

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'admission temporaire (ensemble cinq annexes),

Par M. André BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Genton, vice-présidents ; Michel Alloncle, Jean-Luc Mélenchon, Serge Vinçon, Bertrand Delanoë, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Roger Husson, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Régis Ploton, Guy Robert, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux.

Voir le numéro :

Sénat : 487 (1995-1996).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ADMISSION TEMPORAIRE : UN RÉGIME ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS DE LA VIE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE	4
A. LE DÉVELOPPEMENT DES MOUVEMENTS DE BIENS ET DE PERSONNES	4
B. LES DÉMARCHES DE PRÉCOMMERCIALISATION	5
II. UN DISPOSITIF DESTINÉ À SIMPLIFIER ET HARMONISER LES PROCÉDURES DOUANIÈRES	5
A. UN RÉGIME DOUANIER FAVORABLE ENTOURÉ DE CERTAINES GARANTIES	5
B. LES ANNEXES DE LA CONVENTION : UN CADRE ÉVOLUTIF POUR DÉFINIR LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ADMISSION TEMPORAIRE	8
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	9
PROJET DE LOI	10
ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT	11
ANNEXE 2	13

Mesdames, Messieurs,

Les biens importés mais destinés dans un délai déterminé, à la réexportation, ne sont pas soumis au régime douanier de droit commun. Ils ne subissent ni les droits et taxes habituels, ni les restrictions telles que les contingentements.

Le régime de l'admission temporaire dont ces marchandises relèvent, a fait l'objet de plusieurs accords internationaux. Toutefois la dispersion des sources du droit avait rendu indispensable un effort d'harmonisation et de simplification des procédures douanières.

Quatre années de négociations ont été nécessaires pour fondre dans un dispositif unique les conventions existantes. C'est ce texte, élaboré sous les auspices du Conseil de coopération douanière et signé par la France le 26 juin 1990 à Istanbul, qui est aujourd'hui soumis au Sénat. Le délai entre la signature de la nouvelle convention et la procédure de ratification peut surprendre.

La mise en chantier, dans l'intervalle, du code des douanes communautaires, explique en partie ce retard : la communauté avait décidé en effet, par souci de cohérence, d'aligner les dates d'entrée en vigueur de la convention et de ce code. Le code des douanes devant prendre effet le 1er janvier 1994, la Commission avait invité les Etats membres à ratifier la convention relative à l'admission temporaire au plus tard le 1er octobre 1993.

Malgré une saisine du Quai d'Orsay par la Direction générale des douanes, le 6 août 1993, la procédure de ratification n'avait guère avancé... jusqu'à aujourd'hui.

Ces retards regrettables au regard des délais habituels pour une procédure de ratification -la France, avec la Grèce et la Belgique, figure parmi les derniers Etats de l'Union à n'avoir pas conduit à terme les procédures internes de ratification- sont toutefois demeurés sans réelle incidence. Principalement inspirée par un souci de simplification, la convention n'ajoute

pas en effet de normes nouvelles. En outre, son dispositif a été repris dès 1993 dans le code des douanes communautaires applicable à l'ensemble des pays constituant l'Union européenne.

Avant de présenter dans ses grandes lignes le contenu du présent accord, votre rapporteur s'intéressera à la réalité économique que recouvre la notion d'admission temporaire.

I. L'ADMISSION TEMPORAIRE : UN RÉGIME ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS DE LA VIE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

Le régime de l'admission temporaire s'applique à une part très faible des flux de marchandises. En France par exemple, il ne représentait en 1994 guère plus que 1,5 % des importations (soit près de quatre milliards de francs). Sa vocation demeure en effet très spécifique puisqu'il touche seulement « certaines marchandises (y compris les moyens de transport) importées dans un but défini et destinées à être réexportées ». Toutefois, à la différence du régime douanier de droit commun, l'admission temporaire permet de prendre en compte deux évolutions majeures de la vie économique internationale : la circulation des biens liés aux mouvements croissants de marchandises ou des personnes, la présentation de produits aux fins de démonstration ou d'essai dans le cadre d'une démarche précommerciale.

