets demeurent exécutoires tant que le Parlement ne s'est pas définitivement prononcé à leur sujet.

« Ces prélèvements ou taxes compensatoires sont modifiés ou supprimés selon la même procédure. »

« . . . . . »

(2) Document Assemblée Nationale n° 706, session 1963-1964, page 6, antépénultième alinéa.

### Conclusion.

M. Boulin, Secrétaire d'Etat au Budget, avait conclu ses observations au Sénat sur l'amendement de la Commission des Affaires Economiques et du Plan proposant le vote d'un article A nouveau, en disant que, pour répondre aux préoccupations des Assemblées, des formules nouvelles devraient être trouvées.

M. Ziller, Rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale, a présenté la même observation notamment à propos des procédures de ratification des décisions douanières prises en application du Traité de Rome. Pour ces décisions qui ne sont en fait que l'application directe et immédiate d'actes internationaux dont le Parlement a autorisé la ratification, le Rapporteur de l'Assemblée Nationale a suggéré de rechercher une formule nouvelle qui permette au Parlement d'être informé sans qu'il soit nécessaire de déposer à chaque fois un projet de loi de ratification.

C'est une raison supplémentaire pour votre Rapporteur d'insister auprès du Gouvernement pour que l'ensemble de la procédure concernant les textes douaniers fasse l'objet d'un nouvel examen auquel serait associé le Parlement.

C'est pourquoi, l'Assemblée Nationale ayant supprimé l'article A (nouveau) voté par le Sénat, votre Rapporteur vous propose, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, les conclusions suivantes :

En ce qui concerne l'harmonisation des dispositions du Code des Douanes avec la Constitution de 1958, votre Commission persiste à penser que la procédure de ratification des décrets modifiant le tarif des droits de douane n'est pas conforme à la Constitution, le Gouvernement ne pouvant plus intervenir par décrets dans le domaine législatif.

Cependant, elle a été sensible à la nécessité d'aboutir rapidement à la mise sur pied d'un texte définitif en ce qui concerne les modifications apportées à la législation douanière relative au régime de l'admission temporaire, des acquits à caution et des diverses dispositions du titre V du projet de loi qui vous est soumis.

C'est pourquoi, sans renier ses prises de position antérieures, elle croit utile, en cette fin de session, de reporter à plus tard la solution définitive du problème qu'elle avait soulevé. Elle souhaite, à cet égard, que le Gouvernement prenne l'initiative d'organiser une conférence portant sur la réforme de l'article 8 du Code des douanes et des articles connexes et à laquelle seraient conviés des parlementaires des deux Assemblées.

Evidemment, si la collaboration que souhaite votre Commission ne se manifestait pas, il serait possible au Sénat de reprendre son amendement à l'occasion de l'examen des divers autres projets de réforme du Code des douanes.

Par contre, votre Commission a décidé de maintenir l'amendement voté par le Sénat en première lecture pour la partie qui donnait au Gouvernement la possibilité de déposer les projets de ratification, en matière de douanes, indistinctement sur le Bureau de l'Assemblée Nationale ou sur celui du Sénat.

Qu'il nous suffise de rappeler que les soucis d'efficacité et de rapidité qui ont conduit votre Commission à adopter ces dispositions se concilient avec les dispositions constitutionnelles ou législatives actuellement en vigueur : dans le cadre de la Constitution de 1958 (art. 34, 39 et 47) hormis le cas des lois de finances ou des lois de règlement, tous les autres projets de loi peuvent être déposés indistinctement sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou sur celui du Sénat.

Par ailleurs, cette nouvelle procédure a pour objet, non pas d'étendre les prérogatives du Sénat, mais d'améliorer les conditions d'exercice par les deux Assemblées du Parlement du pouvoir législatif et du pouvoir de contrôle que la Constitution leur a attribués.

En effet, le contrôle du Parlement sur la politique du Gouvernement en matière douanière perd toute efficacité en cas d'examen trop tardif des projets de loi de ratification.

Votre Commission espère que cette réforme — à la vérité modeste — vaudra par l'état d'esprit dans lequel elle sera appliquée,

tant par le Gouvernement que par le Parlement. En conséquence, elle vous propose de rédiger comme suit l'article additionnel A (nouveau) :

« I. — Dans les articles 8 (2<sup>e</sup> alinéa), 14-2 et 22-2, après les mots : « doivent être présentés en forme de projets de loi à l'Assemblée Nationale », ajouter les mots : « *ou au Sénat* ».

