RÉPÉTITIONS ÉCRITES

Pour la Préparation de tous les

EXAMENS DE DROIT

1929-1930

DIPLOME D'ÉTUDES SUPÉRIEURES ÉCONOMIE POLITIQUE

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

DE

Science Financière

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de



M. ALLIX

Professeur à la Faculté de Droit de Paris 0 1930

de PAREC 1930
DE POT LEGAL
B.N. VOLUMES
A 11019

"LES COURS DE DROIT"

RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES RÉSUMÉS : - PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)

— PARIS —

41,15

BIBLIOTHEQUE CUJAS

060 354169 2

Source : BIU Cujas

UX

ie s ii ,

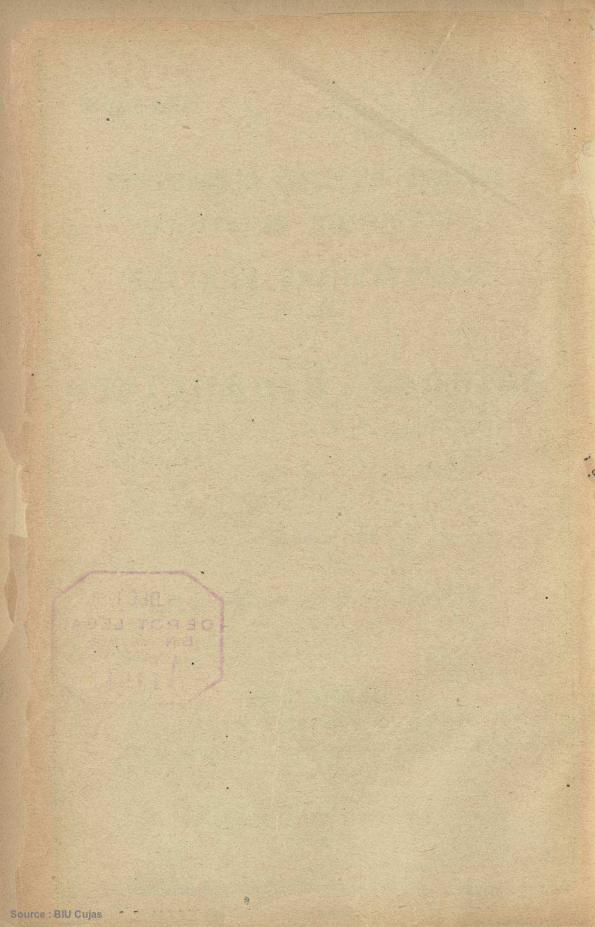
je '

nce .ué. x-

oit

I/I

6



3

SCIENCE FINANCIERE

DOCTORAT

LES DROITS DE BOUNE

Le cours de législation financière de cette ar née aura pour objet la législation douanière. Dans les l çons qui y ont été consacrées l'an passé, un certain nom bre de questions importantes ont du, faute de temps, êt omises ou n'ont pu être abordées que d'une façon succinct C'est ainsi que l'organisation du service, le contentieux des douanes, les taxes diverses perçues par l'administration des douanes en plus des droits d'entrée ou de sortie proprements dits ont été à peu près complètement laissés de coté et que les régimes spéciaux n'ont été que sommai rement étudiés. C'est sur ces questions que le cours de 1929-1930 insistera spécialement, en reprenant sous une forme plus brève celles qui ont été approfondies l'année dernière.

Le rendement des droits de douane. Comparaison avec les autres recettes fiscales.

Les droits de douane fournissent à nos finance des recettes importantes, puisque leur revenu est évalué dans le projet de budget de 1930, à 5.030 millions, auxquels, il conviendrait d'ajouter encore la part des droit sur les sucres et la sacharine, recouvrée par l'administration des douanes, soit 236 millions. Ce produit était inscrit au budget de 1927 pour à peu près 4 milliards 1/2 et pour un peu moins de 4 milliards au budget de 1928.12 est donc, en voie d'accroissement régulier.

Sans doute le rendement des douares est inférieur à celui des autres catégories d'impôts, puisque le projet de budget de 1930 évalue à 9.802 millions le produit des contributions directes, à IO.528 millions le produit des droits de timbre et d'enregistrement, non compress droits de succession, qui appartiennent maintenant à la Caisse d'amortissement, à 9.759 millions celui de la taxe sur le chiffre d'affaires, et enfin, à environ 7.81 millions celui des contributions indirectes proprement dites, abstraction faite de celui du monopole des tabacs attribué également à la Caisse d'amortissement. Les dous nes n'en fournissent pas moins une part appréciable de 1 ensemble de nos recettes fiscales, puisque sur un ensemble de 42.826 millions d'impôts, prévus au budget de 193 elles figurent pour un peu plus de 5 milliards.

es caractèes spéciaux es droits e douane. Cependant les droits de douane se présentent avec des caractères assez différents de ceux des autres impots. Tandis que l'objet de ceux-ci est essentiellemen fiscal, c'est-à-dire qu'ils sont à peu près exclusivement destinés à procurer au budget les ressources nécessaires au fonctionnement des services publics, les préoccupation fiscales n'interviennent souvent, dans l'établissement de droits de douane qu'à titre accessoire, ainsi qu'on s'errendra mieux compte en étudiant dans la suite la distintion entre les tarifs fiscaux et les tarifs protecteurs.

es droits de ouane avaient l'origine n caractère urement iscal.

Si nous remontons aux origines de notre histore moderne, nous voyons il est vrai, que les droits de douane n'affectent d'abord qu'un caractère purement fisca Ils ne sont pas autre chose, au Moyen Age, que des taxes de circulation, des droits de passage, perçus par le roi cu les seigneurs sur les marchandises qui traversent les frontières du pays ou les limites des provinces, car il existe alors non seulement des douanes extérieures, mais aussi des douanes intérieures.

Ces droits sont d'autant plus répandus qu'ils sont d'une perception assez commodo, et que, d'autre part ils pèsent surtout sur l'homme du dehors, le "forain", l'étranger, vis-à-vis duquel on ne s'estime pas tenu à mêns gements.

eu à peu le practère otecteur s droits douane paraît et prient préminant.

La monarchie française ne les envisage primitivement que comme un moyen de battre monnaie. C'est ainsi, par exemple que, la prohibition générale de sortie des marchandises édictée par Philippe le Bel en I304 n'a d'autre but que de permettre au prince de faire argent de la vente des licences, qu'il accorde aux commerçants désireu d'exporter. Ce n'est que plus tard que l'on commence à employer les droits de douane dans un but économique. On s'en servit d'abord, pour conserver à l'intérieur du pays les denrées d'alimentation et les matières premières indispensables. Jusqu'au XVIème siècle, en effet, le système douanier ne comporte que des droits de sortie ou des

prohibitions de sortie. C'est seulement avec le XVIème siècle au moment où commence à s'ébaucher avec le mercantilisme une première théorie du commerce international qu' apparaissent les taxes à l'importation et que les droits de douane affectent nettement le caractère de droits protecteurs qu'ils conserveront dans la suite.

Aujourd'hui, la fonction économique des droits de douane dépasse la plupart du temps leur fonction fiscale; leur objet consiste à protéger l'économie nationale, en taxant à l'importation les articles étrangers qui vienment concurrencer sur le marché intérieur les produits de l'industrie nationale, en retenant, le cas échéant, à l'intérieur par des droits de sortie les matières premières et les denrées de première nécessité jugées indispensables à son approvisionnement, et, d'une façon générale, en règlant par une combinaison appropriée de taxes les mouvements du commerce international d'une façon conforme aux intérets du pays.

Sans doute, il n'y a pas d'impôt qui n'exerce de répercussion sur l'ectivité économique, mais ce qui est propre aux droits de douane, c'est qu'ils sont institués spécialement dans le but d'exercer sur cette activité une action directe, de sorte que leur intérêt économique dépasse, en général, de beaucoup leur intérêt fiscal.

Aussi leur étude soulève-t-elle des problèmes plus vastes et plus variés que celle des autres impôts: des problèmes qui touchent, au moins autant sinon plus, à l'économie politique, qu'à la science des finances.

Cependant, il est possible, dans cette étude, de distinguer deux parties, l'une consacrée à la politique douanière, et l'autre, à la technique douanière.

A quelles fins doit être adapté le régime doua-

nier? doit-il s'inspirer principalement de préoccupations fiscales, ou, ce qui est aujourd'hui le cas dans presque tous les pays, surtout du souci de protéger les principales branches de la production nationale; doit-il être conqui dans un esprit libre-échangiste ou dans un esprit protectionniste? Les relations commerciales avec l'étranger doivent-elle être régies par des conventions commerciales ou par des tarifs autonomes? Ce sont-là des questions dont la solution peut varier suivant les époques et suivant les pays et dépend essentiellement de la politique économique des gouvernements. Cette étude de la politique douanière peut être séparée de celle des moyens techniques qui servent à la réaliser. On conçoit qu'elle puisse être entre-prise sans qu'il soit besoin d'examiner dans le détail l'

organisation administrative du service des douanes, la ré-

du contentieux douanier. La législation En sens inverse, l'étude de la législation douanière. douanière se distingue de celle de la politique douanière

La politique douanière. en ce sens qu'il existe entre elles la différence qui sé pare l'examen des principes de celui de leurs modes d'application.

Quelle que soit la politique douanière d'un pays, le service des douanes suppose une certaine organisation, certains procédés de surveillance, certaines règl pour la constatation, la liquidation le recouvrement des droits, les garanties du fisc, l'instruction et le jugement des réclamations ou des contraventions. Il y a là to te une technique administrative et fiscale, qui peut four nir matière à une étude spéciale et qui, dans une certaine mesure, est indépendante des changements qui peuvent intervenir dans les tendances de la politique commerciale Malgré toutes les transformations, qui se sont produites depuis lors dans notre politique douanière, nous appliquo encore aujourd'hui certaines règles, qui remontent par exemple à l'ordonnance de 1687, au code des douanes de 18 Constituante, ou à la loi de Vendémiaire an II.

C'est à cette étude spéciale de la législation douanière, de la "technique douanière" que seront princi-

palement consacrées les leçons de ce cours.

Compénatration et de la législation douanière.

Cependant, s'il est possible, à la rigueur, c' de la politi- exposer les doctrines et les principes, sans descendre que douanière jusqu'aux détails de leur application, on se condamnerai à ne comprendre que d'une façon imparfaite la législation douanière, si l'on faisait abstraction totale de la politi que douanière, dont elle n'est, en somme que la traduction en textes législatifs ou réglementaires. Par exemple, la politique protectionniste de l'époque contemporaine a enrichi la technique douanière d'un certain nombre de procé dés nouveaux; il serait impossible de saisir l'évolution de notre législation douanière, sans dire un mot de notre politique commerciale, ou encore de pénétrer le mécanisme de notre double tarif sans indiquer en même temps les raisons de principe qui l'ont fait adopter. Du moins n'est-ce que sous le rapport de leur réaction sur la législation positive, sur la technique douanière que nous aurons à envisager les conceptions doctrinales. Ainsi, nous n'auro pas à aborder le problème du libre échange et de la protec tion, mais simplement à voir comment l'un et l'autre de ces systèmes impriment au tarif douanier des caractères particuliers. Chemin faisant, à l'occasion de la technique douanière, nous aurons donc à faire, dans la mesure où ce la sera nécessaire pour bien comprendre cette technique, des incursions dans le domaine de la politique douanière proprement dite.

Première Partie

LE TARIF DOUANIER .

La base d'application des droits de douane est constituée essentiellement par le tarif douanier à l'étude duquel sera consacrée la première partie du cours. C'est, en effet, le document essentiel en matière douanière, puisqu'il contient la nomenclature des objets taxés, soit à l'entrée soit à la sortie et l'indication des droits dont ils sont passibles.

La structure du tarif douanier. Le tableau es droits. Ces droits font l'objet dans notre tarif français, qu'on appelle d'une façon plus précise le tableau
des droits, de plusieurs colonnes, l'une consacrée aux
droits en tarif général, l'autre aux droits en tarif minimum, et les suivantes aux droits des tarifs intermédiaires
que nous pouvons accorder à certains pays, en vertu de la
loi du 29 Juillet 1919. Ces dernières colonnes relatives
aux tarifs intermédiaires se réfèrent actuellement à l'
Autriche, au Canada, à l'Espagne, à la Lettonie et à l'
Esthonie, aux Etats-Unis, à la Finlande, à la Hongrie, à
la Pologne, à la Tchéco-Slovaquie (soit 9 colonnes pour
les tarifs intermédiaires).

Le tableau des droits se complète de deux ouvrages, le Répertoire général et les Notes explicatives, dont l'ensemble constitue à proprement parler le tarif douanier; à ces documents s'ajoutent ce qu'on appelle les

observations préliminaires.

Le répertoire général.

Le Répertoire général est la nomenclature par ordre alphabétique des marchandises d'après leur dénomination commerciale habituelle, qui peut être différente de la dénomination employée dans le Tableau des douanes. Il indique, pour chacune de ces marchandises. l'article du tableau qui le concerne. C'est en un mot une sorte de tabl des matières, l'index alphabétique, ou, plus exactement un véritable dictionnaire, qui permet de consulter facilement ce Tableau. En effet, ce Répertoire, qui comprend deux gros volumes, renvois, quand il y a lieu, d'un nom à un autre, en faisant connaître la véritable dénomination commerciale de la marchandise, celle qui est employée habituel lement. Il fournit ainsi le moyen d'éviter les confusions et les erreurs qui se produiraient si, dans les écritures du service ou dans les déclarations douanières, on se servait simultanément de noms différents pour les mêmes objets Enfin, le Répertoire détermine pour les marchandises qui, n'étant pas nommément tarifiées, ne figurent pas au Tablea" des droits, le régime applicable à chacune d'elles, d'aprè les assimilations prononcées à leur égard en vertu de 1' article I6 de la loi du 28 Avril I8I6, dont on aura à

parler dans la suite.

Aussi la manière la plus sûre de consulter le tarif est-elle de recourir d'abord au Répertoire général et de se reporter ensuite, selon ce qu'il indique, soit au Tableau des droits, soit aux Notes explicatives.

Supposons, par exemple, que voulant faire venir de l'étranger une serviette d'avocat, vous désirez savoir comment il faudrait établir votre déclaration et quels droits vous auriez à payer. Si l'on prend le tableau des droits, et si l'on parcourt sa table des matières, qui en contient toutes les rubriques, on constate que le mot "serviette n'y figure point; aucun article du Tableau des douanes n'est désigné sous cette dénomination. Si l'on se reporte au Répertoire général, on y trouve, au contraire rigoureusement classée dans l'ordre alphabétique, la liste de tous les articles, qui dans le commerce, porten' ce non serviettes à polir l'argenterie, serviettes de tissus, serviettes japonaises en papier, etc.. tes d'avocat figurent sous la rubrique suivante

Serviettes d'avocat. d'écolier, de voyageur,

etc...

en toile cirée de coton: droit cirées de coton, autres, majoré taxe de confection de IO% Nº 460

en peau ou en cuir naturel ou a V. maroquinerie souple......

seniè en tissu enduit de cellulose nitrée: même régime que la maroquinerie souple..

S'il s'agit d'une serviette en cuir naturel on voit que l'article en question suit le régime de la maroquinerie simple; on n'a plus ensuite, suivant les indications du répertoire, qu'à se reporter au N° 491 du Tableau des douanes, qui donne le montant des droits tant en tarif général qu'en tarif minimum.

Les Notes

Les Notes explicatives figuraient autrefois à explicatives. la suite du Tableau des droits, dont elles ont été détachées depuis lors. Comme le Répertoire général, elles forment aujourd'hui deux gros volumes, qu' contiennent des éclaircissements auxquels il est souvent nécessaire de se reporter, notamment quand le Réportoire général ou le Tableau des droits y renvoient. Les Notes explicatives, ainsi que leur nom l'indique, fournissent le commentaire explicatif du Tableau der droits, elles s'attachent principalement en s'appuyant sur les éléments du travail législa tif et sur les avis du Comité consultatif des Arts et manu factures, à éclairer certains points de détail et à défini avec exactitude les différentes rubriques du tarif, c'està-dire à préciser les caractères distinctifs des produits rentrant dans une rubrique déterminée. Par exemple, en qui le pétrole raffiné se distingue-t-il des huiles brutes?



Comment la distinction s'établit-elle entre les huiles minérales ordinaires et les huiles lourdes?

Ces Notes explicatives, en dehors de leurs indications technologiques mentionnent également, le cas échéant, les instructions à suivre pour la vérification des marchandises, les formalités à remplir pour certaines d' entre elles, etc. Elles intéressent, non seulement les personnes qui ont affaire à la douane, et qu'elles éclairent sur le sens des rubriques du tarif, mais aussi et surtout pour les vérificateurs des douanes, à qui leur connaissance approfondie est indispensable. Leur texte a été consacré par l'arrêté ministériel du 22 octobre 1921.

Les observations proliminaires.

d -= 10. 50

t / rel

Quant aux Observations préliminaires du tarif elles groupent dans un ordre méthodique toutes les dispositions légales ou réglementaires relatives à l'application du tarif; elles constituent un résumé d'ensemble de la législation douanière, qui expose les règles générales les régimes spéciaux, les régimes conventionnels, et qui traite également des taxes diverses dont le service des douanes assure la perception en plus et indépendamment des droits de douane proprement dits: taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires et transitaires en douane. taxe réprésentative de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, taxe sur les sels dans le rayon des douanes, droits de navigation etc. Le texte des Observations préliminaires a été annexé au décret du 25 Octobre 1921 (J.O. du I2 Novembre 1921). Les Notes explicatives et les Observations préliminaires sont tenues à jour au moyen de cartons modificatifs, envoyés aux agencs, qui les découpent et les collent à la place du texte modifié.

Il importe de remarquer que ces deux documents Notes explicatives et Observations préliminaires, ont la valeur d'instructions adressées au service; ce sont donc des guides destinés à faciliter aux agents l'exécution de leurs fonctions. Ceux-ci sont tenus de s'y conformer, mai les redevables peuvent toujours s'adresser aux tribunaux, s'ils estiment qu'une de lours dispositions est illégale.

Il ne faut pas confondre les Observations préli tion des tex- minaires avec la codification des textes législatifs concernant les douanes, effectuée par le décret du 28 Septembre 1926. Cette codification ne comprend que les textes législatifs actuellement en vigueur en matière douanière, tandis que les Observations préliminaires résument tous les textes intéressant les douanes, non seulement les 1 mais aussi les décrets; les instructions et les circula res administratives.

Avant de passer à l'étude de la législation douanière française, il est nécessaire de fournir qualque développements sur les caractères généraux d'un tarif douanier

La codificates législatifs concernant les douanes .

Les Caractères généraux d'un tarif ouanier

> Répétitions Ecrites et Orales "Les Cours de Droit"

I° .- Un tarif douanier peut être fiscal ou protecteur.

2°.- Il peut employer le système des droits ad valorem ou des droits spécifiques.

3° .- Il peut comporter une nomenclature plus ou moins détaillée.

4° .- Il peut être à une ou plusieurs colonnes de droits.

Tarifs fiscaux et tarifs protecteurs.

Les tarifs fiscaux.

On sait que les droits de douane répondent à un double objet: fournir des recettes au budget, protéger les branches de la production nationale contre la concurrence étrangère. Suivant que la préoccupation fiscale prédominera sur la préoccupation protectionniste ou inversement, on se trouve en présence d'un tarif fiscal ou d'un tarif protecteur.

Les tarifs fiscaux sont utilisés, d'une part, par les pays à tendances libre-échangistes, qui, ne redoutant pas la concurrence extérieure, s'attachent surtout, dans un but d'expansion commerciale, à élargir leurs relations avec les autres pays.

Ils sont également employés par les jeunes pays agricoles, qui, n'ayant pas encore d'industries de fabrique, et étant obligés à s'approvisionner à l'étranger d'articles de manufactures, ont naturellement intérêt à les obtenir au meilleur marché.

On les trouve enfin dans les pays que les nécessités budgétaires obligent à recourir aux droits de douane. Tel est le cas des pays dont le régime est plus ou moins anarchique, parce qu'il est beaucoup plus facile d'assurer la perception des droits de douane, qui, par la force des choses se concentre dans quelques grands ports ou dans quelques places de commerce importantes, que celle des impôts intérieurs. La preuve en est d'ailleurs que, lorsqu'un Etat se trouve de donner en garantie à des créanciers étrangers une branche de ses revenus, ce sont ordinairement ses douanes qu'il leur engage en premier lieu. Aussi les douanes jouent-elles un rôle fiscal de premier plan dans les finances chinoises ou dans les finances turques.

Certains pays jeunes, tout en frappant de droits protecteurs certains articles, sont parfois amenés de même à taxer d'une façon générale les importations dans le but de compléter les ressources fiscales que l'impôt direct ne leur procure que d'une façon insuffisante. Il est à noter qu'en pareil cas, le tarif fiscal donne souvent une place assez large aux droits de sortie sur les matières premières ou les denrées agricoles, ceux-ci fournissant un moyen indirect d'imposer les producteurs et les propriétaires fonciers, qu'il serait plus difficile d'atteindre par des impôts directs, lorsque le système fiscal est rudimentaire.