A. LE DÉVELOPPEMENT DES MOUVEMENTS DE BIENS ET DE PERSONNES

Comme le montrent les statistiques jointes en annexe 2, les navires figurent quantitativement au premier rang des biens concernés par l'admission temporaire. Cette prépondérance s'explique en fait par la réglementation communautaire applicable aux moyens de transport et notamment à la navigation de plaisance. En effet, le dispositif douanier, s'il facilite la circulation des navires, requiert en contrepartie, une déclaration systématique lors de l'introduction du bateau dans les eaux territoriales communautaires. Cette obligation permet de contrôler le respect du délai de séjour calculé en fonction du seul temps d'utilisation (un bateau non utilisé peut mouiller sans limitation de temps dans les eaux communautaires, les papiers de bord demeurant alors en dépôt auprès des services douaniers).

B. LES DÉMARCHES DE PRÉCOMMERCIALISATION

Les foires, expositions, utilisations de produits à titre d'essai ou d'échantillon, constituent l'autre domaine majeur d'application de l'admission temporaire. Le régime douanier concerne à ce titre une grande variété de marchandises parmi lesquelles il convient de relever cependant la place occupée par les matériels électriques ou mécaniques (principalement utilisés dans le cadre d'essais) et par les produits textiles ou les matériels audiovisuels (voués plutôt à une fonction d'échantillonnage ou de présentation). La part majoritaire, en valeur, des objets d'art, de collection ou antiquités au sein des produits bénéficiant de l'admission temporaire, n'est pas significative du volume -peu significatif en fait- des opérations, mais reflète le prix considérable de ces pièces exposées à l'occasion de manifestations internationales, foires d'art contemporain et autres biennales...

II. UN DISPOSITIF DESTINÉ À SIMPLIFIER ET HARMONISER LES PROCÉDURES DOUANIÈRES

La convention s'efforce de fixer un cadre général destiné non seulement à regrouper l'ensemble des règles relatives à l'admission temporaire, mais aussi à intégrer, le cas échéant, les facilités qui pourraient être accordées à d'autres marchandises dans l'avenir. Aussi pose-t-elle d'abord les principes communs au régime de l'admission temporaire avant de déterminer dans cinq annexes, d'une part la forme des documents douaniers normalisés et d'autre part, les différentes catégories de biens bénéficiant de l'admission temporaire.

A. UN RÉGIME DOUANIER FAVORABLE ENTOURÉ DE CERTAINES GARANTIES

. Le principe

L'admission temporaire se caractérise d'une part par la **suspension** des droits et taxes à l'importation, et d'autre part par la **levée des restrictions économiques à l'importation**.

La convention ne fait pas obstacle en revanche, aux limites traditionnelles liées aux considérations d'ordre public ou de santé publique (art. 19).

. Conjurer les risques de détournement de la procédure

L'admission temporaire ne peut-elle être détournée de sa fin et constituer un moyen de faire entrer sur le territoire en franchise de droits, des marchandises destinées en fait à la consommation sur place ?

Ce risque est toutefois sérieusement encadré par le dispositif de la convention. Au premier rang des garanties figurent naturellement les conditions de délais de réexportation prévues précisément par chaque annexe pour les différentes catégories de produits visés.

Les autorités douanières nationales peuvent toutefois accorder des délais plus longs ou les proroger (art. 7-2).

L'admission temporaire se dénoue normalement par la réexportation des marchandises (et des moyens de transport), au terme des délais fixés (art. 9).

L'apurement peut toutefois être obtenu également par le placement sous un autre régime douanier suspensif, comme le régime de transit douanier (art. 12). Ce type de régime a pour effet d'allonger les délais de séjour sur le territoire douanier, mais d'interdire, à l'exception des manipulations liées à l'entretien courant, l'utilisation habituelle des biens qui demeurent d'ailleurs sous contrôle douanier.

L'admission temporaire peut se conclure également par la mise à la consommation (art. 13). Dans ce dernier cas cependant, comme le prévoit d'ailleurs le code des douanes communautaires, les marchandises concernées doivent répondre à tous les critères définis -et notamment le paiement des droits acquis- pour une importation définitive.

Enfin, dans l'hypothèse où les produits bénéficiant de l'admission temporaire ont subi des dommages liés à un accident ou un cas de force majeure, l'apurement peut alors résulter, selon la décision des douanes, soit du paiement des droits, soit de l'abandon des marchandises aux autorités compétentes du territoire, soit, enfin, de la destruction sous contrôle officiel, la consommation des pièces récupérées étant alors soumise au régime douanier de droit commun (art. 14).