« II. — Rédiger comme suit la fin de l'article 17-1 du Code des douanes :

« ... à partir de la date du dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale *ou sur celui du Sénat* du projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation desdits traités ou accords. »

## AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

### Article additionnel A (nouveau).

**Amendement :** Insérer avant le titre premier un article additionnel A (nouveau) ainsi rédigé :

I. — Dans les articles 8 (2<sup>e</sup> alinéa), 14-2 et 22-2, après les mots : « ... doivent être présentés en forme de projets de loi à l'Assemblée Nationale », ajouter les mots : « *ou au Sénat* ».

II. — Rédiger comme suit la fin de l'article 17-1 du Code des douanes :

« ... à partir de la date du dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale *ou sur celui du Sénat* du projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation desdits traités ou accords ».

## PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.) (1)

Art. A (nouveau).

..... Supprimé .....

## TITRE PREMIER

### Mesures concernant le dédouanement des marchandises.

Article premier.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Il est ajouté au Code des douanes un article 27 bis ainsi conçu :

« Art. 27 bis — Le remboursement des droits et taxes perçus à l'importation peut être accordé lorsqu'il est établi que les marchandises importées en vertu d'un contrat de vente ferme n'étaient pas conformes aux clauses de ce contrat ou qu'elles étaient déjà endommagées au moment de leur importation.

« Le remboursement des droits et taxes est subordonné au renvoi de ces marchandises au fournisseur étranger.

« Des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques fixent les conditions d'application du présent article, et notamment le délai dans lequel la demande de remboursement doit être déposée après l'importation des marchandises. »

Art. 2.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 43 du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 43. — 1. — L'action du service des douanes s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier dans les conditions fixées par le présent Code.

« 2. — Une zone de surveillance spéciale est organisée le long des frontières terrestres et maritimes. Elle constitue le rayon des douanes. »

---

(1) Les articles, pour lesquels l'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté un texte identique, figurent en petits caractères dans le dispositif. Ils ne sont rappelés que pour mémoire et ne peuvent plus être remis en cause (art. 42 du Règlement).

### Art. 3.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

I. — Le 1 de l'article 83 du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1. — Les marchandises destinées à être exportées doivent être conduites à un bureau de douane ou dans les lieux désignés par le service des douanes. »

II. — Les 2, 3 et 4 de l'article 85 du Code des douanes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 2. — La déclaration en détail doit être déposée au plus tard avant l'expiration d'un délai fixé par le directeur général des douanes et droits indirects, à compter de l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes. Ce dépôt doit avoir lieu pendant les heures fixées par le directeur général des douanes et droits indirects.

« 3. — Le directeur général des douanes et droits indirects peut autoriser le dépôt des déclarations en détail avant l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes. Des arrêtés du directeur général des douanes et droits indirects fixent les conditions d'application de cette disposition, et notamment les conditions et délais dans lesquels il doit être justifié de l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes. »

III. — Il est ajouté au Code des douanes un article 99 bis ainsi conçu :

« Art. 99 bis. — Pour l'application du présent Code, et notamment des droits et taxes, des prohibitions et autres mesures, les déclarations déposées par anticipation ne prennent effet, avec toutes les conséquences attachées à l'enregistrement, qu'à partir de la date à laquelle il est justifié, dans les conditions et délais prévus au 3 de l'article 85 ci-dessus, de l'arrivée des marchandises et sous réserve que lesdites déclarations satisfassent aux conditions requises à cette date en vertu de l'article 95 ci-dessus. »

IV. — Il est ajouté à l'article 100 du Code des douanes un 3 ainsi conçu :

« 3. — Les déclarations déposées par anticipation doivent être rectifiées au plus tard au moment où il est justifié de l'arrivée des marchandises. »

V. — L'article 108 du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 108. — 1. — Sous réserve des dispositions de l'article 99 bis et sauf application de la clause transitoire prévue par l'article 25 ci-dessus, les droits et taxes à percevoir sont ceux qui sont en vigueur à la date d'enregistrement de la déclaration en détail.