Les tarifs fiscaux se distinguent généralement par le fait qu'ils frappent de préférence les articles de large consommation, notamment les denrées alimentaires, et se limitent plus ou moins aux denrées non produites dans le pays, telles que le thé, le café, le cacac, le tabac et autres denrées axotiques, pour lesquelles les droits de douane jouent, en l'espèce, le rôle de véritables taxes de consommation intérieure, perçues au passage de la frontière. La plupart du temps leur taux est modéré, afin de ne pas restreindre la consommation, qu'il est de l'intérêt du budget de voir se développer.

Dans notre tarif français, on ne peut guère considérer comme ayant un caractère fiscal que les droits sur les denrées coloniales et les droits sur les pétroles, et encore ne l'ont-ils plus exclusivement comme autrefois: depuis que nos colonies nous fournissent du thé, du café, du poivre, etc. les faveurs douanières que nous leur consentons donnent, en effet, à nos droits sur les denrées exotiques un caractère protecteur à l'égard des produits des colonies étrangères. De même, les droits sur les pétroles, qui étaient purement fiscaux, tant que nous n'avions pas de gisements pétrolifères, ne le sont plus entièrement, depuis que le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France nous a rendu les mines de Pechelbronn.

Les tarifs protecteurs.

A l'inverse des tarifs fiscaux, les tarifs protecteurs subordonnent les considérations budgétaires aux considérations économiques. Il en est fait usage dans les pays dont la production est menacée par la concurrence étrangère. C'est le cas des vieux pays industriels ou agricoles, qui voient apparaître des rivaux plus jeunes, plus actifs, dont les ressources naturelles sont moins entamées que les leurs, ou encore celui de pays jeunes qui, après une première phase d'économie agricole, veulent acclimater chez eux une industrie de fabrique, dont les débuts ont besoin d'être artificiellement soutenus.

Différents par leur objet des tarifs fiscaux, les tarifs protecteurs s'en distinguent aussi par leurs caractères. A l'inverse des tarifs fiscaux, ils se désintéressent, en effet, des articles qui ne sont pas produits dans le pays, ou ne sont pas susceptibles d'y être produits puisque l'importation de ces articles ne menace pas la production nationale. Par contre, ils s'attachent aux produits similaires de ceux qu'elle fournit ou dont on cher-

che à acclimater la production.

En résumé, dans un tarif fiscal, les articles frappés sont de préférence ceux qui n'ont pas de similaires à l'intérieur et dont la consommation est par suite, obligée de se fournir au dehors: de cette façon, le droit atteindra à la frontière la totalité des produits consommés dont il est, d'autre part désirable dans l'intéret du fisc, de ne pas restreinère la consonmation par des droits excessifs. Dans un tarif protecteur, au contraire, les articles imposés sont uniquement ceux qui sont également produits dans le pays, car autrement il n'y a rien à protéger. Ces droits seront suffisamment élevés pour assurer à l'activité économique nationale une protection efficace, quand bien même il devrait en résulter de moindres importations et, par conséquent de moindres recettes pour le Trésor.

Enfin, à la différence des tarifs fiscaux, qui sont simples, les tarifs protecteurs sont nécessairement compliqués, parce qu'ils doivent adapter le taux des droits à la mesure variable de protection dont les différentes branches du travail national ont besoin. Telle industrie peut être mise spécialement en danger par la concurrence de certains pays sans avoir à redouter celle des autres. Dans une industrie déterminée, certains articles peuvent exiger une protection plus ou moins forte, selon qu'il s'agit d'articles de luxe ou d'articles communs. Enfin, un tarif protecteur, parce qu'il lèse les intérêts des commerçants étrangers, soulève toujours des difficultés diplomatiques, qu'on est obligé de résoudre par des transactions et des compromis, d'où la nécessité d'u introduire de nombreuses rubriques et d'en alourdir la classification par de multiples divisions et subdivisions

Il est du reste essentiel de remarquer que ce ne sont là que des caractèristiques très générales, dont tendent à se rapprocher plus ou moins, dans la pratique, les différents types de tarifs; mais il faut se garder d'établir des contrastes trop absolus. Il n'est pas rare que, dans un tarif nettement fiscal, s'introduisent quelques dispositions conçues dans un dessein de protection. En sens inverse, dans un pays commerçant, un tarif, meme sévérement protectionniste, est pour le budget une source importante de revenus, de sorte que l'intéret fiscal, bier que demeurant au second plan, n'est jamais complètement perdu de vue.

On constate, au surplus, que les difficultés financières, contre lesquelles la plupart des pays ont eu à lutter à la suite de la guerre, ont largement contribué au relèvement des tarifs protecteurs. Notre décret du I4 Aout I926, qui a augmenté pour la seconde fois de 30% les droits du tarif déjà relevés par la loi du 4 Avril précédent, a été uniquement inspiré par des nécessités fiscales. Il s'agissait de créer les ressources nécessaires pour combler le déficit du budget, en procédant à une augmentation générale des impots, au nombre desquels liguraient les droits de douane.

En sens inverse, on assiste aujourd'hui à une évolution caractéristique du tarif fiscal anglais, dans le sens de la protection, puisque, bien que conservant dans l'ensemble son caractère traditionnel, il comporte

aujourd'hui des droits protecteurs pour certains articles, en particulier pour ceux qui intéressent ce qu'on a appe-lé les "industries-clés", et que ces droits tendent à de-

venir de plus en plus nombreux.

C'est donc sous cette réserve indispensable que les tarifs purement fiscaux deviennent de plus en plus rares, et que, d'autre part, les tarifs proprement protecteurs ne sont pas entièrement exempts de préoccupation fiscale, qu'il y a lieu de retenir la distinction entre les deux types de tarifs.

Quoi qu'il en soit, les services de la Société des Nations ont établi sur la base des tarifs respectifs de 1925 la moyenne des droits calculés ad valorem, c'està-dire le taux de l'indice de protection pour I4 pays. Ces indices s'échelonnent de la façon suivante:

Indice de tarif:

Les indices de protection des tarifs douaniers des grands pays.

" " 25%..... Etats-Unis

entre 20 et 25%......Argentine, Hongrie, Pologne Yougo-Slavie

entre I5 et 20% Australie, Canada, Tchéco-Slovaquie, Italie

entre IO et 15% Autriche, Allemagne, France, Inde, Suède, Suisse

entre 5 et 10%......Belgique, Dansmark au-dessous de 5%........Pays-Bas, Royaume-Uni, -

Cette statistique n'est plus tout à fait exacte, puisqu'elle ne tient pas compte des nombreuses modifications intervenues depuis 1925 et, qui, en général, se sont produites dans le sens du relèvement des droits; d' autre part, il y aurait beaucoup de réserves à faire suf la valeur absolue de ces moyennes.

En tout cas, elle permet de détacher nettement des autres tarifs ceux des Pays-Bas et du Royaume-Uni. ainsi que ceux de la Belgique et du Danemark, dont la modération atteste le caractère principalement fiscal, enco re que les tarifs anglais et belge accusent encore une fois, une certaine transformation dans le sens d'un protectionnisme mitigé.

Les droits

En dehors des droits fiscaux et des droits compensateurs protecteurs, mention doit être faite des droits compensateurs. Théoriquement, les droits compensateurs n'ont pas un but fiscal, et se rapprochent par là des droits protecteurs. D'autre part, ils se distinguent de ces derniers en ce sens que, par définition, ils sont simplement destinés à compenser les désavantages spéciaux que la législation positive du pays inflige aux industries nationales

comparativement aux industries des autres pays: impôts plus lourds qu'ailleurs, charges sociales particulières, etc...

Un régime normel de concurrence suppose des concurrents livrés à eux-mêmes dans des conditions d'égal: té absolue. Si l'un de ces concurrents est mis en état d' infériorité par des mesures artificielles, il est juste que des mesures compensatoires soient prises à l'égard de l'autre. Tel est le principe des droits compensateurs. Aussi Adam Smith les admettait-il, en ayant soin de les distinguer des droits protecteurs, parce qu'il leur recon naissait l'utilité de rétablir les conditions régulières de la concurrence. Par exemple, les articles qu'on achète en France sont grevés de la taxe sur le chiffre d'affaire qui augmente leur prix. Il est équitable et c'est là une mesure qui n'a rien de protectionniste que les produits achetés à l'étranger supportent à leur entrée en France. indépendamment du droit de douane, une taxe d'importation équivalente à la taxe intérieure sur le chiffre d'af faires, que payent les articles fabriqués en France.

Nous avons choisi intentionnellement un exempl très simple, qui porte sur un élément précis. Mais lorsqu il s'agit de déterminer le taux des droits qui doivent compenser l'écart, entre l'ensemble des charges fiscales ou des charges sociales imposées à l'industrie nationale, et les charges de même genre des industries étrangères, l'estimation est déjà beaucoup plus délicate, et on en arrive ainsi à une notion des droits compensateurs bellement large qu'il est très difficile, sinon impossible en fait, de les distinguer de droits protecteurs modérés. En effet, en dehors des partisans d'une protection excessive, destinée à mettre les produits étrangers en état d'infériorité absolue par rapport aux produits nationaux, la plupart des protectionnistes font uniquement valoir en faveur de leur doctrine la nécessité de tenir compte des causes d'infériorité particulière de l' industrie nationale, causes qui peuvent etre d'ordre fiscal (impôts plus lourds) d'ordre social, ou économique (salaires plus élevés, charges d'assurances sociales plus considérables), ou enfin d'ordre naturel (manque de matiè res premières ou de combustibles, qu'il faut faire venir de l'étranger).

Le protectionnisme rationel.

Il n'est pas fait pour conférer à l'industrie nationale des avantages artificiels tels qu'elle puisse s'assurer sans effort le monopole du marché intérieur et suppléer aux causes d'infériorité qu'il lui serait possible de supprimer si elle le voulait: imperfection des méthodes, routine, ancienneté de l'outillage, etc.. Son rôle est de compenser les causes d'infériorité qui, du fait

Sous cette forme, le protectionnisme rationnel

de la législation du pays, de son état social ou de la situation de ses ressources naturelles, sont des causes inévitables.

Cette conception des droits compensateurs, qui a été développée en particulier par M. Méline, a été pré sentée par lui comme la justification de notre tarif de I892. M. Serruys l'a reprise à la Conférence économique internationale de I927, en opposant à ce qu'il appelait le protectionnisme agressif d'après guerre le protection nisme d'avant-guerre, purement compensateur d'après lui, et auquel il conviendrait de revenir dans l'intérêt géné ral.

Cette théorie a été combattue du point de vue libre-échangiste. L'idéal du libre-échange est, que chaq chose puisse etre achetée là où son prix de revient est plus bas. C'est l'intérêt évident du consommateur. Or, 1 thèse compensatrice conduit précisément à retirer dans 1 concurrence internationale, au pays qui parviennent à pr duire au moindre coût, le bénéfice de cette situation. pour les remettre au niveau des pays qui, législativemen socialement ou naturellement, sont moins favorisés qu'eu Mais surtout, la notion de régime compensateur est comme on l'a déjà signalé plus haut, une notion essentiellemen fuyante; l'opération qui consisterait à faire état de tou les éléments d'infériorité inévitables et de ceux-là seu ment, que présentent les industries nationales et surtou à évaluer ces éléments d'infériorité en pourcentages de droits est une opération irréalisable, dont les résultats ne peuvent être qu'arbitraires. Parler de droits compense teurs ou de régime compensateur, c'est faire simplement u ge d'un euphémisme pour désigner un régime de protection modérée.

§.-2- Droits ad valorem et droits spécifiques.

Droits spécifiques et droits ad valorem. Un tarif douanier peut comporter des droits spécifiques ou des droits ad valorem.

Les droits ad valorem sont ceux qui sont calculés sur la valeur des marchandises et qui sont exprimés e tant pour cent de cette valeur. Les droits spécifiques sont ceux qui sont perçus, non sur la valeur, mais sur l unité matérielle de produit. Cette unité est le plus sou vent le poids (Exemple: un droit de tant au kilo ou aux IOO kilos), quelquefois le volume (tant par hectolitre); parfois la surface (tant par mètre carré); ou le nombre (tant par pièce, par centaine, par mille).

Dans notre droit actuel, le nombre des droits spécifiques dépasse tellement celui des droits ad valorem qu'il présente nettement le caractère d'un tarif spécifique. Il en était différemment autrefois. Notre tarif conventionnel de I860, qui résultait des traités de la

période de 1860, était un tarif ad valorem. C'est le tarif de 1881, qui a substitué chez nous les droits spécifiques aux droits ad valorem (I) Le tarif de 1892 sur 654 numéros ne contient que IO positions ad valorem. La loi du 7 Novembre 1919, qui a révisé la nomenclature des produits chimiques, a un peu augmenté le nombre des droits ad valorem, qui demeure cependant assez restreint.

Les avantages et les inconvénients respectifs des droits spécifiques et des droits ad valorem ont été et continuent à être fréquemment discutés. Théoriquement. la préférence semblerait devoir être donnée aux premiers. Et en effet:

I' .- le droit ad valorem va droit au but: 1'objet de la protection est de majorer artificiellement les prix des articles étrangers pour les porter au niveau audessous duquel nos propres producteurs ne pourraient pas vendre sans perte.

2° .- avec les droits ad valorem, le niveau de la protection reste constant ; le montant des droits. étant fixé en tant pour cent de la valeur, suit toujours les fluctuations de celle-ci. Un article taxé à I5 % paiera toujours 15%, que son prix ait augmenté ou que son prix ait diminué. Le tarif n'aura donc pas besoin, pour suivre le mouvement des prix de ces ajustements qui sont très délicats dans un système de droits spécifiques, et qui se font au contraire, tout seuls avec les droits ad valorem

3° .- La taxation ad valorem permet de tenir compte du degré d'usure des articles, un objet usagé ayant une moindre valeur qu'un objet neuf.

4° .- la taxation ad valorem a le mérite d'être simple; il est inutile de surcharger le tarif de distinctions et de sous-distinctions multiples; celles-ci s'établissent d'elles-mêmes par les différences de valeur qui existent entre les objets d'une même catégorie.

Malheureusement, ces avantages sont plus théori-

ques que pratiques.

D'abord, l'adaptation automatique des droits aux variations de valeur des produits, fait souvent jouer la protection à rebours. Supposons que la valeur prise com me base pour le calcul des droits, soit la valeur du produit sur le marché étranger. Quand les prix baissent sur ce marché et que la concurrence de l'étranger devient plu

s avantages les inconnients resctifs des oits spéciques et des oits ad vas avantages s droits

valorem.

is avantages ; droits ad ilorem sont lus théories que prajues.

: fomt jouer protection L'rebours.

(I) Depuis la Révolution notre premier tarif, celui de 179 était à droits spécifiques, il ne comportait guère qu'une trentaine de taxations ad valorem. Toutefois il était édicté que les marchandises omises au tarif seraient imposées ad valorem. Une position spéciale leur était ouverte. Le tarif de I816, qui est demouré théoriquement en vigueur jusqu'en 1884 était encore plus rigoureusement spécifique. puisque les marchandises omises, au lieu d'etre taxées ad

lorem, étaient assimilées aux articles dont elles se rapprochaient le lus et soumises aux mêmes droits spécifiques qu'eux.

Source : BIU Cujas

.)

redoutable, d'est le moment où le montant du droit diminue (I). Inversement, si les produits étrangers viennent à à hausser de prix dans leur pays d'origine, et que leur out concurrence, dès lors, soit moins dangereuse, le droit s'élève et la protection devient plus rigoureuse.

Admettons qu'au contraire, ce soit sur la valeur du produit sur le marché d'importation, c'est-à-dire sur le marché intérieur, qu'on calcule les droits. Si une production excessive déprime les prix intérieurs, le montant des droits de douane va diminuer, au moment même où il aurait fallu arrêter, par un relèvement de la barrière douanière, l'afflux de produits étrangers. Si, au contraire, sous l'effet d'une coalition de production de producteurs nationaux ou de toute autre circonstance les prix intérieurs atteignent un taux exagéré, il serait utile de rendre plus facile l'accès des marchandises étrangères, alors que la hausse déterminera cependant l'augmentation automatique du montant des droits.

Les droits ad valorem sont moins bien a-daptés qu'il ne semble à la valeur des produits.

On a également reproché aux droits ad valorem d'être, en réalité, moins bien adaptés à la valeur des produits qu'il ne le semble tout d'abord. Un produit fabriqué, a-t-on dit, se compose d'une matière première et du travail de transformation qui lui est appliqué. Or, le cours des grandes matières premières sont des cours mondiaux, qui varient en général assez peu d'un pays à un autre. Ce qui varie, c'est le coût du travail, et c'est cet écart qui justifie l'établissement de droits protecteurs. En supposant que les matières premières haussent de prix, d'une façon uniforme, dans les différents pays, alors que se maintient sans changement l'écart dans les prix de revient du travail, l'augmentation du droit de douane, qui résulte automatiquement de sa nature ad valorem, n'a pas de raison d'être. Un droit spécifique convenablement calculé éviterait, au contraire cet inconvénient (2). Il est vrai qu'on s'est servi exactement de la même hypothèse pour en conclure à la supériorité, en pareil cas, des droits ad valorem, plus souples et mieux adaptés aux variations des prix (3)

⁽I) C'est d'ailleurs la raison qui détermina l'adoption des droits spécifiques dans le tarif de 1791 et dans celui de 1816. La baisse des prix curvenue après 1786 avait, en effet annihilé l'effet protecteur des droits ad valorem inscrits dans le traité d'Eden. De même, en 1816, on redoutait la baisse de prix des produits anglais (V.H.Schaeffer: droits spécifiques et droits ad valorem. Thèse, Paris 1919,p.17).
(2) Boulet.- Cours de législation et de réglementation douanière, p. 9.

⁽³⁾ Gignoux .- Politique commerciale d'après guerre; p. 47.

[&]quot;Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE, S
Source : BIU Cujas

Les inconvénients des droits ad valorem au point de vue pratique.

Mais c'est surtout au point de vue pratique que se manifestent les inconvénients des droits ad valorem.

D'abord, tandis qu'avec les droits spécifiques, la tâche du service consiste uniquement à compter, à peser ou à mesurer, les droits ad valorem l'obligent à évaluer. ce qui est infiniment plus délicat. L'évaluation donne lieu à des contestations fréquentes, multiplie les recours à l'expertise légale, et se prête, de la part des importateurs, à de nombreuses tentatives de fraude, notamment avec le procédé bien connu des doubles factures. Si la douz ne commet des erreurs en plus ou en moins, ce qui est toujours possible, il en résulte que les importateurs seront inégalement taxés, alors que les conditions d'application du tarif devraient être rigoureusement égales pour tous. "C'est d'ailleurs, comme l'indique Pallain dans son Traité sur les douanes françaises (I), pour protéger les marchands contre l'arbitraire des agents du fisc ou des fermiers de l'impôt que furent primitivement converties pour les principales marchandises en droits spécifiques les texes qui, à l'origine, étaient toutes ad valorem. C' est ainsi que se constituèrent les premiers tarifs douaniers. Le tarif de la douane de Valence de 1659 fut, chez nous, le premier à n'édicter que des droits spécifiques. sans se référer à aucun principe de taxation ad valorem.

On peut également relever, bien que la stabilisation ait ôté une partie de sa force à cet argument, que, dans une période de déséquilibre des changes et d'instabilité des prix, rien n'est aussi sensible et, aussi fuyant que la notion de valeur. C'est ce que souligne l'exposé des motifs du projet n° 3352 de révision du tarif douanier en y voyant la principale raison de ne pas revenir au système des droits ad valorem. "Les variations du change. la valeur relative des monnaies, l'adaptation plus ou moins lente ou rapide des salaires et du prix de la vie aux variations monétaires, contribuent à rendre extrêmement difficile la détermination à un moment donné de la valeur de produits ou marchandises même identiques mais provenant de pays différents". En fait, avant la stabilisation monétaire beaucoup de valeurs étaient minorées dans une mesure sans cesse variable, par l'action de ce qu'on a appelé le "dumping de change"

difficulté de la détermination de la valeur prise pour des droits ad valorem.

En second lieu, il est très malaisé de choisir la valeur, qui sera prise pour base du calcul des droits. On aperçoit, en effet, au moins trois systèmes possibles: I° .- prendre la valeur sur le marché intérieur base du calcul ou national, c'est-à-dire, le cours des articles similai-

> res nationaux en en retranchant le montant du droit de douane (méthode soustractive).

⁽I) Edit de 1913, tome ler, nº 77.

2° .- prendre la valeur de la marchandise au point de départ, c'est-à-dire sur le marché étranger, en y ajoutant les frais de transport d'assurance, d'emballage, etc, nécessaires pour la conduire jusqu'à la frontière (méthode additive).

3° .-prendre la"valeur normale", c'est-à-dire une valeur théorique officielle, qui ne sera nécessairement ni celle du pays de provenance ni celle du pays de desti-

nation.