Les infractions au régime de l'apurement de l'admission temporaire obéissent en droit français, à une gradation qui peut aller d'un abus au régime de l'admission temporaire, à l'importation sans déclaration, voire à la contrebande si les faits sont plus graves. La convention (art. 20) laisse aux législations nationales le soin de définir les sanctions correspondantes.

A titre préventif, la convention donne aux autorités douanières la faculté de subordonner l'octroi de l'admission temporaire à la constitution d'une garantie -dont le montant ne peut dépasser le droit de douane

correspondant (art. 4). Cette garantie sera requise en fait pour tous les biens qui, compte tenu de leur nature, de leur valeur, ou de leur destination, pourraient présenter des risques de détournement tandis que seuls les biens à faible valeur feront l'objet d'une procédure simplifiée de placement.

. Une forme d'institutionnalisation

La convention prévoit la constitution d'un comité de gestion chargé d'assurer une interprétation uniforme de la convention, mais aussi, de proposer, si nécessaire, des amendements (art. 22).

Le comité de gestion s'est réuni la première fois, en mai 1996. Il a décidé de ne proposer aucun changement avant que le nombre d'Etats adhérents ne soit suffisant pour permettre une approche complète des difficultés d'application du texte dans son architecture actuelle.

Le comité de gestion peut également, à l'initiative des parties, faire des recommandations pour le règlement d'un différend.

. Une simplification des procédures

La convention fixe dans sa première annexe, le modèle de formulaires douaniers (titres d'admission temporaire pour les marchandises et pour les moyens de transport) qui ont vocation à se substituer à l'ensemble des documents douaniers nationaux requis au titre de l'admission temporaire. Ces titres destinés aux autorités douanières sont émis par des « associations » agréées par la partie contractante et chargée de se porter garante du paiement des droits de douane en cas de non-observation des conditions fixées pour l'admission temporaire. Un titre d'admission temporaire permet de la sorte à la fois d'assurer l'identification des marchandises concernées, et de garantir, le cas échéant, le paiement des droits requis.

L'adhésion à la convention emporte au moins l'acceptation des deux annexes parmi lesquelles, obligatoirement, l'annexe A relative au titre d'admission temporaire. C'est souligner l'importance attachée par les négociateurs à la simplification des procédures.

*

Le texte fixe les conditions de ratification et d'adhésion à la convention et à son entrée en vigueur. La convention prévoit que les Etats peuvent formuler des réserves aux annexes qu'elle accepte (art. 29). C'est ainsi que le Conseil de l'Union européenne a exprimé des réserves sur cinq articles d'ordre très technique contenus dans les annexes tout en approuvant un texte auquel il a conformé, il faut le rappeler, le code des douanes communautaires.

Il convient enfin de souligner que les dispositions de la convention d'Istanbul s'appliqueront pour la France à l'ensemble de son territoire, y compris les territoires d'outre-mer dont les assemblées locales ont été consultées.

B. LES ANNEXES DE LA CONVENTION : UN CADRE ÉVOLUTIF POUR DÉFINIR LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ADMISSION TEMPORAIRE

Les dispositions relatives à l'admission temporaire bénéficient à l'ensemble des marchandises couvertes par les annexes jointes à la convention. Ces textes couvrent les principales utilisations de l'admission temporaire : marchandises utilisées dans le cadre d'une foire ou d'une exposition (annexe B1) ou d'une opération commerciale -échantillons mais aussi emballages (annexe B3).

Elles peuvent également viser des hypothèses d'utilisation plus spécifiques : marchandises importées dans un but éducatif, scientifique ou culturel (annexe B5), sportif (annexe B6), touristique (annexe B7), humanitaire (annexe B9). D'autres annexes concernent des biens particuliers tels que les moyens de transport utilisés à usage commercial et à usage privé (annexe C) ou les animaux importés pour dressage, entraînement, reproduction (annexe D).

Ces différentes annexes stipulent pour chaque catégorie de biens des conditions particulières quant à leur utilisation et aux délais de réexportation.