« 2. — En cas d'abaissement du taux des droits de douane, le déclarant peut demander l'application du nouveau tarif plus favorable que celui qui était en vigueur à la date d'enregistrement de la déclaration en détail pour la consommation, si l'autorisation prévue à l'article 113 n'a pas encore été donnée. »

VI. — L'article 113 du Code des Douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 113. — 1. — Il ne peut être disposé des marchandises conduites dans les bureaux de douane ou dans les lieux désignés par le service des douanes, sans l'autorisation du service et sans que les droits et taxes aient été préalablement payés, consignés ou garantis.

« 2. — Les marchandises conduites dans les bureaux de douane doivent être enlevées dès la délivrance de cette autorisation, sauf délais spécialement accordés par le Service des Douanes. »

VII. — Il est ajouté à l'article 130 du Code des Douanes un deuxième alinéa ainsi conçu :

« Toutefois, lorsqu'il s'agit de marchandises passibles d'un droit de douane dont le taux est fixé en fonction de certaines époques de l'année, le déclarant a la faculté de réclamer l'application du taux plus favorable qui était en vigueur, le cas échéant, à la date à laquelle l'acquit-à-caution de transit ou le document en tenant lieu a été enregistré par le bureau de douane de prime abord, s'il est établi qu'à cette même date et audit bureau toutes les conditions se trouvaient réunies pour procéder à la mise à la consommation des marchandises. »

VIII. — Le 1 de l'article 161 du Code des Douanes est complété ainsi qu'il suit :

« ... sauf application des dispositions prévues au 2 de l'article 108 ci-dessus. »

#### Art. 4.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

I. — Il est ajouté au Codes des Douanes un article 100 *bis* ainsi conçu :

« Art. 100 *bis*. — 1. — Des arrêtés du Directeur général des Douanes et Droits indirects peuvent déterminer des procédures simplifiées de dédouanement prévoyant notamment que certaines indications des déclarations en détail seront fournies ou reprises ultérieurement sous la forme de déclarations complémentaires pouvant présenter un caractère global, périodique ou récapitulatif.

« 2. — Les mentions des déclarations complémentaires sont réputées constituer, avec les mentions des déclarations auxquelles elles se rapportent respectivement, un acte unique et indivisible prenant effet à la date d'enregistrement de la déclaration initiale correspondante. »

II. — L'article 423 du Code des douanes est complété par le 3 ci-après :

« 3. — Le défaut de dépôt, dans le délai imparti des déclarations complémentaires prévues à l'article 110 *bis* ci-dessus. »

## TITRE II

### Réforme du régime de l'admission temporaire.

#### Art. 5.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Le chapitre VI du titre V du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

#### CHAPITRE VI

##### *Admission temporaire.*

« Art. 169. — 1. — Peuvent être importées sous le régime de l'admission temporaire, dans les conditions fixées au présent chapitre, les marchandises désignées par arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques et des Ministres responsables, et destinées :

« a) A recevoir une transformation, une ouvraison ou un complément de main-d'œuvre dans le territoire douanier ;

« b) Ou à y être employées en l'état.

« 2. — Dans les conditions générales fixées en accord avec les Ministres responsables, des décisions du directeur général des douanes et droits indirects peuvent, toutefois, autoriser des opérations d'admission temporaire autres que celles prévues par les arrêtés pris en vertu des dispositions du 1 du présent article et présentant un caractère exceptionnel ou un intérêt expérimental.

« 3. — Les arrêtés ou les décisions visés aux 1 et 2 du présent article indiquent :

« a) La nature du complément de main-d'œuvre, de l'ouvraison ou de la transformation que doivent subir les marchandises et, dans ce dernier cas, les produits admis à la compensation des comptes d'admission temporaire ainsi que les conditions dans lesquelles s'opère cette compensation ;

« b) Ou les conditions dans lesquelles les marchandises doivent être employées en l'état.

« Art. 170. — 1. — Sauf application des dispositions du 2 du présent article, les marchandises importées sous le régime de l'admission temporaire bénéficient de la suspension des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à l'importation.

« 2. — Pour les matériels destinés à l'exécution de travaux, les arrêtés ou les décisions accordant l'admission temporaire peuvent ne suspendre qu'une fraction du montant des droits et taxes.

« Art. 171. — 1. — La durée du séjour des marchandises en admission temporaire est fixée par l'arrêté ou la décision accordant l'admission temporaire en fonction de la durée réelle des opérations et dans la limite de deux ans.

« 2. — La durée du séjour primitivement impartie peut, toutefois, à titre exceptionnel, être prorogée par l'administration des douanes.