Encore, dans la pratique, ces différents systèmes sont-ils généralement compliqués par des dérogations et des réserves, qui les amènent à se faire des emprunts

réciproques

En Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, la valeur retenue est la valeur dans le pays où se fait le dédouanement, c'est-à-dire la valeur sur le marché intérieur du pays qui importe. Dans d'autres pays, la valeur retenue est la valeur à l'étranger augmentée ou non des frais jusqu'à la frontière ou d'un tant pour cent fixe, destiné à tenir compte, d'une façon forfaitaire de ces frais. C'est le système de l'Australie; de la Belgique, du Danemark, de la France de l'Espagne pour les marchandises d'importation, et de l'Italie seulement pour un petit nombre de marchandises. Enfin, dans certains pays, la valeur imposable est fixée par l'administration douanière elle-même, suivant des bases variables: par exemple, à dire d'experts; dans certains cas d'après le coût de production ou le prix de vente, dans le pays importateur, des articles similaires indigènes (Etats-Unis). Ce dernier système ne fonctionne d'ailleurs le plus souvent qu'à titre supplétif, c'est-àdire, lorsque par suite de certaines circonstances (doutes sur la sincérité des déclarations etc., il n'a pas été possible de faire usage de l'un ou de l'autre des deux premiers.

Quel que soit le système adopté, la définition ses sur la dé- de la valeur choisie est toujours sujette à controverses

finition de la comme le montre l'exemple de la France.

En France, d'après le numéro 82 des Observations valeur choisie. préliminaires, dans l'édition de 1908, la valeur à déclarer était "celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane". Elle compren par suite, ajoutait le texte des Observations", outre le prix d'achat à l'étranger, les frais postérieurs à l'achat tels que les droits de sortie acquittés aux douanes étrangères, le transport ou le frêt, l'assurance, etc; en un mot, tout ce qui contribue à former, à l'arrivée en France le prix marchand de l'objet (les droits d'entrée non compris) A y regarder de près, le sens du texte était équivoque. La définition de la valeur à déclarer semblait indiquer que c'était la valeur française, puisque c'était la valeur "au lieu et au moment du dédouanement". Mais

Les controver-

l'explication qui suivait se référait à la valeur dans le pays d'exportation, simplement grossie des frais postérieurs à l'achat. Cette équivoque n'avait pas de gros inconvénients avant la guerre, les prix tendaient alors à se niveler plus ou moins sur les différents marchés, et ne variaient guère de l'un à l'autre que dans la proportion de l'écart représentant les frais de transport et le montant des droits de douane. Que l'on prît donc pour base la valeur sur le marché national, réduite du montant des droits de douane, ou la valeur sur le marché étranger, augmentée des frais de transport et des frais accessoires, les chiffres n'étaient pas sensiblement différents.

Les choses se transformèrent avec la crise des changes due à la guerre. Lorsque, par suite du désarroi des changes, les marchandises commencèrent à éprouver une notable dépréciation dans les pays à monnaie avilie, ce qui mettait leurs prix très au-dessous de celui des articles similaires dans les pays où la monnaie était meilleure, le maintien de la règle qui semblait résulter des Observations préliminaires, et d'après laquelle on se basait sur le prix d'achat à l'étranger, détermina, chez nous, un affaiblissement de la protection; les droits ad valorem se trouvant ainsi automatiquement diminués au moment précis où nous devions nous défendre contre l'invasion des

marchandises étrangères à vil prix.

L'Administration des douanes, s'appuyant sur la définition de principe du numéro 82 des Observations préliminaires, songea alors à prendre pour base, non plus le prix d'achat à l'étranger, mais le prix de la marchandise similaire sur le marché intérieur. Toutefois, elle n'osa pas procéder ouvertement à cette modification, et profitant de l'équivoque de l'ancien texte, elle se contenta, sous couleur de le préciser d'en modifier subrepticement la rédaction dans l'édition des Observations préliminaires de 1921 (décret du 25 Octobre 1921) La nouvelle rédaction conserve l'ancienne définition: "la valeur à déclarer est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane"; mais elle ajoute: "c'est-à-dire une valeur consiblement égale à celle pratiquée en France, au moment de l'importation, pour les objets similaires, déduction faite des droits d'entrée". Elle revient ensuite à l'ancien texte, en observant qu'en temps de change normal, la valeur ainsi calculée ne s'écarte pas sensiblement du prix d'achat étranger grossi des frais ultérieurs pour amener la marchandise jusqu'à la frontière, droits d'entrée non compris. Mais il ressortait a contrario de la formule nouvelle, que l'écart pouvait etre sensible dans une période de désordre des changes et qu'en pareil cas, la valeur à considérer serait celle des produits similaires sur le marché intérieur.

De nombreuses réclamations furent présentées par

les intéressés, à la suite desquelles la Cour de Cassation déclara, par un arrêt du 21 Mai 1924, contraire à la loi la modification introduite dans le texte des Observations préliminaires; les droits ad valorem devant être appliqués à la valeur au lieu d'achat indiqué sur la facture (quand la sincérité de celle-ci n'était pas contestée), augmentée des frais ultérieurs, droits d'entrée non compris.

Cette décision fut diversement accueillie dans les milieux d'affaires français; beaucoup d'industriels demandaient le maintien du nouveau système, condamné par la Cour de Cassation, et le Gouvernement tâcha, en effet, de le faire confirmer par un article ajouté au projet de loi de finances de 1925. L'article fut disjoint, car entre temps, les opinions contraires s'étaient manifestées. Elles émanaient de nos industries d'exportation, qui craignaient que la règle consacrée par l'article en question n'incitât les autres pays à l'appliquer à nos produits, ce qui eut présenté une assez lourde surcharge pour notre commerce.

Finalement, dans un cahier de crédits supplémentaires de I925 (Doc. parl., Ch. N° 2222) fut inséré un article de compromis, beaucoup plus timide que l'article du projet de budget de I925. Disjoint à son tour pour être renvoyé à la loi de finances de l'année suivante, il fut repris dans l'article 3 du projet n° 3352 de révision du tarif douanier. Cet article 3 restaurait la règle primitive que la valeur à considérer est la valeur au lieu d'achat augmentée des frais nécessaires à l'importation. Il ajoutait simplement que cette valeur devrait, le cas échéant, être rectifiée pour tenir compte des variations de prix postérieures à l'achat.

Cette addition est susceptible de présenter de l'intérêt dans deux circonstances: I°, quand on se trouve dans une période de crise des changes et des prix assez aiguë pour qu'un écart considérable puisse se produire dans un court intervalle de temps, de telle sorte que la valeur ne sera déjà plus la même au moment de l'arrivée à la frontière qu'au moment de l'achat. 2°- dans le cas, plus normal, où une marchandise, au lieu d'être versée immédiatement à la consommation dès son arrivée en France, est placée sous le régime de l'entrepôt, qui suspend l'exigibilité des droits. Lorsqu'elle sortira de l'entrepôt, peut être au bout d'un an ou plus, et qu'elle acquittera les droits, le prix porté sur la facture pourra être rectifié en tenant compte des variations survenues dans l'intervalle

D'autre part, il prévoyait pour des articles dénommés, dont la liste serait fixée par décret, sur avis d' une commission interministérielle, que la valeur imposable pourrait être celle indiquée par les mercuriales officielles ou par des barêmes concertés entre les groupements industriels et commerciaux. Cette dernière disposition était destinée à s'appliquer aux produits dont la valeur est particulièrement instable.

L'article en question n'a pas été voté, puisque la discussion du projet de loi de la révision douanière a été suspendue en 1927, et que le projet de loi lui-même est devenu caduc à la fin de la législature. Mais il a fa l'objet d'une disposition spéciale dans l'accord franco-a lemand du I7 Août 1927, dans l'accord franco-belge du 23 Février 1928, et enfin dans l'accord avec la Tchéc -Slova quie du 2 Juillet 1928: de sorte que, sans avoir été régl législativement, la détermination de la valeur à retenir pour le calcul des droits ad valorem se trouve maintenant consacrée par une série de traités qui ont fixé la jurisprudence et qui ont en même temps indiqué les dérogations possibles (I)

Les vicissitudes qu'a subies à cet égard la réglementation douanière française sont un exemple particulièrement caractéristique des difficultés qu'il y a, dans un système de droits ad valorem, à fixer le choix de la

valeur imposable.

La vérification de la valeur déclarée n'e t pas moins malaisée. La production de factures n'offre aucune garantie et pour avoir un controle sérieux, on est obligé de recourir à des mesures inquisitoriales (obligation pou dans un systè- le déclarant de produire les contrats, marchés et tous do cuments se rapportant à l'opération, de fournir des certi cats consulaires, des attestations relatives au coût de production parfois de communiquer sa comptabilité etc). Les Etats-Unis notamment, pour l'application des droits ad valorem, n'hésitent pas à pratiquer, dans les pays étrangers par l'intermédiaire de fonctionnaires spéciaux qu'ils y entretiennent, des investigations particulièrement blessantes pour l'indépendance des nationaux.

Enfin la façon même dont devra être effectuée tés de vérifi- cette vérification ramène indirectement aux complications inhérentes aux droits spécifiques. En effet, si l'on veut vérifier la valeur d'un article, il faut être fixé d'une

Difficulté de la vérification de la valeur déclarée me de droits ad valorem.

Les difficulcation de la valeur déclarée ramènent

⁽I) Le protocole de signature de l'accord franco-alleman ad; art. 7 précise que les dispositions spéciales, prévue par l'accord pour certains articles et qui permettent de prendre pour base du calcul des droits une valeur officie le, n'ont pas pour but de substituer les prix intérieurs aux prix réels de l'étranger comme base de perception de droits, mais de fixer pour les seuls produits dont la valeur ne saurait être déterminée sur d'autres bases, une leur forfaitaire pour l'établissement de laquelle il devi être tenu compte, à la fois des prix pratiqués à l'intérieur et des prix réels pratiqués sur les principaux marchés étrangers.

aux complications inhérenspécifiques.

Les inconvénients des droits spécifiques. Leur complication.

façon exacte sur sa nature; celle-ci doit être mentionnée dans la déclaration, mais on ne peut en accepter les énontes aux droits ciations les yeux fermés. Les prix d'articles appartenant à une même catégorie varient suivant des détails multiples (par exemple pour les tissus, suivant le poids au mêtre carré et suivant le nombre de fils dans une unité de surface déterminée), si bien que, pour identifier exactement la marchandise et savoir si la valeur déclarée correspond bien à sa nature, le Service a pratiquement à se livrer au même travail de vérification que pour appliquer les droits spécifiques, et doit en plus, apprécier la valeur.

Ces raisons expliquent la préférence dont jouis-

sent les droits spécifiques.

Ceci ne veut pas dire qu'ils n'aient aussi leurs inconvénients. Le principal réside dans leur complication. Rationnellement, les droits de douane doivent toujours être adaptés à la valeur des produits. Il est impossible de taxer au poids au nombre ou au volume, sans se préoccuper de la qualité des articles taxés. Autrement, on arriverait à cette absurdité d'imposer au même tarif des articles coûteux et des articles bon marché. La taxation par les droits spécifiques n'est pas autre chose en fin de compte que la conversion en droits d'un montant déterminé du pourcentage de la taxation ad valorem. Si, par exemple, on estime qu'une certaine industrie nationale a besoin pour ses produits d'une protection de I2%, la conversion en droits spécifiques consistera à frapper d'un droit de 6 francs aux 100 kilos les articles étrangers dont la valeur moyenne est de 50 francs par IOO kilos, ou d'un droit de I2 francs ceux, dont la valeur moyenne est de IOO francs d'un droit de 18 francs ceux qui valent 150 francs. Avec le système des droits spécifiques, le seul moyen de graduer les droits d'après la valeur des articles considérés, c'est de multiplier les subdivisions, c'est-à-dire de distinguer toutes les variétés et sous-variétés d'une certaine classe de produits, de façon à tenir compte des différences de valeur qui peuvent exister de l'une à l'autre et de les frapper chacune de droits distincts. Il s'agit en d'autres termes, de trouver pour les différentes variétés d'un même produit des spécifications suffisamment étroites pour que chaque rubrique corresponde à des produits dont la valeur diffère de celle des produits taxés aux autres rubriques.

Cette graduation s'obtiendra en général dans un tarif spécifique, en tenant compte de l'importance plus ou moins grande de la main-d'oeuvre ajoutée à la matière première. Notre tarif français fournit de multiples applications de ce principe. Les matières premières y sont presque toutes exemptes de droits; quant aux produits fabriqués ils sont affectés de droits d'autant plus élevés qu'ils ont subi une main-d'oeuvre plus complète et par conséquent

plus coûteuse.

Ainsi par exemple les laines en masses brutes, telles qu'elles proviennent de la tonte, sont exemptes de droits (n° 23 du tarif) celles qui sont teintes sont taxées (42fr.50 les IOO kilos au tarif minimum), celles qui sont peignées ou cardées paient des droits plus élevés (65frs) et celles qui sont à la fois peignées ou cardées et teintes acquittent des droits encore plus forts (75frs).

De même les droits sur les fils de laine (n° 372, 373 et 374 du tarif) sont gradués d'après la longueur de fil au kilo, les fils les plus fins comportant plus de main-d'oeuvre pour un même poids. Pour la même raison à égalité de longueur, les fils peignés sont plus taxés que les fils cardés; les fils teints plus que les non teints, les fils retors plus que les fils simples, etc.

Prenons encore les articles de ménage, inscrits

au n° 568 du tarif.

Nous trouvors la graduation suivante : aux IOO kilos en tarif minimum.

L'exemple peut-être le plus caractéristique des complications que présente l'élaboration d'un tarif spécifique adéquat, se trouve dans la tarification des tissus.

Prenons dans notre tarif actuel les "tissus de coton pur, unis croisés et coutils". C'est une catégorie qui fait l'objet de cinq numéros: 404, 405, 405bis, 406 et 406bis. Les tissus ont une valeur plus ou moins grande suivant les différentes façons qu'ils ont subies. On va donc distinguer les tissus écrus, les tissus décrués et blanchis les tissus teints. Les tissus de coton peuvent également subir un autre apprêt, qui leur donne un aspect brillant, et qu'on appelle la mercerisation. On va donc ajouter une autre subdivision pour les tissus mercerisés: tissus écrus mercerisés, tissus décrués et blanchis mercerisés, tissus teints mercerisés. Voici donc une première échelle, basée sur des éléments de distinction qui supposent par eux-mêmes des différences de valeur et qui correspondent à une main-d'oeuvre de plus en plus achevée.

D'autre part, un tissu coûte d'autant plus cher qu'il est plus fin et qu'il pèse, par conséquent, moins par unité de surface. On pourra dès lors, dans l'intérieur des

25

premières divisions, créer une sous-classification basée sur le poids aux IOO mètres carrés. Nous aurons par exemple:

and		pesant aux IOO mi.
tissus de coton unis, croisés et coutils.	écrus	I3 kilos et plus; de II à I3 kilos; de 9 à II " de 7 à 9 " de 5 à 7 " de 3 à 5 " 3 kilos au moins.

Mais cette classification n'est pas encore suffisante; un tissu peut etre léger, non parce qu'il est fin, mais parce que la trame en est lâche. Les tissus sont en règle générale, d'autant plus chers que le grain en est plus serré; d'où une subdivision de plus, qui tiendra compte du nombre des fils, tant de chaîne que de trame, par superficie de 5 millimètres carrés. On aura ainsi, par exemple, pour les tissus de coton pur, unis croisés et coutils écrus, pesant I3 kilos et plus, aux 100 mètres carrés, une nouvelle subdivision:

	les 100 kilos tarif général tarif minimum
28 à 35 35 à 43	et moins

Le tableau des droits contient ainsi une échelle de droits d'autant plus élevés que le tissu est plus léger et, à l'intérieur de chaque échelon, d'autant plus forts que la trame est plus serrée.

Pour certains articles, d'autres éléments devront encore intervenir. Si l'on prend le numéro 407 du tarif, qui se réfère aux tissus de coton pur unis, croisés et coutils imprimés, on voit qu'il tient compte du nombre des couleurs, le prix tendant à être d'autant plus élevé que le coloris est plus riche. On aura une catégorie: mouchoirs, foulards, cache-nez, fichus, chales de coton, etc imprimés de une à deux couleurs, qui supportera en plus des droits afférant aux tissus écrus de l'espèce une surtaxe de 80 francs par 100 mètres carrés au tarif général, et de 20 francs au tarif minimum: une catégorie à trois couleurs, dont la surtaxe sera de 90 francs au tarif général et de 22 frs50 au tarif minimum, etc.. Un tel luxe de précisions conduit à ce résultat que la seule rubrique des tissus de coton pur unis, croisés et coutils, non compris les tissus imprimés, contient à elle seule I6I positions différentes.

Le tarif se présente ainsi avec une extrême complexité. Le travail d'identification auquel les agents sont obligés de se livrer pour l'application des droits, devient très minutieux et susceptible d'erreurs plus ou

moins grandes.

Cependant, il importe à cet égard, de ne pas perdre de vue, qu'un tarif spécifique très détaillé, comme il l'est nécessairement, est plus effrayant pour celui qui le consulte que pour celui qui l'applique. On a pu soutenir que, pourvu que les définitions en scient précises, il facilite, au contraire, la tâche des agents, en dissipant les difficultés qu'ils pourraient éprouver pour le classement de certains articles, ce classement se trouvant fait dans le tarif avec une rigueur telle que

l'hésitation n'est plus possible.

D'autre part, les détails mêmes du tarif permettent de le nuancer davantage et d'en faire un outil de protection plus efficace. On a justement relevé à la charge des droits ad valorem que, par la force des choses, ils en arrivent à désavantager les objets bon marché, parce que ceux-ci ne supportent pas aussi facilement un même pourcentage de droits que les articles de luxe d'un prix élevé. Un droit de IO% ad valorem, par exemple, peut suffire pour arrêter l'importation des premiers, tandis qu'il n'aura qu'un effet insignifiant sur celle des articles de luxe, parce que les deux catégories ne s'adressent pas à la même clientèle. Par les subdivisions qu'il comporte, le tarif spécifique permet, au contraire, un dosage beaucoup plus souple de la protection.

Il permet également, en définissant les caractèristiques de chaque produit, de tenir compte des particularités qui caractérisent principalement les articles de tel ou tel pays, de façon à faire varier indirectement

les droits d'après l'origine.

C'est le système connu sous le nom de système des spécifications ou des "spécialisations", qui prête d'ailleurs à certains abus, mais qui, est du moins défendable dans le principe.

"Spécialiser" un produit, c'est l'isoler d'une position, dans laquelle il était confondu avec d'autres produits de la meme famille ou du même genre, pour en

faire l'objet d'une position distincte,

Le produit reçoit ainsi au point de vue douanier une individualité qui lui faisait défaut ce qui permet de le soumettre à un régime particulier et indépendant de celui qui fonctionne pour les autres articles

Le tarif spécifique permet un dosage beaucoup plus souple de la protection.

Il permet le système de la spécification ou de la spécialisation. appartenant à la rubrique dont-il est détaché.

Il va de soi que cette individualisation exige une description et une définition précises de l'article ainsi "spécialisé", puisqu'il s'agit de le distinguer sans confusion possible, d'articles plus ou moins analogues avec lesquels il était précisément groupé, Tous les éléments distinctifs devront être pris en considération caractères propres, mode de fabrication, usages du produit, etc ..

En choisissant bien les caractéristiques, on pourra dans certains cas, aboutir à une définition telle qu'elle ne s'applique en fait qu'aux produits originaires de certains pays. C'est un procédé fréquemment employé pour circonscrire à un ou plusieurs pays déterminés le bénéfice d'un régime qui, théoriquement est censé s'appliquer à tous et d'éluder les conséquences de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée. Quand la spécialisation, en effet, est assez étroite pour que les caractéristiques adoptées ne conviennent qu'à certains types d'articles produits par un pays donné et qu'on ne trouve pas dans les autres, il va de soi que ces derniers, mome s'ils ont obtenu le traitement le plus favorable, ne peuvent pas profiter en pratique, de cette spécialisation.

Les spécialisations apparaissent ainsi comme répondant à un double objet. Tantôt leur but sera simplement de permettre une graduation plus adéquate des droits en affectant de droits distincts les différentes espèces d' une même famille de produits. Tantôt -et fréquemment- ce but sera d'introduire indirectement des discriminations

au profit ou au détriment de certains pays.

Dans ce dernier ordre d'idées, la spécialisadifférentielle tion peut être, en effet, différentielle ou préférentielle. On dit qu'elle est "différentielle" quand elle est tion préféren- introduite en vue de surimposer un article ou une série d'articles intéressant exclusivement ou a capulierement le trafic de tel ou tel Etat. Elle conscitue alors soit, un acte de rétorsion, destiné à répondre à des mesures du même genre prises par un autre pays, soit un acte de pression, pour l'amener à conclure un arrangement.

On dit qu'elle est "préférentielle" quand elle institue un traitement de faveur, pour un article ou une série d'articles intéressant particulièrement le trafic d'un pays avec lequel on a conclu un accord. Les spécialisations préférentielles sont parfois introduites d'une façon autonome, c'est-à-dire par voie de modifications législatives apportées à la nomenclature du tarif. Elles le sont plus souvent par voie de conventions comportant l'ouverture d'une nouvelle rubrique tarifaire. Il est d'ailleurs à remarquer que, dans les pays qui comme la France, ont adopté le système du double tarif autonome, les spécialisations contractuelles sont en opposition

Spécification et spécificatielle.

avec l'esprit de ce système qui exclut, en principe, toute possibilité de dérogation conventionnelle aux droits nomenclature fixés par le législateur.