Dans l'hypothèse où une partie seulement des conditions prévues pour bénéficier du régime de l'admission temporaire se trouvent remplies, le bénéfice de ce régime peut être accordé sous réserve du paiement partiel des droits qui auraient été perçus si « les marchandises avaient été mises à la consommation à la date à laquelle elles ont été placées sous le régime de l'admission temporaire » (article premier de l'annexe E).

CONCLUSION

Les aspects très techniques de la convention relative à l'admission temporaire, ne doivent pas dissimuler l'intérêt pratique de ce régime douanier : la simplification et l'harmonisation des procédures. Cette dimension apparaît décisive car elle répond à un besoin et une attente de nos concitoyens qui opèrent sur les marchés étrangers.

C'est la raison pour laquelle la ratification ne peut tarder davantage et votre rapporteur vous invite à donner un avis favorable au présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi lors de sa réunion du 9 octobre 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, celui-ci a confirmé à M. Christian de La Malène que le dispositif de la convention sur l'admission temporaire avait déjà été intégré dans le code des douanes communautaires entré en vigueur le 1er janvier 1994.

La commission a alors approuvé le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

Texte présenté par le Gouvernement

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention relative à l'administration temporaire (ensemble cinq annexes), faite à Istanbul le 26 juin 1990 et signée par la France le 28 juin 1990, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT ¹

1) Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

La situation actuelle est caractérisée par un grand nombre de conventions douanières internationales d'admission temporaire. Cette dispersion de textes n'est pas satisfaisante pour les représentants du commerce et les autres professionnels concernés qui doivent effectuer des formalités nombreuses et complexes. Cette situation exige une simplification et une harmonisation des procédures douanières par l'adoption d'un instrument international unique en matière d'admission temporaire.

La matière étant régie par des conventions internationales, leur fusion doit se traduire par une nouvelle convention internationale.

2) Bénéfices escomptés

- Sur l'emploi :

Les dispositions de la convention n'ont pas d'incidences sur l'emploi.

- Sur l'intérêt général :

L'adoption d'une seule convention rassemblant les dispositions des diverses conventions antérieures doit avoir pour effet de faciliter la connaissance et l'utilisation des procédures et donc de contribuer au développement des échanges internationaux et du commerce international.

Compte tenu de la part des échanges dans l'économie française, la France retirera des bénéfices incontestables de cette simplification procédurale.

- Incidences financières :

La présente convention relative à l'admission temporaire, reprenant exactement les dispositions des conventions antérieures sur la même matière, a pour effet de suspendre les droits et taxes à l'importation de certaines marchandises (y compris les moyens de transport) importées dans un but défini et destinées à être réexportées dans un délai déterminé sans avoir subi de modification. L'apurement de l'admission temporaire est obtenu par la réexportation des marchandises, placées en admission temporaire.

¹ Présentée par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Dès lors, le système de l'admission temporaire n'a pas d'incidence directe sur le budget communautaire, ni sur le budget de l'Etat, ni sur celui des collectivités locales. Mais la simplification de procédure que cette convention implique est de nature à alléger les coûts des transactions pour les opérateurs économiques concernés par les échanges internationaux.

- Simplification des formalités administratives :

La présente convention ayant vocation à remplacer les diverses conventions internationales portant sur l'admission temporaire, a par essence un effet de simplification. Il y aura désormais un modèle harmonisé de titre d'admission temporaire en lieu et place des documents douaniers nationaux. Ce document douanier international vaut déclaration de douane, permettant d'identifier les marchandises et comportant une garantie valable à l'échelon international en vue de couvrir les droits et taxes à l'importation. Par ailleurs, la convention prévoit, en son article 15, que chaque partie contractante doit réduire au minimum les formalités douanières et doit publier, dans les plus brefs délais, les règlements édictés en vue de ces formalités.