« Art. 172. — Sauf dérogations exceptionnelles accordées par le directeur général des douanes et droits indirects, la déclaration d'admission temporaire doit être établie au nom de la personne qui mettra en œuvre ou emploiera les marchandises importées.

« Art. 173. — 1. — Les marchandises importées en admission temporaire doivent être, avant l'expiration du délai imparti et après avoir reçu la transformation, l'ouvraison ou le complément de main-d'œuvre prévus, le cas échéant, par l'arrêté ou la décision ayant accordé l'admission temporaire :

« a) Soit réexportées hors du territoire douanier ;

« b) Soit constituées en entrepôt, sauf dispositions contraires de l'arrêté ou de la décision ayant accordé l'admission temporaire.

« 2. — Ces marchandises peuvent, toutefois, être expédiées dans une autre partie du territoire douanier sur l'autorisation du directeur général des douanes et droits indirects.

« 3. — L'arrêté ou la décision accordant l'admission temporaire peut rendre obligatoire la réexportation à destination de pays déterminés.

« Art. 173 bis. — En cas d'application des dispositions de l'article 173-2 ci-dessus, les marchandises versées à la consommation dans la partie du territoire douanier de destination y sont passibles, en l'état où elles ont été placées sous le régime de l'admission temporaire, des droits et taxes d'importation selon les tarifs en vigueur dans cette partie du territoire douanier à la date d'enregistrement de la déclaration en détail pour la consommation.

« Art. 173 ter. — Sauf autorisation de l'administration des douanes, les marchandises importées sous le régime de l'admission temporaire et, le cas échéant, les produits résultant de leur transformation ou de leur ouvraison, ne doivent faire l'objet d'aucune cession durant leur séjour sous ce régime.

« Art. 173 quater. — Dans le cas d'admission temporaire pour transformation, les arrêtés et décisions prévus à l'article 169 ci-dessus peuvent autoriser :

« a) La compensation des comptes d'admission temporaire par des produits provenant de la mise en œuvre, par le soumissionnaire, de marchandises de même qualité dont les caractéristiques techniques sont identiques à celles des marchandises importées en admission temporaire ;

« b) Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, l'exportation des produits compensateurs préalablement à l'importation en admission temporaire des marchandises à transformer par l'exportateur.

« Art. 173 quinquies. — Les constatations des laboratoires du Ministère des Finances sont définitives en ce qui concerne :

« a) La détermination des éléments particuliers de prise en charge des marchandises dans les comptes d'admission temporaire ;

« b) La composition des produits admis à compensation des comptes d'admission temporaire.

« Art. 173 sexies. — Le directeur général des douanes et droits indirects peut autoriser la régularisation des comptes d'admission temporaire :

« a) Moyennant le paiement des droits et taxes en vigueur à la date d'enregistrement des déclarations d'importation en admission temporaire, majorés, si les droits et taxes n'ont pas été consignés, de l'intérêt de crédit prévu à l'article 112-3 ci-dessus, calculé à partir de cette même date ;

« b) Moyennant la destruction ou la dénaturation de tout ou partie des marchandises importées temporairement, ou de tout ou partie des produits compensateurs provenant de leur transformation, et acquittement des droits et taxes afférents aux résidus de cette destruction ;

« c) Moyennant la réexportation ou la mise en entrepôt, en l'état, des marchandises importées pour transformation, ouvraison ou complément de main-d'œuvre.

« Art. 174. — Des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques et des Ministres responsables déterminent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre. »

### TITRE III

#### Réforme du régime général des acquits-à-caution.

##### Art. 6.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Les articles 120 et 126 du Code des douanes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 120. — 1. Les marchandises transportées sous douane ou placées sous régime douanier suspensif des droits, taxes ou prohibitions doivent être couvertes par un acquit-à-caution.

« 2. — L'acquit-à-caution comporte, outre la déclaration détaillée des marchandises, la constitution d'une caution bonne et solvable.

« A l'égard des marchandises non prohibées, la garantie de la caution peut être remplacée par la consignation des droits et taxes.

« Art. 121. — 1. — Le Directeur général des Douanes et droits indirects peut autoriser le remplacement de l'acquit-à-caution par tel document qui en tiendra lieu, valable pour une ou plusieurs opérations et présentant les mêmes garanties.

« 2. — Il peut également prescrire l'établissement d'acquits-à-caution ou de documents en tenant lieu pour garantir l'arrivée à destination de certaines marchandises, l'accomplissement de certaines formalités ou la production de certains documents.