La méthode de spécialisations préférentielles en vue d'éluder les effets de la clause de la nation la plus favorisée bien qu'aujourd'hui usitée dans la plupart des pays n'en constitue pas moins un procédé d'une correction douteuse. La France n'a fait à cet égard, que suivre l' exemple qui lui a été fourni par les Etats étrangers, et en particulier par l'Allemagne. Aussi a-t-elle donné son adhésion à la recommandation de la Conférence économique de Genève du mois de Mai 1927 tendant "à éviter les subdivisions du tarif qui no correspondent pas à des articles de nature différente et qui visent seulement à établir une discrimination entre les articles d'origine différente".

D'ailleurs, même en dehors du cas où elles visent à établir des discriminations entre les pays, des spécialisations trop nombreuses présentent de graves inconvénients. Elles rendent l'application du tarif de plus en plus difficile, allongent la durée des vérifications et même ne produisent pas toujours les résultats qu'on en attendait. Dans l'impossibilité de tout vérifier, le service est obligé souvent de s'en remettre aux déclarations des importations. Ceux-ci profitent alors de la multiplicité des rubriques pour faire passer leurs produits dans des catégories moins taxées que celles auxquelles ils appartiennent effectivement.

Un autre défaut du tarif spécifique, en dehors sa complication, tient à la nécessité de le réviser

fréquemment.

Tandis que le montant des droits ad valorem suit automatiquement le mouvement des prix, le droit spécifique est, en effet, par définition, d'une somme fixe par unité. Le taux de protection se trouvera affaibli si, le droit restant le même, la valeur de cette unité vient à augmenter. Il faudra donc, en cas de hausse des prix, réviser l'échelle des droits pour les augmenter et les maintenir en correspondance avec la valeur des articles et les réduire, si l'on se trouve en présence d'une baisse de valeur. C'est peut-être là le principal défaut des droits spécifiques, défau qui s'est particulièrement accusé, lorsqu'il nous a fallu après la guerre, procéder à l'ajustement des tarifs par le procédé des coefficients. On a d'ailleurs été amené à introduire dans les derniers traités de commerce, des garanties contre l'abus de ces révisions, en édictant que les droits ne pourraient être modifiés que lorsque l'indice des prix de gros ferait ressortir un certain écart par rapport au niveau antérieur des prix; (V. par exemple l'accord franco-allemand du I7 Acut 1928)

D'autre part, au fur et à mesure des transformations de la technique et des progrès industriels.

écessité de éviser fréquemment les arifs spéci-'iques.

apparaissent de nouveaux produits pour lesquels les industries nationales réclament des positions distinctes, faisant valoir que ces articles nouveaux se différencient par leur valeur, leurs propriétés et leurs usages, des autres articles avec lesquels ils avaient été jusque-là confondus dans le tarif, et qu'il est nécessaire de leur ouvrir une rubrique séparée comportant un droit propre.

Prenons un exemple emprunté à notre tarif. Sous le numéro 459, figurait autrefois une rubrique "bonneterie de soie pure, tous autres objets y compris les vêtements" Ces articles étaient frappés au tarif minimum d'un droit de 400 francs aux IOO kilos, qui correspondait étant donné leur valeur moyenne à une protection ad valorem d'environ 7,50 % Dans ces dernières années, l'industrie de la bonneterie s'est mise à fabriquer des bas de soie. Comme une paire de bas de soie vaut au moins une trențaine de francs, et pêse à peine 50 grammes, le droit de 0°20 (0^k050 x 4°°) qui lui était applicable ne représentait qu'une protection de 0,66 %. Sur les réclamations de l'industrie française de la bonneterie qui demandait des droits spéciaux pour les bas de soie et tous les articles fins en bonneterie, la rubrique a été remaniée et de nombre uses subdivisions y ont été introduites, dont l'une notamment, consacrée aux bas et chaussettes, sans fantaisie et avec fantaisie, pesant plus ou pesant moins de 500 grammes par douzaine.

Notre loi du 29 Mars I9I0, qui a révisé le tarif de I892 a créé de nombreuses spécialisations, qui n' existaient pas dans ce tarif, notamment en ce qui concerne la céramique, la verrerie, l'impression, le tannage des peaux etc. La loi du 7 Novembre I9I9 a établi pour les produits chimiques des spécialisations nouvelles; notre additif douanier de I928 en contient également.

Ajoutons d'ailleurs que, si les spécialisations tendent à se multiplier, il en est parfois certaines qui peuvent ne plus avoir leur raison d'etre et qu'il est par suite inutile de conserver. Ainsi, notre tarif, au numéro 338, "ustensiles et appareils en grés pour la fabrication de produits chimiques", fait encore une distinction entre les articles émaillés et les articles non émaillés. Les représentants de l'industrie céramique française ont signalé que cette distinction pourrait etre supprimée sans inconvénient, parce qu'on a maintenant des procédés d'émaillage, qui consistent à incorporer à la pate, avant la cuisson une substance vitrifiable qui est aussi bon marché que la pâte elle-même, de sorte que les articles émaillés ne revienment pas à plus cher que les autres.

Enfin les progrès des arts appliqués peuvent donner naissance à des produits entièrement nouveaux qui ne rentrent dans aucune des rubriques existantes du tarif, ce qui oblige, dans le système des droits spécifiques,

Le régime des marchandises omises au tarif. Leur assimilation à d' autres marchandises taxées. à des assimilations assez délicates, tandis que, même avec des rubriques très larges, ces articles auraient été taxés sans difficulté ad valorem.

Le régime des marchandises omises au tarif ap-

pelle, à cet égard, quelques explications.

La règle actuelle, dans notre législation douanière, est qu'en principe, à la sortie, les marchandises
ne sont pas imposables, à moins que la loi n'en décide
autrement; et, en sens inverse, qu'à l'entrée, tous les
articles étrangers sont imposables, à moins que la loi
ne dise d'une façon expresse qu'ils sont exempts de droits
La conséquence de cette règle est que, s'il s'agit de
marchandises omises au tarif, c'est-à-dire qui ne se placent sous aucune des rubriques de ce tarif, à la sortie
celles-ci sortent en franchise (loi du I6 Mai I863 art.2)
et par contre, sont passibles de droits à l'entrée. Aucun
droit n'étant prévu pour elles, elles devront donc être
taxées par assimilation à l'objet le plus analogue figurant au tarif (loi du 28 Avril I816, art. I6)

Aux termes de la loi de I8I6, les marchandises omises au tarif ne peuvent d'ailleurs pas etre importées par n'importe quel bureau, parce que l'assimilation soulè ve souvent des difficultés techniques et exige des vérifi cateurs particulièrement compétents, parfois aussi des instruments de vérification qui ne se trouvent pas dans tous les bureaux. Elles ne peuvent etre introduites que par les bureaux principaux. On permet cependant aussi cette importation par les bureaux subordonnés ouverts aux marchandises payant plus de 20 Frs par IOO kilos (Voir n° II2 des Observations préliminaires) "Toute assimilation faite d'office, c'est-à-dire toute assimilation relative à un produit sur lequel l'Administration n'a pas encore statué, n'est valable que pour le cas particulier auquel elle s'applique. Une assimilation ne peut faire règle qu'après avoir été sanctionnée par l'Administration (n° II3 des Observations préliminaires") C'est aux chefs de la visite qu'il appartient de déterminer provisoirement le régime à appliquer aux marchandises omises au tarif, sauf à eux à prendre l'avis des autres chefs locaux et des employés. Il leur est enjoint d'informer sur le champ les directeurs des assimilations qu'ils ont prononcées et de leurs motifs, en ayant soin, d'ailleurs de joindre à leurs rapports des échantillons des objets assimilés. De leur coté, les directeurs sont tenus de rendre compte immédiatement à l'Administration" (n° II4 des Observations préliminaires")

"Quand on est en doute sur le point de savoir à quel objet tarifé il convient d'assimiler un nouveau produit, et en toute hypothèse, lorsqu'il s'agit d'une quantité de quelque importance, il doit etre sursis à l'assimilation jusqu'à ce que l'autorité supérieure ait prononcée. En pareil cas si l'administration reconnaît que la question est nouvelle, le Comité consultatif des Arts et Manufactures en est saisi et le régime du produit est déterminé après entente entre les départements des finances et du commerce" (n° II5 des Observations préliminaires).

Lorsque l'assimilation a été faite, elle entraîne application pure et simple à l'objet assimilé des droits prévus pour l'objet auquel il a été assimilé, sans que ces droits puissent jamais être augmentés ou diminués Ce qui constitue l'analogie, et doit par conséquent déterminer l'assimilation, c'est l'état, le degré de préparation et la valeur du produit, et surtout l'emploi qu'il doit recevoir (n° II6 des Observations préliminaires).

Deux exemples éclaireront ces explications (I) Il y a une dizaine d'années, le service a eu l'occasion de classer un produit nouveau, dérivé du suif et dénommé commercialement la lanoline, qui ne figurait pas au tarif On pouvait hésiter à première vue, entre deux solutions: assimiler la lanoline aux graisses lubréfiantes, que le Répertoire général classe avec les paraffines, ou bien lui appliquer le régime des graisses de suint, (n° 30 du tarif) qui étaient exemptes de droits. L'étude entreprise permit de reconnaitre que le produit en question bien que se rattachant par sa nature aux graisses de suint avait les memes emplois et à peu près les memes caractères et la même valeur que la vaseline taxée au n° 149 du tarif. C'est cette dernière assimilation, grace à laquelle l'exemption de droits était évitée, qu'adopta l'Administration. Depuis lors une rubrique spéciale n° 30 bis, comportant taxation a été ouverte à la lanoline dans la catégorie des graisses de suint.

Autre exemple: en 1922, l'Administration fut saisie d'une demande tendant à déterminer le régime applicable à un produit, qui était désigné de la façon suivante: "Jus de groseilles cuit, non fermenté, non sucré pour la fabrication des confitures". C'était également là un produit nouveau, omis au tarif. Si l'on se reportait au Répertoire général, on voyait que l'article "jus de groseilles " renvoyait à "jus de cerises". Sous cette rubrique: "jus de cerises", le tarif donnait les classe-

ments suivants:

I) Ces exemples ont empruntés u Cours de Taif professé
l'Acole proessionnelle
es vérificeeurs par M.

```
( non fermentés ou titrant moins de 4° ) alcocliques: même régime que les moûts de vendange: n° 84 (fermentés, titrant 4° et plus-Régime ) des boissons non dénormées: n° 175bis cerises (langés ou d'alcool avec ou sans sucre, etc addition-) nés de sucre sans alcool.
```

tit.

Comme il s'agissait d'un jus non fermenté et non sucré, on se trouvait donc renvoyé au régime des moûts de vendange. Mais alors apparaissait une difficulté. Les moûts de vendange sont des produits destinés à entrer dans la fabrication du vin et qui sont d'ailleurs prohibés, en principe à l'importation. De plus, ce sont des produits frais, tandis que le jus de groseilles que l'on voulait classer, était cuit. L'assimilation n'était donc pas satisfaisante, d'où la nécessité d'en chercher une meilleure. En consultant le tarif et en considérant que le jus de groseille était mis en vente en vue de la fabrication des confitures, l'Administration s'était finalement arrêtée au N° 95 ainsi libellé:

(au sucre ou au miel N° 95 Confitures...)

La seconde subdivision pouvait s'appliquer au produit examiné et c'est en ce sens, que l'Administra tion s'était effectivement prononcée.

On voit quelles difficultés parfois des plus délicates peut soulever l'assimilation des marchandises emises.

Ces assimilations d'ailleurs ne sont, en principe que provisoires. A la première occasion qui se présente de procéder à une révision du tarif, on ne manque pas de remplacer la taxation par voie d'assimilation par l'ouverture de rubriques nouvelles ayant leur taxation spéciale. C'est ce qui a eu lieu précisément pour les jus de groseilles. Le n° 95 "confitures" a été dédoublé et un n° 95 bis a été créé pour les "cuites de fruits pulpes de fruits et produits analogues, sans sucre, ni miel".

Il va de soi que la nécessité de taxer par voi d'assimilation se présentera beaucoup plus fréquemment avec un tarif spécifique, qui est obligé de définir d'un façon précise les caractères de chaque article visé, qu' avec un tarif ad valorem, qui peut procéder par catégori plus larges dans lesquelles des articles meme non dénommés viennent prendre place naturellement.

Cas où il est nécessaire de taxer ad valorem.

Enfin, il y a des cas où le système des droits spécifiques est à peu près impuissant à faire état de l'valeur, à savoir lorsque les différences de valeur de produits de meme catégorie ne correspondent pas à des différences spécifiques bien nettes dans leur nature ou dans leurs caractéristiques matérielles. Ainsi des produits chimiques peuvent etre en tout semblables, sauf quant à leur degré plus ou moins grand de pureté qui fait la différence de leur prix. De même, un bon et un mauvais violon peuvent être matériellement semblables; deux pianos exactement de même type peuvent avoir des valeurs très inégales suivant le facteur dont ils

portent la marque, On ne pout traduire en formules techniques les éléments de qualité de son qui constituent leur différence. En l'espèce on n'a pas d'autre ressource, si l'on veut véritablement proportionner les droits à la valeur de l'objet, que de taxer ad valorem. C'est ce qui explique l'existence dans notre tarif douanier de quelques droits ad valorem qui portent sur un grand nombre de produits chimiques, sur les instruments de musique (nº 604 et 605 du tarif) sur les châssis et les carosseries pour voitures, sur les pelleteries confectionnées. etc.

La considération des avantages et des inconvénients respectifs des deux systèmes de droits a donné lieu en ces derniers temps, à une suggestion assez originale pour l'établissement du tarif douanier.

La complication du tarif est en vient de le constater l'un des principaux défauts des droits spécifiques. Cette complication qui enscre une fois n'est pas aussi genante qu'on le dit souvent pour ceux qui ont à appliquer le tarif, l'est par contre entièrement pour ceux qui ont à le préparer c'est-à-dire pour le Parlement Les Chambres sont obligées d'examiner des milliers de positions et de fixer les droits afférents à chacune d' elles. Cet examen qui d'abord exige un temps considérable donne lieu en outre à toute une série de marchandages de la part des intéressés, toujours portés à réclamer pour l'industrie qu'ils représentent un supplément de protection. Il en résulte une tendance, non seulement à relever, en général, les droits d'une manière excessive, mais encore à rompre l'équilibre du tarif et à y introduire de véritables anomalies, certaines rubriques se trouvant obtenir ainsi une protection très supérieure à celle qui avait été primitivement envisagée.

Une réforme préconisée confection des tarifs de douane.

Ces inconvénients, a-t-on dit, pourraient etre évités par une meilleure division du travail entre le en vue de la Parlement et l'Administration. La tache du Parlement est de se prononcer sur le degré de protection nécessaire aux différentes branches du travail national, mais son rôle n'est pas d'entrer dans le détail de la réglementation, qui est l'affaire de l'administration. Le Parlement arreterait donc un tarif conçu à grands traits et fixé ad valorem; il déciderait, par exemple, que la protection accordée à certaines industries sera de 12% et à certaines autres de 8% etc. L'Administration interviendrait alors pour convertir en droits spécifiques le tarif de principe voté par le Parlement. Ce sont les bureaux qui établiraient les diverses rubriques et fixeraient le montant des droits spécifiques de chacune, de telle façon que pour les différents produits de l'industrie A, par

[&]quot; Les Cours de Droit " 3 PLACE OF LA SORBONNE, 3

exemple, ces droits spécifiques correspondent à la taxation ad valorem de I2% décidée par le Parlement, pour les produits de l'industrie B à la taxation de 8% également

par lui décidée, et ainsi de suite.

Tel est le sens d'une motion, qui fut présentée par le délégué belge M. Brunet à la Conférence Economique Internationale de Genève, de Mai 1927, et qui a été reprise en France dans deux articles de la Revue Politique et Parlementaire du IO Juin et du IO Juillet 1927, par M. Elbel, actuellement directeur des affaires commerciales au Ministère du Commerce. (Voir la critique de ce système dans le Bulletin de la Société d'études et d'information économique, Juillet 1927).

Critique de cette réforme.

Cette réforme paraît, à vrai dire, avoir peu de chances de succès. On lui a d'abord reproché d'impliquer un meme taux de protection pour de grandes catégories de produits, alors que, dans certains cas, la protection doit être différente suivant les variétés. Ainsi en ce qui concerne les fils de coton, nous sommes en concurrence pour certaines variétés avec la Belgique, et pour d'autres avec l'Angleterre, ce qui appelle des droits différents. C'est là une objection sans portée: le tarif arrêté par le Parlement n'a pas besoin de se réduire à quelques dispositions trop sommaires et pourrait envisager des positions différentes à l'intérieur d'une même industrie.

On a ajouté, ce qui est plus sérieux, que cette façon de procéder conserve tous les défauts du système ad valorem, et exige, d'autre part, un rajustement continuel des droits spécifiques pour les maintenir en harmonie avec les taux ad valorem édictés par le Parlement.

Mais la principale objection est d'ordre politique. L'adoption de cette méthode aboutirait à dessaisir partiellement les Chambres. Elles se borneraient à marquer les directives de la politique douanière, et c'est le Gouvernement qui traduirait ensuite ces directives sous forme de tarif spécifique. Mais le traducteur peut être infidèle, et il serait à craindre que le Gouvernement ne se servit de ce travail de traduction pour faire prévaloir des intentions protectionnistes ou des conceptions personnelles de politique douanière. Nous avons d'ailleurs à cetégard, l'exemple récent des coefficients.

Le Gouvernement chargé de les fixer, en principe uniquement pour rétablir l'incidence de la protection les a fait jouer à plusieurs reprises, dans le sens du renforcement des droits.

La nomenclature douanière

Un tarif comporte une nomenclature plus ou moins détaillée

La nomenclature est la liste des produits soumi

aux droits, chaque produit ou chaque groupe de produits faisant l'objet d'une rubrique, en regard de laquelle figure l'indication du droit qui lui est applicable.

Notre tarif français comprend un certain nombre de numéros, dont un assez grand nombre sont eux-memes subdivisés en numéros bis, ter, etc. et meme sextiès Ces subdivisions proviennent des spécialisations, qui ont du être effectuées depuis l'établissement du tarif primitif, Pour ne pas modifier le numérotage, on les a intercalés entre les numéros existants, en créant à coté du numéro primitif un bis, un ter, etc. La loi du II Janvier 1892 n'en contenait encore qu'un petit nombre; celles qu'on trouve actuellement au tarif sont le fait des lois suivantes. Lorsque la loi du 7 Novembre 1919 a procédé à la révision et à la mise au point de la nomenclature des produits chimiques, les nouvelles rubriques à intercaler étaient si nombreuses qu'il n'était plus possible d'utiliser l'ancienne numérotation. On les a reprises sous une série de numéros qui leur est propre et qu'on distingue de l'autre série en faisant précéder chaque numéro d'un zéro. C'est ce qui explique que la série normale des numéros est maintenant interrompue du nº 233 au nº 285, 1! intervalle entre ces deux numéros étant rempli par toute la série des produits chimiques.

Importance variable de la nomenclature suivant les tarifs. Complexité de la nomenclature des tarifs spécifiques.

La nomenclature varie d'importance suivant les tarifs. Ainsi, un tarif fiscal ne contiendra souvent qu' un petit nombre d'articles, à savoir ceux qui présentent des qualités particulières comme matière fiscale. Même dans les tarifs protecteurs, les subdivisions de la nomenclature sont très inégales.

Les pays dont la production est très variée ont ture des tarifsnaturellement besoin d'un tarif plus détaillé que les auspécifiques. tres. Les pays agricoles, la production agricole étant beaucoup moins diversifiée que la production industrielle, ont, en général, un moins grand nombre de positions tarifaires.

Un tarif ad valorem est généralement aussi comme on l'a vu au paragraphe précédent moins subdivisé qu'un tarif spécifique. Il suffit, d'une seule rubrique pour toute une catégorie d'objets de meme nature soumis aux mêmes droits ad valorem. La discrimination entre les différentes variétés se fait elle-meme, d'après leur valeur respective. Au contraire, les droits spécifiques entrainent la nécessité de multiplier les subdivisions, si l'on veut tenir compte de toutes les variétés dont la valeur est différente.

Pour les pianos, par exemple avec la caxation ad valorem, il suffira d'un seul poste. C'est le cas dans le tarif français actuel:

N° 604 pianos droits et pianos à quete: tarif général 70%, tarif minimum 35%.

Il suffira également d'un seul poste avec un même tarif pour les orgues, harmoniums, orgues d'église, orgue de barbarie, orgues mécaniques, aristons, etc. Si l'on prend un de nos anciens tarifs, où les droits sur les instruments de musique étaient encore des droits spécifiques, on trouve, pour les pianes, deux postes différents: "pianos droits" et pianos à queue". Pour les autres instruments, nous trouvons un poste pour les harmoniums de moins de 60 kilos, un autre pour ceux de 60 à I20 kilos, un autre pour ceux de I20 kilos et au-dessus; quatre positions pour les orgues d'église de moins de 4,000 Kilos de 4.000 à IO.000 kilos; de IO.000 à 20.000 kilos, au-dessus de 20.000 kilos; un poste pour les orgues à manivelle etc. seit dix rubriques différentes, destinées à adapter autent que possible le montant des droits à la valeur moyenne de chaque espèce.