- Complexité d'ordonnancement juridique :

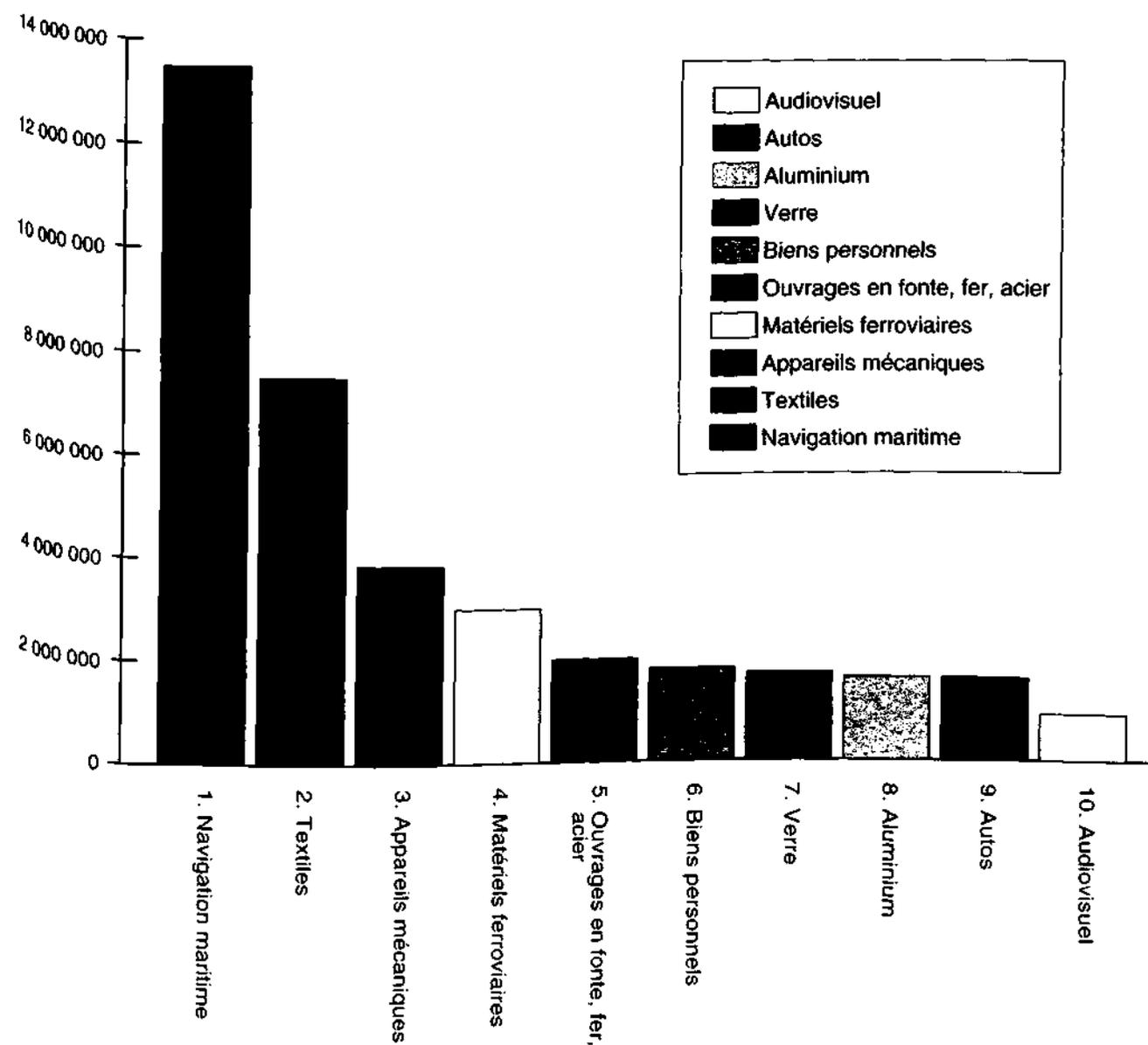
Lors de son entrée en vigueur, la présente convention se substituera pour les parties contractantes aux dispositions nationales et aux conventions internationales existantes d'admission temporaire. Dès lors, l'existence d'un titre d'admission temporaire devant être conforme aux modèles prévus par l'Annexe A de la convention ainsi qu'un système de garantie administré par une organisation internationale apporte une sécurité juridique aux opérateurs et facilite la gestion par les administrations douanières.

La présente convention a pour raison d'être de simplifier des procédures douanières aujourd'hui régies par des pratiques nationales ou des accords internationaux divers sans ajouter de normes ou de contraintes nouvelles.

ANNEXE 2

Importations sous le régime de l'administration en nombre d'opérations

Année 1995



Source : Direction générale des douanes.