« Art. 122. — La souscription d'un acquit-à-caution ou d'un document en tenant lieu entraîne pour le soumissionnaire l'obligation de satisfaire aux prescriptions des lois, décrets, arrêtés et des décisions administratives se rapportant à l'opération considérée.

« Art. 123. — 1. — Les engagements souscrits par les cautions sont annulés ou les sommes consignées sont remboursées au vu du certificat de décharge donné par les Agents des Douanes.

« 2. — Le Directeur général des Douanes et droits indirects peut, pour prévenir la fraude, subordonner la décharge des acquits-à-caution souscrits pour garantir l'exportation ou la réexportation de certaines marchandises à la production d'un certificat, délivré par les autorités françaises ou étrangères qu'il désigne, établissant que lesdites marchandises ont reçu la destination exigée.

« Art. 124. — 1. — Les quantités de marchandises pour lesquelles les obligations prescrites n'ont pas été remplies sont passibles des droits et taxes en vigueur à la date d'enregistrement des acquits-à-caution ou des documents en tenant lieu et les pénalités encourues sont déterminées d'après ces mêmes droits et taxes ou d'après la valeur sur le marché intérieur, à la même date, desdites quantités.

« 2. — Si les marchandises visées au 1 précédent ont péri par suite d'un cas de force majeure dûment constaté, le service des douanes peut dispenser le soumissionnaire et sa caution du paiement des droits et taxes. »

Art. 7.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 346 du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 346. — Ils peuvent décerner contrainte dans le cas prévu à l'article 57 ci-dessus ainsi que dans le cas d'inobservation totale ou partielle des obligations mentionnées à l'article 122 ci-dessus. »

Art. 8.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 411 du Code des douanes est complété ainsi qu'il suit :

« h) L'inobservation totale ou partielle des obligations prévues à l'article 122 dessus. »

.....

## TITRE V

### Dispositions diverses.

#### Art. 14.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 26 du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 26. — 1. — Sauf dispositions contraires y contenues, les conditions d'application du présent Code relatives à l'application des droits sont fixées par des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques.

« 2. — Ces arrêtés doivent être, en outre, signés par les autres Ministres intéressés, dans tous les cas prévus par le présent Code. »

.....

#### Art. 16.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

I. — Les 1, 2 et 3 de l'article 34 du Code des douanes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 34. — 1. — A l'importation, les droits de douane sont perçus suivant l'origine des marchandises, sauf application des dispositions spéciales prévues par les engagements internationaux en vigueur pour l'octroi de tarifs préférentiels.

« 2. — Les produits naturels sont originaires du pays où ils ont été extraits du sol ou récoltés.

« Les produits manufacturés dans un seul pays, sans apport de matières d'un autre pays, sont originaires du pays où ils ont été fabriqués.

« 3. — Des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques fixent les règles à suivre pour déterminer l'origine des marchandises obtenues dans un pays en utilisant des produits récoltés, extraits du sol ou fabriqués dans un autre pays. »

II. — A titre transitoire et jusqu'à l'intervention des arrêtés visés à l'article 34-3 nouveau du Code des douanes, les règles à suivre pour déterminer l'origine des marchandises obtenues dans un pays en utilisant des produits récoltés, extraits du sol ou fabriqués dans un autre pays, sont celles actuellement en vigueur. »

#### Art. 17.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 41 du Code des douanes est abrogé.

Art. 18.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 45 du Code des douanes est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 45. — Le tracé de la limite intérieure de la zone terrestre du rayon est fixé par des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques. »

Art. 19.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Il est ajouté à l'article 65 du Code des douanes un 1 bis ainsi conçu :

« 1 bis. — Les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur disposent également du droit de communication prévu par le 1 ci-dessus, lorsqu'ils agissent sur ordre écrit d'un agent ayant au moins le grade d'inspecteur. Cet ordre, qui doit être présenté aux assujettis, doit indiquer le nom des assujettis intéressés.