La nomenclature de tous les tarifs spécifiques a de plus une tendance à s'étendre continuellement, d'abord pour une raison signalée précédemment; l'apparition de nouveaux articles auxquels il faut ouvrir un poste nouveau; ensuite, du fait des efforts poursuivis pour misux adapter le taux des droits à la valeur des articles. Plus on entrera dans le détail, en établissant des subdivisions étroites, et mieux on pourra serrer de près la valeur des articles . On gagnera également plus d'aisance dans les négociations avec les autres pays, parce qu'au lieu d'offrir une concession pour toute une catégorie. d'objets, on pourra la limiter à une seule espèce de cette catégorie, Enfin, comme on l'a vu plus haut, on pourra, par des spécialisations appropriées éluder l'effet de la clause de la nation la plus favorisée et réserver au pays avec lequel on traite le bénéfice d'avantages, que théoriquement on est obligé d'étendre à tous les pays avec lesquels on a contracté et auxquels on a concédé le bénéfice du traitement le plus favorable, mais qui ne pourront pas en profiter, parce que les produits qu'ils fabriquent ne rentrent pas dans les termes limitatifs de la définition donnée. Aussi, dans tous les pays, le nombre des rubriques tarifaires s'est-il, à l'époque moderne, considérablement accru. Das le tarif allemand de 1871, il y avait 238 positions, dans celui de 1879, 320; dans celui de 1902, 1800; dans celui de 1925, il y en a 2300. En France le tarif de 1892 contenait 1500 positions; nous er avons actuellement plus de 4400; groupées en 650 numéros subdivisés en numéros bis, en numéros ter etc. Le tarif italiem lui aussi.

Cette circonstance contribue à souligner encore davantage l'intéret que présenterait une nomenclature clairement erdonnée et, autent que possible, uniforme dans les différents pays, pour faciliter les recherches du commerce et pour permettre aussi les comparaisons des tarifs. Comment sont établis les nomenclatures dans les tarifs des différents pays.

C'est là une question dont la Société des Nations s'est longuement occupée, et qui a retenu notamment l'attention de la Conférence Economique de Genève de Mai 1927.

Actuellement, certains tarifs sont établis par ordre alphabétique des produits; c'est encore le cas du tarif néerlandais; c'était celui de l'ancien tarif belge et celui du tarif allemand avant 1906. Il n'est pas besoin d'insister sur le caractère rudimentaire et défectueux de cette méthode.

Les tarifs de la plupart des pays sont maintenant établis par ordre méthodique. Deux bases de classification sont concurremment adoptées; l'une est fondée sur les sciences naturelles, et divise les produits en trois grandes catégories; règne minéral; régne végétal et règne animal. L'autre prend pour base la classification des différentes industries: agriculture, économie forestière, élevage, et enfin les différentes industries de fabrique.

Le tarif français actuel combine les deux systè. mes. Une première section est consacrée aux matières animales: animaux vivants, produits et dépouilles d'animaux, pêche, etc. La deuxième section concerne les matières végétales, la troisième, les matières minérales; enfin, la quatrième section est consacrée aux produits fabriqués (qui, comme on le voit, sont distraits des rubriques afférentes aux trois premières sections), savoir: produits chimiques, teintures préparées, couleurs, compositions diverses, poteries, verres et cristaux, fils, tissus, papiers, peaux et pelleteries ouvrées, ouvrages en métaux, armes, poudres et munitions, meubles, ouvrages de bois. instruments de musique, ouvrages de sparterie et vannerie. et enfin ouvrages en matières diverses.

Le nouveau tarif belge a adopté la classification générale par branches de production, c'est-à-dire que les produits du règne minéral, du règne végétal et du règne animal sont réunis aux articles des différentes industries dont ils constituent les matières premières.

Les méthodes de classification différentes suices des diffé- vies par les différents pays rendent leurs tarifs extremement discordants, Pour n'en citer qu'un exemple, les ornements pour arbres de Noël font l'objet d'une rubrique spéciale du tarif allemand; au contraire, si l'on fait venir d'Allemagne en France des objets pour arbres de Noël comme il n'y a pas pour eux de rubrique spéciale dans notre tarif, ces objets suivant la matière dont ils sont faits, seront taxés, soit comme boules de verre, soit comme jouets non mécaniques, d'autres comme pièces d'artifice etc... c'est-à-dire que l'importateur devra dans sa déclaration se référer à 6 ou 7 numéros différents de notre te if

Une autre différence résulte de la diversité des

Les discordanrents tarifs quant à la nomenclature.

mesures de poids, de longueur ou de volume prises pour unités, beaucoup de pays n'ayant pas encore notre système métrique.

Enfin, les bases de subdivision pour les articles d'une meme catégorie ne sont pas partout les memes Notemment, dans la catégorie des fils et tissus, les tarifs allemand, français et suisse, ont adopté pour les cotonnades le système du classement en groupes fixés d'après le poids, chaque groupe étant subdivisé en un certain nombre de sous-groupes d'après le nombre des fils par unité de surface. Mais le nombre des groupes et des sous-groupes n'est pas le même chez tous. D'autre part, certains tarifs, comme le tarif tchéco-slovaque, ont des divisions toutes différentes basées, non sur le poids, mais sur le numéro des fils, et qui distinguent les articles en cotonnades communes cotonnades fines et cotonnades très fines. Pour les fils de coton, il y a trois échelons dans le tarif suisse, il y en a 6 dans le tarif tchéco-slovaque, 9 dans le tarif allemand, et 19 dans le tarif français.

Enfin, les mots techniques, tels que "travaille", "poli", "façonné", etc. ne sont pas toujours employés dans le même sens et les règles de taxation des produits composés de matières diverses (exemple; tissus mélangés) sont également différentes d'un pays à l'autre.

Les inconvénients de cette disparité ont attide ces discor- ré depuis longtemps l'attention des spécialistes. En effet, il est très difficile au commerce d'exportation de libeller correctement ses déclarations et de faire le calcul des droits, lorsqu'il lui faut se servir de tarifs dont les classifications sont toutes différentes de celle du tarif de son propre pays. D'autre part. les importateurs eux-mêmes sont obligés, pour passer leurs commandes à l'étranger, de tenir compte des particularités des tarifs. Ainsi, dans certains pays; la présence de fils de soie isolés dans un tissu suffit à rendre la marchandise passible de droits plus élevés.

En outre la discordance des tarifs rend plus délicate la discussion des traités de commerce, des divergences de vue surgissent fréquemment entre les négociateurs, quant à l'incidence des droits de chacun des deux tarifs sur les produits de l'autre pays, chaque pays prenant pour base de comparaison des positions, qui ne sont pas exactement les mêmes.

Enfin, elle empêche toute comparaison rationnelle du niveau des droits de douane dans les différents Etats. On ne peut pas dire, par exemple, que le tarif d' un pays frappe les soieries d'un droit de X % et celui d'un autre, de Y %. Si le groupement des positions de la cale est différent dans les deux pays.

Inconvénients dances.

La réforme des nomenclatures en vue de les rendre comparables.

L'avant projet de la Confétionale de Genève.

Dès avant la guerre, une série de Congrès avait déjà émis des voeux en faveur d'une réforme des nomenclatures pour les rendre comparables. Dans ce sens s'étaient notamment prononcés par exemple, le Congrès International du Commerce et de l'Industrie, tenu à Paris en 1889, le Congrès International de la Réglementation douanière, tenu à Paris en 1900, le Congrès de Législation douanière d'Anvers de 1894, le Congrès d'Expansion économique mondiale de Mons de 1905, le Congrès des Chambres de commerce de Milan de 1906, etc. De leur coté, les Congrès de Statistique s'étaient préoccupés de la question. A la suite des deux congrès de Bruxelles, en 1910, une Convention Internationale statistique avait même adopté une nomenclature pour les statistiques internationales, comprenant cinq catégories principales et 180 positions. Cette nomenclature a servi de base, pour la première fois, à l'établissement des statistiques commerciales de 1902 par l'Institut de statistique International de Brumelles.

Sur un rapport très intéressant de M. Trendede nomencla- lenburg (I), et une note du délégué italienM. di Nola, ture du Comi-la Conférence Internationale de Genève, de mai 1927, a té d'experts constitué un comité d'experts, qui a abouti à l'établissement d'un avant projet de nomenclature. Cet avant-prorence Interna jet fournit un cadre général de tarif, et, à l'intérieur de ce cadre, les éléments d'une nomenclature douanière par grandes divisions. Le cadre comprend 2I sections, et ces sections sont divisées en chapitres, qui sont au nombre de 86. Naturellement, ces 86 chapitres ne sont que des compartiments très larges, à l'intérieur desquels il faudra ensuite poursuivre le travail de classification.

Le plan général se réfère à la classification, que l'on trouve dans notre tarif français, en produits des trois règnes animal, végétal et minéral, et en produits fabriqués: Toutefois, il lui fait subir des modifications assez profondes, de façon à rapprocher les matières premières des industries qui les mettent en oeuvre.

Ainsi, après les deux premières sections, règne animal et règne végétal, viennent les corps gras d'origine animale et végétale, qui forment la troisième section, et les produits des industries alimentaires: boissons, liqueurs alcooliques, vinaigres, tabacs, etc, qui forment la quatrième section. On a ainsi dans les quatre premières sections les produits naturels et en même temps tous les produits d'alimentation qui résultent du traitement de ces produits naturels. C'est seulement ensuite que sent classés, dans la cinquième section, les produits du règne minéral, auxquels font suite dans la sixième, les produits chimiques, et, dans les sections suivantes, les produits des différentes industries de fabrique.

⁽I) Dr. Trendelenburg - Rapport- Genève, Mai 1927(C.E.I.32

D'autre part, les produits du règne animal et du règne végétal ne comprennent guère que les produits alimentaires ou de consommation, à l'exclusion de la plupart des matières premières. Les produits minéraux, de leur côté, ne comprennent que ceux qui sont employés directement à l'état brut, comme la terre, les pierres, la chaux, le ciment, les combustibles, les minerais, etc.En effet; les matières premières qui ont un caractère spécia. lement industriel sont détachées des produits des règnes animal, végétal et minéral, pour etre classées dans les sections afférentes à l'industrie qui les utilise. On trouve ainsi une section VII: peaux, cuirs, pelleteries et ouvrages de ces matières, une section VIII; caoutchouc et ouvrages en caoutchouc; une section XIII: métaux communs et ouvrages de ces métaux; une section spéciale, la section XVI, est ouverte aux machines, et une autre, la section XVII, aux moyens de transport.

La tache à laquelle les experts se sont consacrés en premier lieu était la plus aisée; le travail le plus difficile consistera à remplir le cadre général et élaborer une classification détaillée à l'intérieur de chacun des 86 chapitres. Cette œuvre n'est cependant pas irréalisable. On relève, en effet que sur un point particulièrement délicat, touchant le régime des scies et des soieries, les deux pays le plus directement intéréssés, l'Italie et la France ont réussi à se mettre d'accord par une convention du 28 Juillet 1923 et une nouvelle convention du 29 Mars 1924, pour régler leur régime d'une façon

unliorme

Le comité des experts a poursuivi ses études en ce sens. Il a eu, au cours de ses dernières réunions, à régler tout d'abord un certain nombre de questions particulières: en premier lieu celle de la classification des marchandises composites. Exemple; le méteil est un mélange de blé et de seigle. Le classera-t-on avec le blé ou avec le seigle? Comme on ne peut invoquer ici de raisons de principe en faveur d'une solution plutôt que d'une autre, le Comité a procédé par voie de décisions empiriques. C'est ainsi qu'il a par exemple décidé que le méteil serait classé avec le blé.

Il a eu également à s'occuper de la difficulté que soulève le classement des pièces détachées, de machines d'appareils, de véhicules, etc. On conçoit, en effet, que ces pièces soient classées avec les machines ou appareils auxquels elle se rattachent, ou bien, au contraire, qu'elles soient comprises parmi les pièces et ouvrages en métaux ou autres matières. Le Comité a pris à cet égard, la résolution suivante: les pièces brutes de fonte ou de fer, qui sont des produits de l'industrie métallurgique, seront classées parmi les ouvrages en métaux: les pièces travaillées, qui sont des produits de l'industrie mécanique, seront assimilées aux appareils, machines ou véhicule

Questions
particulières
dont a eu à
s'occuper le
comité des
experts.

dont elles sont des organes ou des dépendances.

Enfin, le comité a également tranché la question des articles destinés à des usages semblables et fabriqués en partant de matières différentes (exemple: les isolateurs électriques qui peuvent être faits en verre, en porcelaine, en ébonite, en mica etc). Doit-on les grouper d'après leur usage, qui est le même pour tous ou au contraire, les rattacher aux ouvrages de même nature? Il a été décidé que, sauf certaines exceptions, la matière servirait de base au classement.

Les principes posés par le comité des experts pour l'élaboration des détails de la nomenclature.

D'autre part, le comité a commencé à préparer le détail des I4 premiers chapitres de la nomenclature, et a posé les principes suivants; les tarifs de tous les pays devraient comprendre un certain nombre de positions de base s'appliquent aux différentes grandes catégories de produits; ces positions, qui porteraient, pour les distinguer, chacune un numéro différent, devraient être les mêmes et en même nombre dans tous les tarifs. Elles se complèteraient de positions annexes ou secondes, désignées par une lettre de l'alphabet, dont le nombre, en principe, ne serait pas extensible, mais pourrait, par contre, être réduit dans le tarif des pays dont le développement industriel ou commercial n'exige pas que la classification soit poussée dans le détail. Enfin, à l' intérieur de ces positions secondes, pourraient être établies des positions tierces, désignées par un numéro. Les experts ont même prévu la possibilité de positions quastes, qu'ils ont d'ailleurs recommandé d'éviter autant que possible.

Construits sur ces données, les tarifs des différents pays fourniraient toujours des points de repère, grâce à leurs positions de base, puisque celles-ci seraient partout identiques et que d'autre part, les posi-

tions secondes ne variraient pas sensiblement.

Depuis lors, le comîté a été amené, du fait des circonstances, à modifier légèrement sa méthode de traveil Après avoir arrêté suivant ces données, la nomenclature des 14 premiers chapitres au mois d'acut 1928, il devait, en effet, continuer son ceuvre par l'élaboration de la nomenclature afférente aux corps gras, et aux produits des industries alimentaires. Mais sur ces entrefaites, le Comité économique, qui s'occupe de la question de l'abaissement des tarifs douaniers, et espérait faire aboutir des accords internationaux limités à certains produit déterminés, a demandé aux experts de s'attaquer tout de suite à l'établissement d'une nomenclature-type pour les produits suivants : I° aluminium, 2° ciments, 3° peaux préparées et cuirs, 4° bois et ouvrages en bois; 5° pâtes à papier.

"Les Cours de Droit" /

Enfin au cours de leur dernière session, les experts se sont consacrés à la classification des produits chimiques et ont dressé une importante nomenolatur en huit chapitres embrassant toute l'industrie chimique. Basée sur les enseignements scientifiques, cette nomenclature, très différente de la nomenolature française réalise un progrès considérable par rapport aux classifications existantes.

IV - Tarifs uniques ou multiples.

Un tarif peut être à une ou plusieurs colonnes de droits. Les systèmes tarifaires varient, en effet, se lon les pays et peuvent être classés en six groupes (1)

le tarif purement autonome.

I.- Le premier, le plus simple, est celui du tarif autonome. Dans ce système, il existe un tarif unique, autonome, c'est-à-dire que l'autorité publique se réserve toujours de modifier à son gré, et à l'application duquel elle s'interdit par principe d'accorder aucu ne dérogation en vertu d'arrangements. Un tarif de ce genre ne comporte donc d'autres bases possibles de tractation que la garantie d'égalité de traitement, c'est-à-dire l'assurance qu'il n'y sera introduit aucune discrimination au profit ou à l'encontre de qui que ce soit. C'est un système qui ne convient guère qu'aux pays qui visent à se suffire à peu près à eux-mêmes et qui n'ont qu'un commerce extérieur très restreint.

Le tarif autonome susceptible de majoration.

II .- Du tarif autonome pur et simple peut être rapproché le tarif autonome susceptible de majorations, qui forme le second type. C'est un système analogue au précédent, mais dans lequel l'Etat se ménare des armes contre les rigueurs éventuelles des autres pays. En effet un pays à tarif autonome qui, se tenant à l'application stricte de ce tarif, n'accorde aucune concession aux autres, peut craindre de s'attirer le mauvais vouloir de ces derniers, surtout s'il a des droits élevés. C'est en vue de se garder un moyen de défense qu'il peut se réserver la faculté de majorer ses droits au-dessus du taux normal de son tarif, à l'égard de ceux des autres pays qui soumettaient ses propres produits, soit à des droits différentiels plus élevés que les droits appliqués aux produits d'autres provenances, soit à des droits anormale. ment élevés. Les majorations pourront être appliquées, soi à certains produits seulement, soit à l'ensemble des produits des pays en question. Les Etats-Unis se sont fréquemment servi de ce procédé au cours du XIXº siècle pour

⁽I) Sur cette question, v; le Rapport de M. Serruys au Comité économique international (Doc. C.E.I. 3I, Genève, 1927) : Traités de commerce; systèmes tarifaires et méthodes contractuelles.

s'assurer un traitement favorable, menaçant de majorations spéciales les articles des pays qui soumettaient
les produits américains à un régime "non équitable".
De cette pratique se rapproche celle des pays qui non
plus dans le but de faire pression sur l'étranger, mais
pour défendre leurs industries quand elles sont particulièrement menacées, se réservent la faculté de procéder
à des majorations de droits au cas où l'importation
étrangère deviendrait une menace pour la production nationale.

Le tarif autonome réductible par voie conventionnelle.

III .- Avec le tarif autonome réductible par voie conventionnelle; nous arrivons à un système plus normal et beaucoup plus répandu, qui a été le nôtre jusqu' en 1892. Dans ce régime, le pays possède un tarif légal, dont le taux est intentionnellement plus élevé qu'il n' est nécessaire, et des réductions sur les droits de ce tarif sont consenties par traités de commerce, on échange de concessions équivalentes obtenues des pays contractants. Lorsque ce régime se généralise, les droits du tarif légal n'ont plus qu'une existence théorique. Les droits effectivement pratiqués sont, en effet, les droits conventionnels, qui sont moins élevés. De là l'opposition que l'on établit parfois entre le tarif légal, d'une part et ce qu'on appelle, d'autre part; le tarif conventionnel. c'est-à-dire l'ensemble des droits applicables en vertu de conventions. Ces droits, lorsque les conventions admettent la clause de la nation la plus favorisée, sont uniformément, à l'égard de tous les Etats, les droits les plus bas prévus dans une convention quelconque, puisque chacun des pays, auxquels a été accordé le bénéfice de cette clause, a droit au régime le plus avantageux. Quelquefois, la concession accordée consiste non pas dans un abaissement des droits, mais simplement dans une consolidation, c'est-à-dire que le pays qui n'estime pas pouvoir pour certains articles, descendre au-dessous des droits inscrits à son tarif, s'engage du moins à ne pas les relever pendant toute la durée de la convention.

Comment se fait l'application du tarif réductible conventionnellement L'application du système du tarif autonome réductible conventionnellement peut d'ailleurs se faire de plusieurs façons. Autrefois, les tarifs établis n'entraient pas immédiatement en vigueur; un délai était prévu, au cours duquel était poursuivie la négociation de traités, de telle sorte que le tarif n'avait qu'une existence virtuelle et servait uniquement à inciter les autres pays à conclure des accords. Dans ces dernières années, on a fait usage d'une méthode plus brutale, qui d'ailleurs n'implique aucune préméditation, mais qui tient simplement au fait que la négociation des accords est devenue plus laborieuse qu'autrefois et qu'il est pourtant nécessaire d'avoir un régime douanier, en attendant que des bases d'entente aient été trouvées. Les tarifs

autonomes ont donc dû être mis en application prealablement à la signature des conventions. Il en est résulté une pression plus forte sur les autres pays, puisque cette pression ne provenait pas de la simple menace de mise en viguour du tarif au terme d'un certain délai, mais d'une aggravation actuelle des droits. Il s'en est également suivi des à-coups regrettables dans le système douanier, une période de surprotectionnisme précédant ainsi la conclusion de traités sur des bases plus modérées. Il arrive de plus que les producteurs nationaux qui ont goûté de cette surprotection, en réclament le maintien, si bien que, dans la suite des négociations, on ne peut plus redescendre aux taux qui avaient été primitivement envisagés et que le régime est faussé dans le sens protectionniste.

Ce sont d'ailleurs, comme on le verra plus loin, les critiques auxquelles a donné lieu l'application de ce système, qui ont amené la France à adopter, en 1892, un système nouveau: le système du double tarif.

IV.- Le système du double tarif comporte un tarif maximum, dit tarif légal, qui est le tarif de droit commun, et un tarif minimum, concessible en tout ou en partie, c'est-à-dire pour la totalité des produits ou pour certains articles seulement aux pays qui accordent

des avantages correspondants.