« Les agents ayant qualité pour exercer le droit de communication prévu par le 1 ci-dessus peuvent se faire assister par des fonctionnaires d'un grade moins élevé, astreints comme eux et sous les mêmes sanctions au secret professionnel. »

Art. 20.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Les 3 et 4 de l'article 77 du Code des douanes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 3. — Les marchandises qui arrivent après la fermeture du bureau de douane sont déposées sans frais dans les dépendances dudit bureau jusqu'au moment de son ouverture ; dans ce cas, la déclaration sommaire doit être remise au service des douanes dès l'ouverture du bureau. »

Art. 21.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 99 du Code des douanes est complété ainsi qu'il suit :

« 3. — Lorsqu'il existe, dans une déclaration, contradiction entre une mention, en lettres ou en chiffres, libellée conformément à la terminologie douanière et une mention non conforme à cette terminologie, cette dernière mention est nulle.

« En tout autre cas, sont nulles les mentions en chiffres contredisant les mentions en lettres de la déclaration. »

Art. 22.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

I. — Le chapitre VIII du titre V du Code des douanes est abrogé.

II. — Il est inséré dans le Code des douanes, au titre VII, un chapitre IV ainsi conçu :

## CHAPITRE IV

### *Importation et exportation en franchise temporaire des objets destinés à l'usage personnel des voyageurs.*

« Art. 196 bis. — 1. — Les voyageurs qui viennent séjourner temporairement dans le territoire douanier peuvent importer, en franchise temporaire des droits et taxes exigibles à l'entrée, les objets exclusivement destinés à leur usage personnel qu'ils apportent avec eux.

« Sont exclus de cette mesure les objets prohibés à l'importation.

« 2. — Les modalités d'application du présent article sont fixées par des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques, qui peuvent notamment subordonner l'importation en franchise temporaire à la souscription d'acquits-à-caution, déterminer les conditions d'utilisation et de réexportation des objets importés en franchise temporaire et déroger aux dispositions du 1 précédent visant les objets prohibés dans la mesure où il ne s'agit pas de prohibitions instituées dans un intérêt d'ordre public.

« Art. 196 ter. — 1. — Les voyageurs qui vont séjourner temporairement hors du territoire douanier peuvent exporter en franchise temporaire des droits et taxes de sortie les objets exclusivement destinés à leur usage personnel qu'ils emportent avec eux.

« Sont exclus de cette mesure les objets prohibés à l'exportation.

« 2. — Les modalités d'application du présent article sont fixées par des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques qui peuvent notamment subordonner l'exportation à la souscription d'acquits-à-caution, déroger aux dispositions du 1 précédent visant les objets prohibés à l'exportation dans la mesure où il ne s'agit pas de prohibitions instituées dans un intérêt d'ordre public et déterminer les conditions de réimportation desdits objets en franchise et en dérogation aux prohibitions d'importation. »

## Art. 23.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Il est ajouté au Code des douanes un article 341 bis ainsi conçu :

« Art. 341 bis. — 1. — Les procès-verbaux de douane, lorsqu'ils font foi jusqu'à inscription de faux, valent titre pour obtenir, conformément au droit commun, l'autorisation de prendre toutes mesures conservatoires utiles à l'encontre des personnes pénalement ou civilement responsables, à l'effet de garantir les créances douanières de toute nature résultant desdits procès-verbaux.

« 2. — Le juge compétent pour connaître de la procédure, y compris les demandes en validité, en mainlevée, en réduction ou cantonnement des saisies est le juge d'instance du lieu de rédaction du procès-verbal. »

Art. 24.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Il est ajouté au Code des douanes un article 387 *bis* ainsi conçu :

« Art. 387 bis. — Tous dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège visé à l'article 379-1 ci-dessus sont tenus, sur la demande qui leur en est faite, de payer en l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent ou qui sont entre leurs mains jusqu'à concurrence de tout ou partie des sommes dues par ces derniers.

« Les quittances des comptables chargés du recouvrement des créances privilégiées susvisées pour les sommes légitimement dues leur sont allouées en compte.

« Les dispositions du présent article s'appliquent également aux gérants, administrateurs, directeurs ou liquidateurs des sociétés pour les dettes de ces sociétés constituant une créance douanière privilégiée. »