Ce système présente deux caractères essentiels: I°- le tarif minimum représente la limite au-delà de laquelle on ne pourra pas descendre en fait de concessions; les droits n'en pourront jamais être réduits conventionnellement. Quoi qu'il arrive, la production nationale est donc assurée d'un minimum irréductible de protection 2°- la seule concession admise est l'octroi total ou partiel du tarif minimum, c'est-à-dire de celui des deux tarifs qui est plus bas, mais ni la stabilité des droits du tarif maximum et du tarif minimum, ni le maintien del'écart existant entre eux ne sont garantis: Le pays conserve sa pleine autonomie douanière; il peut réviser comme bon lui semble les droits des deux tarifs et modifier, pour l'accroître ou pour le réduire l'écart qui les sépare, car la seule chose à laquelle il s'engage lorsqu'il passe une convention avec un pays étranger, c'est à lui accorder le bénéfice de celui de ses deux tarifs qui est le plus favorable, aucun engagement n'étant pris de sa part de ne pas les modifier.

Ce système présente d'ailleurs certains inconvénients: I°, il est très difficile à appliquer rigoureusement. Si un pays étranger exige pour traiter certaines garanties de stabilité, garanties que le système du double tarif ne lui donne pas, ou bien encore exige des réductions de droits supérieures à celles que lui procurerait le bénéfice au tarif minimum, et si l'accord est

Le système du double tarif.

Les inconvénients du système du double tarif. malgré tout jugé désirable, force sera de donner une entorse aux principes et de se résoudre à consolider les droits du tarif minimum ou à les réduire. La France a dû s'y résigner à plusieurs reprises.

2°- Le système du double tarif est mal compatible avec l'usage de la clause de la nation la plus favorisée. Un pays à double tarif qui admet cette clause dans ses conventions et qui accorde à une puissance quelconque le bénéfice de son tarif minimum se trouve désarmé, dans l'avenir, vis-à-vis de tous les autres. En effet ce tarif minimum va se trouver automatiquement étendu à tous les pays qui jouissent de la clause du traitement le plus favorable et comme, d'autre part, il représente la limite extrême des concessions possibles, il ne reste plus rien à leur offrir, au cas où l'on voudrait négocier un accord avec eux.

De là les efforts faits pour améliorer ou corriger le système du double tarif. C'est dans ce but que la France a prévu par la loi du 29 Juillet I9I9 la concession de tarifs intermédiaires. Si le gouvernement n' accorde à un certain pays que le bénéfice de droits intermédiaires, c'est-à-dire compris entre ceux du tarif maximum et ceux du tarif minimum, il n'épuise pas ses facultés de négociation à l'égard des autres, puisqu'il pourra entrer en pourparlers avec eux sur la base d'un tarif intermédiaire encore plus favorable, sans aller jusqu'à l'octroi du tarif minimum.

Quant à l'Espagne, elle a assoupli son double tarif d'une façon assez curieuse qui, en réalité, le transforme en triple tarif. Les droits du tarif minimum y sont, en effet, réductibles conventionnellement dans une mesure qui peut aller légalement jusqu'à 20% de réduction. L'Espagne a ainsi I°- Un tarif général, qui s'applique en l'absence de conventions, 2°- un tarif minimum; qui r'applique de plein droit à tous les pays avec lesquels l'Espagne a des traités, et 3° un tarif conventionnel plus réduit, qui résulte des concessions contractuelles accordées par rapport aux chiffres du tarif minimum, ces concessions étant étendues à tous les pays auxquels l'Espagne a reconnu le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée:

Les tarifs de préférence.

V° et VI°. Mention doit être faite des tarifs de préférence, qui sont de deux sortes et qui d'ailleurs se combinent avec les systèmes tarifaires précédents. Les Dominions britanniques se sont réservé le droit d'accorder au Royaume-Uni et aux membres de la communauté britannique des tarifs qui ne pourraient être réclamés par les autres Etats contractants au titre de la nation la plus favorisée. Ainsi le Canada, qui a le système du double tarif, a en réalité trois tarifs, le tarif le plus bas étant le tarif préférentiel, dont l'application est

rigoureusement limitée aux possessions britanniques et au Royaume-Uni;

On peut également citer les tarifs préférentiels, dont l'existence est motivée par des affinités géographiques (des tarifs de ce genre existent entre l' Espagne et le Portugal) ou encore par des affinités techniques (Portugal et Brésil).

Il est admis par la pratique internationale que les tarifs préférentiels, basés sur des affinités de voisinage ou de race ou bien encore concernant les relations de la métropole avec ses colonies, demeurent en dehors des avantages dont une tierce puissance peut réclamer le bénéfice au titre de la clause de la nation la plus favorisée.

Nous avons vu que notre tarif français se rattache au système du double tarif. On définirait du reste plus exactement le système français en disant qu'il est aujourd'hui un système hybride qui, basé sur le principe du double tarif, évolue d'une façon caractéristique vers le système du tarif autonome réductible par voie conventionnelle. En effet, dans nos derniers accords commerciaux, nous avons réalisé l'entente avec les puissances étrangères en réduisant les droits du tarif minimum et en consentant à les consolider, tout au moins pour cer tains postes, c'est-à-dire qu'en réalité, nous avons transformé, dans une large mesure, les droits de notre tarif minimum en droits conventionnels, allant ainsi à l'encontre des conceptions qui avaient présidé en 1892 à l'adoption, dans notre régime douanier du système du double tarif.

Il est donc nécessaire d'examiner rapidement dans quelles conditions nous avions été conduits à ce système.

L'introduction du double tarif en I892 a été chez nous le résultat de l'hostilité qui s'était manifestée contre les traités de commerce de la période de I860.

Jusqu'en 1860, la base de nos relations douanières était constituée par le tarif légal, qui, datant de 1816, était sévèrement protecteur, et comportait un grand nombre de prohibitions. La rigueur n'en était tempérée d'une façon exceptionnelle, que par de peu nombreux traités de commerce.

Tandis que l'état d'esprit protectionniste persistait en France sous la monarchie de Juillet, une réaction dans le sens libéral s'était dessinée depuis longtemps en Angleterre. Cette puissance, après la chute de Napoléon, avait rapidement reconstitué son commerce; placée en tête des nations industrielles, elle avait compris qu'elle avait plus à gagner qu'à perdre à l'introduction de la liberté des échanges. Aussi, vers 1820, les idées libérales commencèrent à se répandre parmi les chefs

Comment a été introduit en France le système du double tarif. La réaction libérale en Angleterre et en France, à la fin de la première moitié du XIX° siècle.

d'industrie. Sous le ministère libéral de Huskisson, diverses atténuations furent apportées à la rigidité du protectionnisme antérieur: ainsi la prohibition, dont était frappée l'entrée des tissus en Angleterre, fut levée et remplacée par l'établissement d'un droit d'entrée. La sortie de la laine qui, jusque là, avait été interdite en vue de la réserver aux manufactures anglaises, fut autorisée; les droits furent abaissés sur un certain nombre de produits.

Cependant, l'Angleterre restait encore attachée au protectionnisme agricole, qui se traduisait chez elle principalement par le maintien des fameuses "lois sur les céréales"; en vertu desquelles l'introduction du blé étranger n'était admise sur le sol britannique que lorsque le blé atteignait sur le marché anglais de véritables prix de famine. C'est contre ce protectionnisme agricole que les éléments libéraux, rendus plus puissants par la réforme électorale de 1832, qui avait ouvert l'accès de la Chambre des communes aux industriels, concentrèrent tout d'abord leurs attaques. En 1838, se constitua à Manchester la célèbre "ligue de Manchester pour l'abrogation des lois sur les céréales" dont l'animateur fut Richard Cobden. Les campagnes de la ligne aboutirent effectivement à la suppression des lois sur les céréales en 1842. D'autre part, le protectionnisme industriel, déjà entamé par les réformes de Huskisson en 1823, s'effritait de plus en plus. Le tarif était remanié par Robert Peel en 1845; il devait être dans la suite en 1853 et 1860-1861 sous le ministère de Gladstone l'objet de nouveaux remaniements qui, de tarif protecteur qu'il avait été jusque-là le transformèrent en tarif exclusivement fiscal. Les seuls articles taxés étaient, d'une part.coux qui n'avaient pas de similaires en Angleterre, et d'autre part; ceux dont les similaires anglais étaient frappés de taxes de consommation intérieure, comme les vins et les spiritueux.

En France, la campagne de Cobden avait été connue par le livre de Bastiat sur "Cobden et la ligue"
(1845). Bastiat avait lui-même créé à Bordeaux en 1844
l'association pour la liberté des échanges et lançait contre les protectionnistes ses étincelants "Pamphlets" et
ses "Sophismes économiques". Cependant, l'opinion restait
fidèle dans notre pays à la politique des restrictions
dont nous ne nous étions pas écartés. depuis la Révolution.

Napoléon III, qui avait vécu en Angleterre, et s'y était familiarisé avec les idées des économistes libéraux, s'efforça de convertir les esprits aux nouvelles doctrines. Faisant usage de la faculté, qu'une loi du I7 Décembre I8I4 donnait au pouvoir exécutif, de réduire ou de supprimer les droits sur les matières premières et sur

les denrées d'alimentation indispensables, sauf à obteni ensuite la ratification des chambres, il réduisit ou supprima de 1853 à 1856 les droits sur un assez grand nombre de matières premières et de denrées alimentaires. Mai lorsqu'il présenta, en 1855, pour remplacer le vieux tar désuet et périmé, de 1816, un tarif à tendances libérale il se heurta à l'opposition irréductible du Corps Législatif. C'est alors que l'économiste Michel Chevalier, qu était professeur d'économie politique au Collège de France, lui suggéra l'idée de réaliser par la voie des traités ce qu'il ne pouvait effectuer par la voie législative

Le Chef de l'Etat tenait de la constitution de 1852 le droit de négocier des traités de commerce sans être obligé, comme notre constitution de 1875 l'exige maintenant, de les soumettre à la ratification du Parlement. Des conversations furent poursuivies en secret entre Michel Chevalier, et Richard Cobden. Lorsque ces pourparlers furent assez avancés, les négociateurs officiels entrêrent en scène: Gladstone pour l'Angleterre les ministres Rouher et Baroche pour la France.

Le 5 Janvier I860, l'Empereur adressait à Foul une lettre programme lui annonçant la signature imminente d'un traité de commerce avec l'Angleterre, signature qui intervint en effet, le 23 Janvier I860. Cette lettr qui portait à la connaissance du pays ce qu'on a appelé le coup d'Etat économique de Napoléon III, souleva une émotion considérable.

Quand on parle du traité de commerce de 1860 avec l'Angleterre, il importe d'ailleurs de préciser, en réalité, il n'y a pas eu une convention, mais trois. La convention initiale, celle du 23 Janvier 1860, se borne à poser un certain nombre de principes. L'Angleterre, s'engage à réduire ses droits sur nos vins et nos eauxde-vie et à faire disparaître de son tarif tous les droi qui ont encore un caractère protecteur pour n'y mainteni que des droits à caractère exclusivement fiscal. Quant à la France, elle prend l'engagement de supprimer de son tarif toutes les prohibitions d'entrée, qui étaient enco re assez nombreuses, et de les remplacer par des droits qui ne pourront dépasser 30% ad valorem au début, et 25% dans les amées suivantes. C'est sur la base de ces prin cipes qu'ont été conclues les deux conventions du 16 Cctobre et du I6 Novembre I860, qui les mettent en applice tion. Ces conventions ont d'ailleurs été au-delà de la convention primitive, en ce sens que, du côté français. par exemple, nous sommes restés au-dessous du maximum prévu de 30% ad valorem ne dépassant pas 8 à 10 % pour les filés de coton et 15% pour les tissus.

Ce traité de commerce avec l'Angleterre déjà très important par lui-même l'était plus encore parce qu il allait servir de modèle aux traités que, dans cette

Les traités de commerce de 1860, période, nous allons passer avec la plupart des autres pays. l'Allemagne, la Russie, l'Autriche-Hongrie, etc. et comme ces traités contenaient tous la clause de la nation la plus favorisée, il allait en résulter qu'à côté de notre vieux tarif légal de 1816, qui n'avait plus guère qu'une existence théorique, n'étant presque plus jamais appliqué, nous allons avoir, à peu près seul en vigueur, un véritable tarif conventionnel, constitué par l'ensemble de tous les droits les plus bas figurant pour les différents articles dans une quelconque des conventions que nous avions conclues, puisque toutes les conventions du fait de la clause du traitement le plus favorable, réagissaient les uns sur les autres. Dans toute cette période, nous appliquons donc le système du tarif autonome réductible par voie conventionnelle, et, par suite des réductions consenties, les droits inscrits à ce tarif ne fonctionment, pour ainsi dire plus.

Le revirement protectionniste au lendemain de la guerre francoallemande de 1870.

Ce n'est pas le lieu de relater les différentes lois qui, au cours de cette période, sont venues confirmer notre évolution dans le sens de la politique libreéchangiste. Toujours est-il que le système des traités de commerce devait se maintenir jusqu'en 1892. Dès avant cette date, on assiste du reste, à une transformation des idées. Différentes causes ont, en effet, déterminé un revirement protectionniste; non seulement en France; mais à l'étranger. Ce sont d'abord les grandes guerres de la période du Second Empire , guerre de Crimée ; guerre d'Italie, guerre entre la Suisse et l'Autriche, guerre du Mexique, guerre franco-allemande de 1870, qui ont provoqué partout le réveil des sentiments nationalistes. Ce sont aussi, dans la plupart des pays, les progrès de la démocratie, les classes populaires étant toujours portées à réclamer l'appui de l'Etat. Ce sont enfin certaines circonstances économiques, notamment les progrès des moyens de transport, qui ont permis à des pays neufs, grace au bon marché de la navigation, de venir porter sur les vieux marchés d'Europe la concurrence de leurs denrées agricoles obtenues avec un moindre cout de production. Ce changement dans les esprits ne devait cependant imprimer des caractères entièrement nouveaux à notre politique douanière qu' en 1892.

Aussitôt après la guerre de 1870, de nombreux relèvements de droits sont sans doute opérés, mais leur objet est purement fiscal. C'est pour procurer de nouvelles ressources à nos finances que M. Thiers songe même à imposer à l'entrée toutes les matières premières. Ce projet souleva d'ailleurs de la part des pays étrangers des protestations si vives qu'il dut être retiré après la chute du gouvernement. En 1878, les traités conclus dans la période 1860-1866 viennent à expiration. Cette échéance n'entraîne pas encore de changements profonds dans

notre politique; nous nous bornons à refaire notre tari en 1881 celui de 1816 étant tellement vieilli qu'il est pratiquement hors d'usage.

Le tarif de 1881. Le tarif contenu dans la loi du 7 Mai 1881 es un tarif à droits relativement modérés, quoique supérie aux droits qui résultaient des traités de commerce de le période précédente. Il amorce simplement et facilite por l'avenir l'évolution de notre politique douanière: d'able en ce sens qu'il remplace les droits ad valorem du tarif conventionnel de la période de 1860 par des droits spécifiques, dont l'efficacité protectrice est plus grande, et que, d'autre part, il exclut des traités de commerce à intervenir les céréales, le bétail, et un certain nombre de produits agricoles, qui resteront soumis exclusivement au régime du tarif, et ne pourront faire l'objet de concessions par voie de traité.

Mais sauf cette exception, le tarif de I88I n'exclut nullement la possibilité de conclute des traités. En fait, les traités venus à expiration en I878 ont été remplacés par d'autres traités conclus pour une durée de IO ans, et qui ne se différenciaient des précédents que par la substitution de droits spécifiques aux droits ad valorem, mais le taux de protection qu'ils représentaien était à peu près le même que celui des traités de la période de I860.

La loi du 7 Mai 1881 réservant notre liberté e matière agricole, c'est seulement dans ce domaine qu'on peut relever au cours des années 1881 à 1892 quelques me sures protectionnistes, avec, la loi de 1884 sur les sucres, les lois de 1885 et de 1887 sur les blés qui porte de 0 50 à 3 frs puis à 5 frs. par quintal les droits qu'une loi de 1894 relèvera encore à 7 francs. et la loi du 5 Avril 1886, qui augmente les droits sur le bétail.

A l'approche de l'année 1892, qui marquait le terme des traités de commerce, conclus depuis I88I, la question allait se présenter une fois de plus de l'orientation de notre politique douanière. Les élections générales de 1889 avaient ramené à la Chambre une majorité nett ment protectionniste, dont les tendances étaient encore accentuées par le fait que la plupart des pays étrangers avaient modifié ou étaient sur le point de modifier leurs tarifs dans le sens du renforcement de la protection. C' est alors que se précise la réaction contre la polité de des traités de commerce inaugurée en 1860, c'est-àcontre le système du tarif autonome réductible par vo. conventionnelle. On conteste aux traités de commerce toutes les qualités que leur attribuent leurs partisans; La stabilité qu'ils confèrent au régime des échanges interna tionaux et qui n'a, dit-on, que des inconvénients; la pos sibilité qu'ils fournissent de différencier les droits, sulvant les pays, et qui est rendue illusoire, enfin, la

La réaction contre la politique des traités de commerce. Les critiques adressées aux traités de commerce. Ils n'assurant pas la stabilité des relations douanières.

Ils ne permettent pas de différencier les droits suivant le pays d'origine des produits.

procureraient pas non plus la réciprocité.

réciprocité des avantages consentis par les deux contractants et qui dégénère trop souvent en marché de dupe.

Les défenseurs du régime conventionnel font valoir que les traités assurent la stabilité des relations douanières, puisqu'ils fixent le taux des droits durant la période pour laquelle ils sont conclus et que ces droits, faisant partie intégrante de la convention, ne pourront pas être modifiés, tant qu'elle restera en vigueur. Cette stabilité leur paraît précieuse pour l'industrie et le commerce, qui ont bescin pour développer leurs opérations de savoir exactement le régime sur lequel ils peuvent compter. Or, l'expérience a prouvé que cette stabilité est beaucoup plus dangereuse qu'utile. Prisonnier du traité qu'il a signé, le Gouvernement se trouve dans l' impossibilité de défendre sa production contre les menaces qui peuvent l'assaillir d'une façon imprévue. Il a les mains liées pour une dizaine d'années. Or, dans l'espace de dix ans, bien des choses peuvent se produire, inventions techniques, perfectionnements agricoles, progrès économiques qui feront de certains pays, autrefois peu dangereux, des concurrents redoutables. Il faut donc qu' à tout moment, l'Etat soit libre de venir au secours de celles de ses industries qu'une crise met en péril. Aussi bien, la crise agricole dont souffre depuis les environs de 1880, l'agriculture française, en fournit la preuve. Si nous n'avions pas eu en 1881 la sagesse d'exclure des traités de commerce le blé, le bétail et les principales denrées agricoles, ce qui nous a permis de relever les droits auxquels ils étaient soumis, notre agriculture eût couru un mortel danger.

Quant à la possibilité, grace aux traités de discriminer les droits selon les pays avec lesquels on traite, la clause de la nation la plus favorisée, qui est de style, l'exclut pratiquement. Chapus pays ayant droit au traitement le plus favorable, c'est finalement le même régime qui s'applique uniformément à tous : régime constitué par l'application des droits les plus prévus par un

traité quelconque.

Enfin, le prétendu avantage de la réciprocité n'est lui aussi qu'une source de déceptions. Sans doute si nous nous contentons d'abaisser les droits de notre Les traités ne tarif général, par voie législative, c'est-à-dire par acte unilatéral, l'étranger ne sera tenu de nulle obligation vis-à-vis de nous et n'aura pas à nous payer de rele bénéfice de tour; quand nous négocions un traité, nous pouvons, au contraire, réclamer pour nous des avantages équivalents à ceux que nous consentons. Mais, en fait, il arrive très souvent que les concessions faites sont supérieures aux faveurs obtenues. C'est qu'en effet, quand il s'agit de voter un tarif douanier, le vote est précédé d'enquêtes générales, au cours desquelles les branches diverses de

la production sont invitées à envoyer des représentants devant les commissions parlementaires pour y défendre leurs points de vue. Au contraire, un traité de commerce est l'oeuvre de diplomates plus ou moins initiés aux questions économiques et trop portés, la plupart du temp à sacrifier les intérêts commerciaux du pays à des consi dérations de haute politique. Le traité signé par le président de la République doit il est vrai, aux termes de l'article8 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875, être soumis à la ratification des chambres, mais le Parlement, qui ne peut qu'accepter ou rejeter en bloc le traité, puisque ce traité est l'oeuvre des deux parties contractantes, et qui n'a que le choix entre tout ou rie sera généralement amené de le sanctionner, même s'il jugi que sur certains points les négociateurs ont fait des concessions excessives, parce que le rejet d'un traité de commerce est, un acte grave, qui peut entraîner des complications diplomatiques, et que dans certains cas, mieux vaut encore un traité que pas de traité du tout.

D'autre part, si le traité ne réalise pas toujours l'équivalence entre les avantages consentis et les avantages obtenus, il faut également tenir compte de ce fait que les faveurs que nous accordons dans un traité. ne profiteront pas seulement à la puissance cocontractante; elles vont par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée se trouver étendues de plein droit à tous les autres pays avec lesquels nous avons déjà passé des traités contenant cette clause; de telle façon que, si nous sommes payés et souvent mal payés par l'Etat avec lequel nous traitons des faveurs que nous lui accordons, les autres puissances s'en voient étendre le bénéfice gratuitement; sans rien avoir à nous donner en échange.

En 1892, la France adopte le système du tarif autonome, en le temdoption d'un double tarif.

C'est sous l'impression de ces critiques que la France a décidé, en 1892, d'abandonner la politique des traités de commerce pour s'en tenir au système du tarif autonome. Seulement le système du tarif légal pur et simple, n'est pas non plus sans inconvénients très graves pérant par l'a-il isole complètement le pays; qui est dans l'impossibilité d'obtenir des concessions des autres puissances, puisque il ne peut leur en offrir aucune. D'autre part. il manque de souplesse, puisqu'il assujettitles produits étrangers à un traitement uniforme, quel que soit le pays d'origine. Enfin, si le tarif est trop élevé, il offre le danger de provoquer des représailles et de déchaîner des guerres de tarifs. Pour qu'un pays puisse faire d'un tarif légal unique la base de sa politique douanière, il faut que ce pays soit politiquement et économiquement très fort, comme, par exemple, les Etats-Unis parce que, dans ce cas, ce qu'il n'obtient pas par des concessions, il pourra l'obtenir par des menaces. Mais c'est là une situation exceptionnelle que les Etats-Unis

sont seuls à réaliser.

Aussi la loi douanière du II Janvier I892, dont les principes ont été maintenus dans la loi du 29 Mars I9I0, a-t-elle apporté au régime tarifaire un tempérament indispensable avec le système du double tarif.

Cette loi contient, en effet, deux tarifs; un tarif maximum et un tarif minimum (sans parler des surtazes qui seront prévues, dans la suite, par la loi du 29 Mars 1910 pour frapper les produits des pays qui soumettraient les articles français à un régime différentiel spécialement rigoureux). Le tarif maximum est le tarif général, c'est-à-dire le tarif de droit commun, applicable en l'absence de toute convention. Le tarif minimum est un tarif d'un taux plus réduit, réservé aux pays qui accordent à nos articles des avantages corrélatifs. Ce dernier tarif peut stre accordé en tout ou en partie (c'est-à-dire pour la totalité des articles ou seulement pour certaines catégories) à tel ou tel pays par une loi; par un décret ou enfin par une convention diplomatique, d'où le nom conventionnel, par lequel on le désigne souvent. Ce sont, sauf une exception, les mêmes articles qui figurent à l'un et à l'autre des deux tarifs, ceux-ci ne différent que par la quotité des droits, plus élevés dans le tarif général, plus modérés dans le tarif minimum.

L'exception contenue à cet égard dans la loi de I892, et qu'elle a empruntée à la loi de I881, concerne le blé, le bétail et quelques autres grands produits agricoles. La protection qui leur est accordée étant, en effet, considérée comme intangible, ils ne figurent qu'au tarif général et sont exclus du tarif minimum.

Le système du double tarif, étant admis, bien entendu, le principe de la protection, offre l'avantage de conférer au pays qui l'adopte sa pleine autonomie douanière, tout en laissant une souplesse relative à ses relations commerciales avec les autres puissances.

En effet, I° ce système ne l'isole pas et ne l'expose pas à l'hostilité des autres pays, qui ont intérêt à rester en bons termes avec lui pour obtenir l'octroi du tarif minimum. Il est même, au contraire, une amorce pour les négociations, puisque nos négociateurs peuvent offrir aux pays étrangers le choix entre l'application de notre tarif minimum, en échange de concessions équivalentes, ou, sinon, le maintien du tarif général, le maintien du tarif maximum.

2°- le système du double tarif évite les mécomptes de la réciprocité, puisque le tarif minimum est, en principe, la limite des concessions qui pourront être accordées aux autres pays? Le gouvernement ne pourra donc pas se laisser aller à sacrifier inconsidérément, au cours des négociations, les intérêts de certaines

Les avantages du double tarif autonome. branches de production, en abaissant d'une façon exagérée les droits qui les protègent, afin d'obtenir des faveurs pour d'autres industries, puisque ces concessions ne peuvent jamais descendre, au-dessous du taux des droits inscrits au tarif minimum.

3°-Grace à ce système, le pays reste maître de réviser à tout moment son tableau des droits, et cela alors même qu'il aurait accordé par traité aux autres pays le bénéfice de son tarif minimum. En effet, par le traité, il s'est simplement obligé à appliquer celui des deux tarifs qui est le plus bas, mais le traité ne fixe pas ne varietur les chiffres de ce tarif; même si les droits viennent à en être relevés, il n'en restera pas moins le tarif minimum. En d'autres termes, en disant à un autre pays, qu'il lui concède son tarif minimum, l'Etat ne lui promet pas que ce tarif sera immuable, il ne se dépouille pas du droit de le réviser. Il dit simplement: "des deux traitements que j'institue pour les articles étrangers, vous êtes assuré d'avoir le traitement le plus favorable". Son engagement ne va pas plus loin.

Pour qu'il en soit autrement, il faut que l' Etat se soit engagé dans le traité à quelque chose de plus; il faut qu'il ait promis, en les inscrivant dans le texte même du traité, que les droits ectuels ne seront pas modifiés? C'est ce qu'on appelle une consolida-

tion de droits.

Ces consolidations, par lesquelles l'Etat va se trouver lié contractuellement pour toute la durée de la convention sont en opposition absolue avec le système du double tarif, qui est, au contraire, de réserver au pays sa liberté d'action et de lui maintenir la faculté de réviser et de modifier, quand bon lui semble, les chiffres inscrits à l'un ou à l'autre de ses deux tarifs.

En fait, jusqu'en 1914, ces consolidations ont été assez rares, bien qu'on puisse en relever quelques exemples.

Il est vrai que, dans certains cas, le pays étranger pourra se montrer irréductible et se refuser à
tout accord s'il n'obtient pas une réduction des droits
au-dessous du taux inscrit dans le tarif minimum. Si l'
accord est jugé désirable, il faudra bien en passer par
ses prétentions. Mais, en pareille circonstance, le gouvernement procédera de la façon suivante: il demandera,
en premier lieu, au Parlement de sanctionner la réduction
convenue, en modifiant dans la loi de douanes, les articles du tarif minimum, qui sont visés dans la négociation, et il accordera ensuite dans le traité le bénéfice
du tarif minimum ainsi modifié au préalable.

C'est là sans doute, un artifice de procédure, évidemment contraire à l'esprit du système de 1892 d'a-

près lequel le tarif minimum doit être la limite

La pratique des consolidations est en opposition avec le système du double tarif.

infranchissable de nos concessions. Mais la situation nº est pas la même que si le Gouvernement d'autorité descendait dans le traité au-dessous des chiffres du tarif existant. D'abord, ce tarif lui servira de base de résistance dans la discussion, ce qui lui permettra de ne céder qu'à la dernière extrémité. D'autre part, le Parlement sera appelé à donner son avis préalablement au traité, sur la réduction des droits; tandis que si cette réduction avait été d'emblée consentie par voie contractuel le, il n'en aurait été saisi que le fait une fois accompli, au moment où le traité aurait été soumis à sa ratification.

Le système du double tarif ne permet pas d'éluder la clause de la nation la plus fav risée.

Les partisans du régime du double tarif fai. saient aussi valoir qu'il pouvait permettre d'éluder la clause de la nation la plus favorisée. En effet, disaient ils, il suffira que le bénéfice du tarif minimum soit accordé à une autre puissance par rapport à laquelle jouerait cette clause, non pas par un traité, mais par une loi. Dans cette hypothèse, c'est en effet, la loi nationale, c'est-a-dire un acle unilatéral qui détermine les concessions et non pas une série de traités de conventions synallagmatiques, qui se modifient les unes les autres. En réalité, cet argument avait peu de valeur, car dans la rédaction habituelle de la clause de la nation la plus favorisée, on prend soin de mentionner que le pays auquel le bénéfice en est octroyé profitera de tous les avantages que l'autre pays pourrait consentir à une tiercs puissance, non seulement par voie de traité, mais mêms en vertu de dispositions autonomes.

Différences entre les anciens traités de commerce et les nouvelles convensous le régime du double tarif.

Des développements qui précèdent on peut tirer cette conclusion que le régime du double tarif n'est nullement exclusif de l'existence de conventions commerciales et n'implique pas que le pays se cantonnera dans l'isolement. On peut même dire en un sens qu'il prévoit des accords diplomatiques, et qu'il y invite, puisque le tations conclues rif minimum est un enjeu pour les négociations. En fait, de très nombreuses conventions ont été passées avec les pays étrangers sous le régime du double tarif de 1892.

Seulement, il existe des différences notables entre les anciens traités de commerce de la période de 1860 et les nouvelles conventions consécutives à la loi de 1892, si bien qu'on a quelquefois opposé le système des "traités de commerce proprement dits au système des "conventions commerciales".

Les anciens traités de commerce fixaient le taux des droits que chacun des deux pays appliquerait aux produits de l'autre. C'est la fixation du taux de ces droits qui était même le principal objet de la négociation. Ils étaient inscrits dans un tableau incorporé au traité, d'où le nom fréquemment employé de "Traité à tarif annexé".

conventions. conclues depuis 1892, ne comportent aucun tarif annexé.

Les nouvelles

On a vu plus haut que, lorsqu'un pays avait passé avec les autres un certain nombre de traités de ce genre, son tarif légal, c'était le cas de la France aprè les traités de I860- ne s'appliquerait pour ainsi dire plus: tous les droits qu'il percevait étaient fixés par les traités d'où le nom de régime conventionnel ou encore de tarif conventionnel. En effet de l'ensemble de tou les traités passés par un pays, et qui réagissaient les uns sur les autres du fait de la clause de la nation la plus favorisée se dégageait bien un véritable tarif conventionnel général et uniforme, pour tous les autres pay tarif dont les droits étaient fixés au taux le plus bas accordé, pour chaque catégorie d'articles, par l'un quel conque des traités en vigueur.

Au contraire, les nouvelles conventions passée sous le régime de la loi de I892 ne contiennent, en principe, l'indication d'aucun droit; n'ont aucun tarif anne xé; elles se bornent à accorder totalement ou pour certains articles désignés le bénéfice du tarif minimum, te qu'il se comporte dans la loi douanière, laquelle peut

toujours être modifiée unilatéralement.

Cette substitution des contentions aux traités avait été préparée, à la veille même du vote du tarif de 1892, par la loi du Ier février 1891. Cette loi autorisait le gouvernement à proroger les anciens traités qui avaient été dénoncés, en substituant aux droits conventionnels dont ils faisaient mention, aux tarifs qui y étaient annexés une simple référence au tarif minimum. En second lieu, les anciens traités de commerce

étaient conclus pour une durée assez longue; en général pour une dizaine d'années, car leur but était précisémen d'assurer la stabilité des relations commerciales. Au contraire, les conventions commerciales sont simplement renouvelables d'année en année, par tacite reconduction, et peuvent être dénoncées pour l'année suivante. C'est encore la loi du Ter Février I891, qui a fixé ce caractère, en spécifiant que les traités ou conventions à proroger à cette époque devraient pouvoir être toujours dénoncées moyennant un an de préavis. C'est là à vrai dire; pratiquement le principal caractère distinctif du régime nouveau. En effet, bien qu'il en ait théoriquement la faculté, l'Etat français, lorsqu'il a accordé à une autre puissance le bénéfice de son tarif minimum, ne peut pas en pratique modifier les droits qui y sont inscrits sans s'exposer à ce que l'autre partie dénonce la convention. Au point de vue moral, il serait même peu élégant de sa part, alors que les négociateurs étrangers, ont évidemmen pris en considération pour traiter le taux actuel des droits de relever ces droits dès le lendemain de la signa

ture de l'accord. Le pouvoir de l'Etat de réviser à tout moment ses tarifs pendant la durée des conventions reste

Les nouvelles conventions peuvent être dénoncées tous les ans. donc plus ou moins nominal. Seulement, le point essentiel est que, la convention étant dénonçable, à un an de délai, l'Etat français peut, d'une année à l'autre, recouvrer son entière liberté d'action.

Il ne rentre pas dans notre sujet d'analyser le contenu du tarif de 1892, dont on vient d'exposer la structure. Bornons-nous à signaler qu'il a un caractère protectionniste beaucoup plus accentué que le tarif de ISSI, sans être cependant prohibitif, qu'il comporte des positions plus nombreuses que les tarifs précédents et qu'enfin, il fait une part nouvelle et assez large à la protection agricole.

La révision du tarif de I9I0

Ce tarif de la loi du II Janvier I892 a été révisé et mis au point par la loi douanière du 29 Octobre 1910. L'objet de cette loi de 1910 a été 1°-de procéder à des relèvements de droits rendus nécessaires par 1º augmentation des tarifs étrangers. 2° - d'augmenter 1' écart existant entre le tarif général et le tarif minimum, de façon à inciter davantage les autres pays à traiter avec nous pour obtenir le bénéfice de notre tarif minimum. 3° - d'accroftre le nombre des positions du tarif, pour tenir compte des progrès réalisés par la technique industrielle et du besoin particulier de protection qu'éprouvaient certaines fabrications. 4° - d'armer le gouvernement, comme on le verra avec plus de détail dans la suite, en étudiant les droits du gouvernement en matière tarifaire, de certains pouvoirs pour lui permettre de riposter par des mesures de représailles, aux mauvais procédés dont les autres pays viendraient à user à notre égardy ou de conjurer les effets du "dumping"

Mais la loi de 1910 ne touche en rien à la structure de notre système tarifaire, qui demeure tou-

jours le système du double tarif.

A vrai dire, ce système, dès l'origine s'était trouvé mis en pratique d'une façon assez éloignée, semble-t-il. de la conception primitive de ses auteurs. Cette conception, qui s'inspirait avant tout du principe de l'autonomie douanière, semblait bien impliquer que notre tarif général serait véritablement le tarif "de droit commun", c'est-à-dire non seulement le tarif applicable en l'absence de dispositions contraires, mais le tarif communément appliqué, l'octroi du tarif minimum par vois de convention demeurant une mesure exceptionnelle, en faveur des pays qui nous consentiraient des avantages particuliers. Or, dès les premiè-. res négociations qui se sont engagées, elle a été complètement perdue de vue.

Tandis que les auteurs de la loi de 1892

"Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE

REPETITIONS ECRITES ET ORALES

Comment a été

en fait, ap-

tème du dou-

ble tarif.

pliqué le sys-

étaient guidés par le désir de limiter le domaine d'application du régime conventionnel, le régime habituel devant être celui du tarif général, ce dernier n'a fonctionné que d'une façon exceptionnelle, à l'égard de pays avec lesquels nous étions en guerre douanière; il n'est plus apparu que comme un tarif de représailles ou un tarif de négociations, c'est-à-dire dont les droits, fixés plus haut que ne l'exige la protection des industries nationales, sont surtout destinés à faire pression sur les pays étrangers et à les amener avec nous.

Cette déviation est d'ailleurs marquée nettement dans la loi de 1910. En augmentant l'écart entre les deux tarifs, elle a accentué le caractère anormal et exceptionnel du tarif général. Le régime conventionnel est donc demeuré, avant comme après 1892, la base de nos relations douanières.

Jusqu'en 1914, nous avons conclu avec autant de pays étrangers 62 conventions douanières; les conventions conclues avec les pays d'Europe leur accordaient, en général, l'application totale de notre tarif minimum, sauf à l'égard de l'Italie pour laquelle il ne s'appliquait pas aux produits de la soierie. D'autre part, dans le cadre même de ce régime conventionnel, dont l'ampleur dépassait les intentions des auteurs de la réforme de 1892, les principes mêmes du système du double tarif, qui visaient à réserver notre autonomie douanière, et à fixer aux chiffres du tarif minimum la limite des concessions possibles, n'ont pas été rigoureusement observés. Non seulement nos conventions comportent à peu près toutes la clause de la nation la plus favorisée; certaines renferment des consolidations de droits, de sorte que, ceux-ci étant conventionnalisés, le Parlement ne pourra les modifier qu'après dénonciation de la convention, et au risque d'une rupture avec les pays cobontractants. Dans d'autres accords, nous rencontrons, chose plus grave, des abattements au-dessous des chiffres du tarif minimum. Sans doute, la forme est respectée, en ce sens que le Parlement, avant de donner sa ratification, commence par réduire les droits du tarif minimum et que c'est ce tarif minimum ainsi réduit dont il accorde ensuite le bénéfice à l'autre contractant. Ce n'en est pas moins un moyen de tourner la limite, soi-disant infranchissable, que le tarif minimum devait opposer à l'abaissement des droits.

Aussi l'exposé des motifs du projet de loi N° 3352 portant révision de notre tarif douanier (I) a-t-il pu affirmer avec raison que depuis l'institution du principe de la liberté tarifaire, la France avait presqu'aussi souvent fait usage de cette liberté pour des

⁽I) Présenté au Parlement en Août I926, ce projet n'a pas abouti.

éventualités que prétendaient exclure les auteurs du tarif de 1892, que dans un sens conformé aux principes dont ils revendiquaient l'établissement".

S'il en a été ainsi, peut être est-ce parce que l'application stricte du système du double tarif est une impossibilité pratique. C'est ce que semble démontrer l'histoire des événements douaniers qui ont suivi la

guerre de 1914.

Les années d'après-guerre nous éloignent, en effet, de plus en plus des vues qui ont présidé à l'élaboration, en 1892, du système du double tarif. Pour nous réserver la liberté de réédifier notre système douanier, nous avions dès le mois d'avril 1898, dénoncé toutes les conventions commerciales qui nous liaient aux autres pays. Nous étions donc entièrement libres de choisir la politique douanière que nous entendions suivre, une fois dissipé l'espoir irréfléchi d'une entente commerciale, la première idée qui se présente fut de revenir au régime de 1892, mais en l'appliquant d'une façon plus méthodique plus rigoureuse qu'il ne l'avait été jusque-là . Ce qui paraît à ce moment-là le plus critiquable dans notre politique douanière d'avant 1914, co n'est pas tant le nombre des conventions passées avec les autres pays que l'abus qu'on prétend avoir été fait de la clause de la nation la plus favorisée, et qui a faussé toute l'application du système de 1892. Dans ce système le tarif minimum devait être un instrument de discrimination, qui, accordé dans des limites plus ou moins larges, c'est-à-dire étendu & plus ou moins d'articles suivant les pays, permettrait de varier le traitement appliqué aux produits étrangers selon leur origine et selon le danger que leur concurrence présentait pour nos industries.

Or, la clause de la nation la plus favorisée a rendue uniforme pour tous les pays l'application de ce tarif, sur la base du traitement le plus favorable. En fin de compte nous avons eu, comme dans la période de 1860, un tarif général qui ne fonctionnait jamais ou du moins n'était employé que dans les cas de guerre douanière, et d'autre part, un tarif conventionnel, qui était le même à l'égard de toutes les nations étrangères. La seule différence, importante il est vrai, c'est que, tandis que les droits de ce tarif conventionnel étaient autrefois fixés par les négociateurs des traités, ils le sont maintenant par le législateur lui-même. Mais, pas plus sous le régime de 1892 que sous celui de 1860, nous n'avons de moyens de discrimination pour faire varier nos droits suivant les pays et les adopter au besoin plus ou moins grand que nous avons de nous défendre respectivement contre chacun d'eux.

Il faut donc maintenir le système d'autonomie

Histoire des événements douaniers depuis la guerre de 1914. douanière de I892, mais en tâchant d'en éliminer la clause de la nation la plus favorisée, et d'y introdui re les possibilités de discrimination que la loi de I89 n'a pas su organiser.

La loi du 29 Juillet 1919.

L'instrument plus souple dont nous avions besoi pour notre politique douanière, c'est la loi du 29 Juil let 1919 qui nous le fournit. Cette loi, dont on ne mes ra pas dès le début toute la portée, autorise dans son article unique le gouvernement à négocier avec les pays étrangers pour une durée déterminée la concession de réductions de droits sur le tarif général calculées en pourcentages entre l'écart existant entre le tarif de droit commun et le tarif minimum. Les réductions consenties dans ces conditions, en échange d'avantages corrélatifs, pourront être mises proviscirement en application par décret rendu en conseil des ministres. D'ailleurs, les accords conclus devront être soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante. La loi de 1919 fait deux choses: I° - elle élar-

La loi de 1919 élargit les pouvoirs du gouvernement en matière douanière.

La loi de 1919 fait deux choses: I° - elle élargit, d'une façon considérable les pouvoirs du gouvernement. Elle l'autorise à appliquer par anticipation les nouvelles conventions, préalablement au vote des Chambres et sous la seule réserve de soumettre les décrets à l'approbation du Conseil des ministres. Le gouvernement reçoit par conséquent toute latitude pour fixer lui-même les bases de notre nouvelle politique douanière, puisque le Parlement se trouvant placé devant le fait accompli, sera nécessairement géné pour refuser son approbation. D'ailleurs, cette formalité de la ratification parlementaire a été la plupart du temps supprimée en fait. De nombreux projets de lois de ratification ne sont jamais venus en discussion, et même pour certains accords, aucun projet de ratification n'a été déposé.

La loi de 1919 accroft les facilités de négociation données aux réprésentants de la France.