## ANNEXE

### PROJETS DE LOI CONCERNANT LES DOUANES EN INSTANCE A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

| NUMERO<br>de dépôt<br>à l'Assemblée<br>Nationale. | OBJET   | DATE DE DEPOT<br>à l'Assemblée<br>Nationale. |
|---|---|--|
| 19  | ratifiant le décret n° 62-1361 du 16 novembre 1962 instituant une taxe compensatoire à l'importation de certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles.  | 7 décembre 1962.                             |
| 61  | ratifiant le décret n° 62-1573 du 22 décembre 1962 qui a modifié les tarifs de douane d'importation.  | 3 janvier 1963.                              |
| 65 (1)  | autorisant l'approbation de la convention douanière relative aux facilités accordées pour l'importation des marchandises destinées à être présentées ou utilisées à une exposition, une foire, un congrès ou une manifestation similaire. | 3 janvier 1963.                              |
| 99  | ratifiant le décret n° 63-12 du 9 janvier 1963 diminuant le prélèvement perçu à l'importation d'œufs en coquilles destinées à la consommation.  | 10 janvier 1963.                             |
| 205   | ratifiant le décret n° 63-197 du 27 février 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.   | 30 avril 1963.                               |
| 215   | ratifiant le décret n° 63-273 du 20 mars 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 30 avril 1963.                               |
| 216   | ratifiant le décret n° 63-299 du 23 mars 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 30 avril 1963.                               |
| 219   | ratifiant le décret n° 63-345 du 6 avril 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 30 avril 1963.                               |

(1) Ce texte avait été déposé au cours de la première législature, le 4 octobre 1962, sous le n° 1909 AN.

| NUMERO<br>de dépôt<br>à l'Assemblée<br>Nationale. | OBJET  | DATE DE DEPOT<br>à l'Assemblée<br>Nationale. |
|---|--|--|
| 223   | ratifiant le décret n° 63-428 du 30 avril 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 3 mai 1963.                                  |
| 239   | ratifiant le décret n° 63-485 du 15 mai 1963 modifiant le tarif des droits de douane d'importation et reconduisant certaines dispositions du décret n° 63-299 du 23 mars 1963 modifiant le tarif des droits de douane d'importation. | 17 mai 1963.                                 |
| 285 (1)   | ratifiant le décret n° 62-867 du 28 juillet 1962, relatif au recouvrement des prélèvements et taxes compensatoires établis conformément aux règlements arrêtés par le Conseil de la Communauté Economique Européenne.                | 21 mai 1963.                                 |
| 409   | ratifiant le décret n° 63-594 du 19 juin 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.   | 25 juin 1963.                                |
| 423   | ratifiant le décret n° 63-635 du 3 juillet 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation et reconduit la suspension du droit de douane applicable à certaines mélasses.   | 4 juillet 1963.                              |
| 543   | ratifiant le décret n° 63-929 du 9 septembre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.   | 1 <sup>er</sup> octobre 1963.                |
| 545   | ratifiant le décret n° 63-935 du 12 septembre 1963 diminuant le prélèvement perçu à l'importation d'œufs en coquilles destinés à la consommation.  | 1 <sup>er</sup> octobre 1963.                |
| 546   | ratifiant le décret n° 63-936 du 12 septembre 1963 portant modification du tarif des droits de douane d'importation.   | 1 <sup>er</sup> octobre 1963.                |
| 554   | ratifiant le décret n° 63-993 du 1 <sup>er</sup> octobre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.   | 3 octobre 1963.                              |
| 556   | ratifiant le décret n° 63-997 du 4 octobre 1963 qui a institué une taxe compensatoire à l'importation de certaines catégories d'aliments contenant du lait et destinés aux animaux.  | 8 octobre 1963.                              |

(1) Ce texte avait été déposé au cours de la première législature, le 2 octobre 1962, sous le n° 1900 AN.

| NUMERO<br>de dépôt<br>à l'Assemblée<br>Nationale. | OBJET  | DATE DE DEPOT<br>à l'Assemblée<br>Nationale. |
|---|--|--|
| 580   | ratifiant le décret n° 63-1030 du 15 octobre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation et reconduit la suspension du droit de douane applicable à certaines mélasses. | 17 octobre 1963.                             |
| 627   | ratifiant le décret n° 63-1080 du 30 octobre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.   | 31 octobre 1963.                             |
| 653   | ratifiant le décret n° 63-1131 du 15 novembre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 19 novembre 1963.                            |
| 686   | ratifiant le décret n° 63-1162 du 23 novembre 1963 relatif au prélèvement perçu à l'importation d'œufs en coquilles destinés à la consommation.  | 26 novembre 1963.                            |
| 687   | ratifiant le décret n° 63-1163 du 23 novembre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 26 novembre 1963.                            |
| 703   | ratifiant le décret n° 63-1186 du 29 novembre 1963 qui a modifié le tarif des droits de douane d'importation.  | 3 décembre 1963.                             |