2° - La loi de I9I9 accrost les facilités de négociation données à nos représentants. Jusque-là, leur liberté était étroitement limitée, la seule concession qu'ils pouvaient offrir étant l'octroi, en totalité ou en partie, c'est-à-dire pour certains articles seulement de notre tarif minimum. La discussion, au cas où nous étions décidés à concéder notre tarif minimum, ne pouvait des lors porter que sur le nombre et sur le choix des articles qui bénéficieront de son application. Entre notre tarif général et notre tarif minimum, il n'y avait pas de position intermédiaire. A vrai dire, si l'on consulte la loi de 1892 ou celle de 1910, on n'y trouve aucune disposition disant explicitement que l'on ne pourra consentir des droits inférieurs à ceux du tarif général à moins de descendre jusqu'à ceux du tarif minimum, Mais une interprétation unanimement admise considérait que la loi de 1892, ayant établi deux tarifs, ne comportait

Le décret du 28 Mars 1921 relève les droits insorits au tarif général.

le calcul des réductions de droits accordées par les conventions conclues avec les autres pays d'autre alternative que l'application de l'un ou de l'autre de ces deux tarifs.

Désormais, en vertu de la loi de 1919, nos représentants vont pouvoir négocier entre les deux tarifs, et la marge dans laquelle ils pourront se mouvoir deviendra considérable une fois que le décret du 28 Mars 1921 aura relevé les droits du tarif général, de façon à porter à 300 %,1 écart qui le sépare du tarif minimum.

Dans le système originaire de la loi de I919, voici comment on procédera: Supposons une marchandisc taxée 300 francs au tarif minimum et I200 francs au tarif général. La loi autorisant à accorder une réduction sur le tarif général, calculée en pourcentage, sur l'écart existant entre le tarif maximum et le tarif minimum cela revient à dire que si la réduction consentie est, par exemple, de 50 %, en prenant pour base le droit du tarif général de I200 francs, on réduira ce droit de la moitié de la différence qui existe entre lui et le droit du tarif minimum, différence qui, dans cet exemple, est de I200 moins 300 = 900 francs. On retranchera donc du droit du tarif général de I200 francs

 $\frac{(1200 - 300) \times 50}{100} = 450 \text{ Frs.}$

Et le droit applicable ressortira finalement à 750 francs. Entre les deux tarifs il y a au moins théoriquement 99 positions intermédiaires, IOO degrés de pourcentage, qui permettront de doser et de graduer nos concessions à l'égard de chaque pays, d'après l'importance des concessions qu'il nous accordera.

Si la réduction a été prévue sous cette forme assez compliquée d'un pourcentage, c'est qu'en réalité dans la loi de 1919, nous ne renoncions pas à notre autonomie tarifaire: nous octroyons simplement le bénéfice d'une position intermédiaire, fixée à une certaine distance respective du tarif général et du tarif minimum, mais nous gardons toujours, en principe, la faculté de modifier les droits de l'un et de l'autre de ces deux tarifs. Par exemple, dans l'hypothèse de tout à 1ºheure, nous avons la liberté absolue de porter à 350 francs le droit de 300 francs, qui figurait au tarif minimum, et de porter à I300 francs le droit de I200, qui était celui du tarif général. La seule obligation à laquelle nous soyons tenus est de maintenir toujours 50 % de réduction par rapport au droit du tarif général réduction calculée sur l'écart entre les deux tarifs. Cet écart étant maintenant de I300 à 350, c'est-à-dire 950 francs, le droit applicable sera de I300 francs. droit du tarif général, moins la moitié de 950 francs, différence entre les droits des deux tarifs, c'est-àdire moins 475 francs, soit I300- 475 = 825.

La loi de 1919, qui n'a pas été abrogée, bien qu'elle ne soit plus appliquée, est toujours théoriquement en vigueur? Cependant, un décret du 6 Octobre 1924 a changé la méthode de computation en introduisant un mode de calcul plus simple, qui d'ailleurs aboutit pratiquement au même résultat. Depuis ce décret, les droits sont calculés en pourcentages de réduction, non plus sur l'écart existant entre les deux tarifs, mais en pourcentages calculés sur le chiffre du tarif général.

Pratiquement, voici la différence: Soit une marserious care and chandise, qui est taxée au tarif minimum à 360 francs les IOO kilos, et au tarif général à I200 francs; la France accepte de consentir à un autre pays une réduction qui ramènera effectivement le droit perçu à 780 francs. Dans le système primitif de calcul de la loi de 1919, on aurait fait les opérations suivantes:

écart entre les deux tarifs I200 - 360 = 840. réduction de 50% sur cet écart 840 Le droit effectivement perçu

plement une réduction de 65% sur le tarif général, ce qui donnera exactement le même résultat: I200 x 65 = 780

Comme on l'a dit tout à l'heure, la loi de 1919 dépassait ce qu'on aurait pu inférer de son texte. En effet, elle fut l'objet d'une interprétation extensive, qui parait définitivement consacrée au début de 1921. D'après cette interprétation, la loi de 1919 marque un changement radical dans l'orientation de notre politique conventionnelle: elle substitue comme base de nos relations commerciales au principe de l'égalité, qui résultait de la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée, le principe de la réciprocité. Elle exclut a-t-on dit, non seulement l'octroi de jure de clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée mais même son application de facto, c'est-à-dire l'oc-troi général de notre tarif minimum.

that at seathers Accorder à un autre pays le bénéfice général de notre tarif minimum revient en effet à lui accorder en fait , le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, puisque nous ne pouvons, en principe, accorder à aucune puissance des droits plus avantageus que ceux de ce tarif. Le pays auquel nous concédons cette faveur a donc certitude qu'aucun autre ne sera mieux traité que lui). Cette concession, la loi de 1919 l'interdit bien qu'elle ne l'énonce pas explicitement. En effet, on ne saurait en interpréter le sens autrement, en prévoyant tous les pourcentages possibles de réduction depuis I% de réduction jusqu'à 99 %, elle implique par là-même que nos concessions seront différemment me surées

L'interprétation extensive de la loi de 1919 aboutit à substituer le principe de la réciprocité au principe de l'égalité. La el desas suivant les pays, en égard à celles que nous obtenons d'eux.

On attendait beaucoup de cette loi pour renforcer notre position dans les négociations à venir; Jusque là, la seule concession que nous pouvions faire, étant l'octroi partiel ou total de notra tarif minimum, l'étranger savait à peu près ce que nous pouvions lui offrir, tandis que nous ignorions ce que nous pouvions obtenir de lui; nous menions notre jeu cartes sur table tandis qu'il cachait le sien. Etant assuré d'obtenir notre tarif minimum moyennant l'offre d'avantages considérés par nous comme suffisants, son effort tendait à nous donner le moins possible en échange d'une concession dont l'importance était exactement comnue de lui.

Au contraire, avec la loi de I919, nous dispesons pour négocier de tout le terrain compris entre les deux tarifs. Comme nous sommes libres de consentir un pourcentage de réduction plus ou moins grand, l'étranger aura intérêt à accrestre l'importance des concessions qu'il nous offre pour obtenir une réduction plus forte.

Ce système comporte par contre un assez gros inconvénient pratique, Il introduit dans notre régime douanier une extrême complexité, puisque en plus des deux colonnes de notre ancien tableau des droits, concernant, l'une le tarif général, l'autre le tarif maximum, il faudra ouvrir autant de colonnes qu'il y aura de pays à avoir obtenu, des tarifs intermédiaires différents. La loi de 1919 a compliqué la tâche du service obligé de veiller avec un soin particulier à la détermination de l'origine des marchandises puisque le taux des droits était susceptible de varier suivant cette origine

La loi de 1919 nous a servi à passer avec les autres pays un certain nombre d'accords, caractérisés tous par l'effort que nous y tentons pour nous libérer de la clause de la nation la plus favorisée. Ces conventions ont, pour la plupart, des points de ressemblance assez étroits. La France y accorde son tarif minimum pour un nombre limité d'articles, un tarif intermédiaire exprimé en pourcentage d'écarts pour d'autres articles. dont l'importation est même parfois contingentée; le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée n'est plus accordée par nous d'une façon illimitée, et se trouve à peu près circonscrit en fait aux articles que nous admettons au tarif minimum. Nous nous attachons en effet, à introduire des formules limitatives. Par exemple, dans l'accord avec la Tchéco-Slovaquie, du 17 Août 1923, la clause de la nation la plus favorisée ne pourra être invoquée par le gouvernement tchéco-slovaque que par rapport à l'Autriche, à l'Allemagne et à la Hongrie, c'est-à-dire qu'il pourra revendiquer le

La loi de 1919 a compliqué la tâche du service en faisant varier les droits avec l'origine des produits.

Les caractères des accords commerciaux conclus par la France en vertu de la loi de 1919. bénéfice des faveurs que nous accorderons à ces trois puissances, mais non de celles que nous concéderions à des pays autres que ces trois Etats. Dans l'accord franco-espagnol du 9 Juillet I922, la clause de la nation la plus favorisée n'est même pas mentionnée. Le traitement de la nation la plus favorisée est simplement appliqué à l'Espagne de facto, pour un certain nombre de produits, ceux auxquels nous accordons notre tarif minimum.

Dans notre accord avec le Canada, le traitement que nous accordons à certains articles de l'industrie canadienne est lié à celui que nous faisons subir aux articles de l'industrie des Etats-Unis. D'autre part, nous nous réservons notre liberté absolue en ce qui concerne les concessions que nous pourrons accorder à nos pays de protectorats ainsi qu'aux pays limitrophes de la France, à l'égard desquels sous aucun prétexte le gouvernement canadien ne pourrait invoquer le bénéfice

de la clause de la nation la plus favorisée.

Difficulté qu' éprouvaient les négociapour faire ése de la nation la plus favorisée.

Malgré tout, les négociations qui avaient abouti à la conclusion de ces accords avaient fait appara?... tre l'extreme difficulté que nous avions à écarter la teurs français clause de la nation la plus favorisée et la situation fausse dans laquelle nos négociations se trouvaient placarter la clau cés à cet égard par notre système du double tarif. Les autres pays avaient un intérêt évident à réclamer le bénéfice de cette clause dans leurs rapports avec nous. puisqu'elle leur garantissait le régime le plus favorable parmi tous ceux que nous pourrions accorder dans la suite à d'autres pays. Or, cette clause, que la loi de 1919 nous invitait à refuser à l'autre partie nous étions obligés de la lui réclamer pour nous mêmes. En effet, comme les autres pays ont des régimes douaniers différents du régime français et leur laissent en général la liberté de réduire conventionnellement les droits de leur tarif comme bon leur semble, autant qu'ils le veulent, nous étions menacés, si la clause ne nous était pas consentie, à avoir fait des concessions en pure perte, au cas où une tierce puissance obtiendrait de notre cocontractant des réductions très supérieures à celles que nous avions obtenues. Au contraire, lorsque nous accordions à un autre pays le bénéfice d'un tarif intermédiaire celui-ci savait à l'avance qu'aucun autre pays ne pourrait obtenir de nous un traitement plus favorable que l'octroi de notre tarif minimum. Il pouvait donc mesurer exactement à l'avance, le risque d'inégalité, auquel il se trouvait exposé.

Bien qu'étant dans une situation spéciale, il n'en était pas moins difficile pour nous de faire admettre aux autres peuples que nous fussions fondés à exiger

d'eux les avantages que nous leur refusions.

Services rendus par la loi de 1919.

Le régime de 1919 allait à l'encontre des revendications des puissances étrangères qui voulaient traiter avec nous.

L'accord franco-allemand du I7 Août 1927.

pplication e la clause e la nation a plus favoisée. La loi de 1919 nous a rendu, il est juste de le reconnaître, de réels services, au moment où il nous a fallu reprendre nos relations commerciales avec les autres pays sur le terrain conventionnel. Elle nous a fourni une base de résistance et nous a permis de marchander Grâce à elle, nous avons pu conclure quelques accords probablement plus avantageux que si nous ne l'avions pas eue à notre disposition. Mais ces accords ne pouvaient être que provisoires et nous dûmes reconnaître que la formule de 1919 ne saurait être longtemps maintenue.

En effet, les oppositions qu'elle soutient, allaient en s'aggravant de plus en plus. Ce que les autres pays réclamaient de nous, c'était, en premier lieu, l'égalité avec leurs concurrents étrangers; en second lieu, un régime stable susceptible de permettre la formation de courants d'échanges réguliers, et en troisième lieu, un régime qui ne fut pas susceptible de fermer nos mar-

chés à leurs produits.

Or, le régime de 1919 était en opposition avec ces trois revendications. Sur le premier point, son objet était précisément de substituer le régime de la réciprocité au régime de l'égalité de traitement pour toutes les nations. Quant au second et au troisième points, nous ne pouvions donner aux autres pays aucune sécurité, puisque notre tarif, à ce moment était en état de réfection et que les circonstances dues à la guerre, notamment les modifications profondes survenues dans le niveau des prix nous amenaient à en envisager une revision complète et prochaine. En attendant, nous ne pouvions donc conclure que des conventions à très court terme.

Lorsque nous avons voulu sortir du provisoire, nous avons été dans la nécessité d'abandonner à peu près complètement la formule de 1919. C'est cet abandon qui marque l'accord franco-allemand du 17 août 1927

. Cet accord est extrêmement important à plusieurs points de vue; I° parce que il est conclu pour une durée plus longue que les conventions éphémères que nous avons passées entre 1921 et 1925; il est conclu pour quinze mois; 2°) parce qu'il revient à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, donc les deux pays s'accordent réciproquement le bénéfice. L'accord du I7 Acut 1927 prévoit, il est vrai, une phase intermédiaire. Aux termes de ses dispositions, certains articles, qui forment la liste du tableau A, bénécieront de l'application de notre tarif minimum actuel. D'autres, qui constituent la liste B, bénéficieront des droits de notre tarif minimum, au préalable, seront l' objet de certains prélèvements, l'Allemagne constatant avec nous que les droits existants alors sur les articles en question, sont devenus insuffisants pour assurer la

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONIE, 3

Répetitions Écrites et Orales

protection de nos industries. Enfin, une liste C comprend les autres articles, que nous soumettons à un tarif intermédiaire; mais il est entendu que, lorsque nous
aurons effectué la révision complète de notre tarif
douanier, ce tarif intermédiaire disparaîtra pour faire
place, en ce qui le concerne, à l'application de notre
tarif minimum et à l'octroi de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. Tous les articles
allemands sans exception se sont trouvés bénéficier de
ce régime après le vote de notre additif douanier du
2 Mars 1928, qui a été considéré comme équivalent à la
révision complète de notre tarif prévue par l'accord.

Mais il y a plus. On vient de voir que l'accord prévoit l'application à une certaine liste B de produits de notre tarif minimum préalablement relevé. C'est là un principe nouveau et important. Le tarif minimum.dont nos conventions de commerce devaient purement et simplement faire application en tout ou en partie aux articles de l'autre pays, est considéré comme susceptible d'être modifié et remanié en prévision d'un accord; il devient quelque chose d'élastique. C'est un relèvement qu'autorise l'accord franco-allemand relativement à certains articles pour lesquels les droits sont considérés comme trop faibles. Mais nous allons être amenés par la suite à apporter à notre tarif minimum des changements dans l'autre sens, c'est-à-dire à en abaisser les droits en vue d'un accord à conclure. C'est ce que nous avons fait pour plusieurs des conventions intervenues après la signature de l'accord franco-allemand, conventions dont la mise en vigueur a été précisée de la réduction par voie législative de certains droits inscrits à notre tarif minimum. Le tarif minimum cesse d'être cette limite infranchissable des concessions qu'avaient prévue les auteurs de la loi de 1892, c'est une limite que l'on déplace, quand il est nécessaire de le faire pour aboutir à un accord.

Enfin, l'accord franco-allemand contient une autre disposition intéressante; il consolide les droits sur un grand nombre de produits, limitant les seuls changements possibles tant qu'il sera en vigueur, au cas de variations sensibles des prix.

C'est sur la base de ces principes qu'à la suite de l'accord franco-allemand, qui a servi de modèle aux accords suivants, nous avons passé l'accord provisoire avec les Etats-Unis du 7 Septembre 1927, l'accord avec l'Union belgo-luxembourgeoise du 23 Février 1928, l'accord avec l'Italie du 7 Mars 1928, l'accord avec l'Autriche, de septembre 1928, l'accord avec la Tchéco-Slovaquie du 2 Juillet 1928, l'accord avec la Suisse du 8 Juillet 1929, remplaçant l'accord précédent du 21 Janvier 1928.

Le tarif minimum cesse d'être la limite infranchissable des concessions à faire par nos négociateurs.

Consolidation de droits.

Accords passés sur le modèle de l'accord franco-allemand. Tous ces accords se ressemblent en ce que la la clause de la nation la plus favorisée 2° nous consentons dans la plupart des abattaments sur les droits inscrits à notre tarif minimum, sous certains articles, droits qui font l'objet d'une réduction préalablement à la ratification de l'accord, les chambres votant une loi portant modifications de certains droits du tarif minimum. 3° ils comportent la consolidation de certains droits qui ne pourront être modifiés qu'en cas de changements importants survenus dans les prix des produits.

Le système tarifaire français actuel. La question du retour au système du tarif unique.

On peut donc dire qu'aujourd'hui il ne reste à peu près rien du système de 1919. Nous sommes revenus, à peu de chose près à l'ancien régime conventionnel, à l'ancien système des traités de commerce, en faveur après 1860, avec cette différence cependant que nous avons toujours depuis 1892, le double tarif. D'où la question, qui est posée dans une brochure très intéressante, de M. Emile Arène "Les accords commerciaux (1º Imprimerie de 1º Eclaireur de Nice 1928). Pour se tenir dans la logique du nouveau système, que les circonstances nous ont obligés à substituer à la formule de 1919, ne conviendrait-il pas de supprimer ce double tarif? Nous ferions ainsi cadrer le droit avec les faits. notre tarif en jouant plus le rôle que lui assignait la loi de 1892 et étant sans cesse modifié, en vue de l'adapter aux conventions que nous cherchons à conclure, D'autre part, pour inefficace qu'elle soit, la barrière représentée par le tarif minimum n'en présente pas moins certains inconvénients. En effet, bien que les droits en soient souvent réduits, pour aboutir à la conclusion d'un accord, l'existence du tarif minimum marque, malgré tout, la ligne de résistance à laquelle nos négociateurs devront se cramponner, de sorte que, l'étranger se rend mieux compte que nous ne pouvons le faire à son égard, de la mesure des concessions que nous sprons disposés à lui offrir.

Ces considérations se heurtent toutefois à la crainte que l'abandon du double tarif et l'adoption d' un tarif unique ne conduise à une nouvelle poussée protectionniste. Si nous n'avions plus qu'un seul tarif par rapport auquel seraient mesurées les concessions à accorder par voie de conventions, il serait difficile de résister à la pression des industriels et des commerçants qui ne manqueraient pas de demander que les droits en soient fixés aussi haut que possible, et le nouveau tarif unique risquerait d'etre sensiblement plus élevé que notre tarif général actuel.

§ 5 - Droits d'entrée et droits de sortie.

Il reste, avant d'aborder l'étude de la question de l'autorité compétente pour établir les tarifs, à étudier deux points qui se rattachent à la structure du tarif. Un tarif peut comprendre des droits d'entrée et des droits de sortie, un tarif peut comporter des prohibitions, soit à l'entrée soit à la sortie.

Tout d'abord, un tarif peut comporter non seulement des droits d'entrée, mais aussi des droits de sortie. Le caractère dominant des tarifs modernes est d'etre des tarifs à l'importation. C'est l'entrée des marchandises qui est taxée, soit dans un but fiscal, soit dans un but protecteur. Il en était d'ailleurs différemment autrefois et c'est d'abord comme droits de sortie que les droits de douane ont commencé à être appliqués. On les trouve dès I235 en Angleterre; où ils frappaient la sortie des laines, et au XVII° siècle, le nombre des articles taxés à la sortie d'Angleterre s'élevait à environ 210.

A l'époque actuelle, les droits de sortie n'on cependant pas tout à fait disparu. Comme les droits d'entrée; ils ont tantôt un caractère économique, et tantôt un caractère fiscal. Ces deux caractères se trouvant d'ailleurs parfois plus ou moins associés.

L'objet économique des droits de sortie est de conserver à l'intérieur du pays certains articles nécessaires à sa subsistance ou au fonctionnement de ses principales industries, denrées agricoles et matières premières. Tel était pendant le Moyen Age le rôle assigné à la protection douanière. Cette préoccupation s'est maintenue pendant la période mercantiliste, où les encouragements prodigués à l'exportation des objets fabriqués s'accompagnaient de restrictions à la sortie des céréales et des matières premières. Ces droits, qui constituaient une forme atténuée de la prohibition, alternaient souvent, notamment pour le blé, avec l'interdiction absolue d'exporter, selon que la situation des ressources nationales paraissait exiger la fermeture complète de la frontière ou qu'elle permettait sans inconvénient une exportation modérée,

De nos jours, l'emploi des droits de sortie dans un but économique a à peu près complètement disparu, du moins en tant que mesure de politique permanente.

L'Angleterre les a abandonnés en 1832, la France en 1857, la Prusse et l'Autriche en 1865; enfin leur emploi est prohibé par la constitution fédérale des Etats-Unis Cette évolution est due en partie à la transformation des idées économiques et aux progrès de la liberté des échanges, ainsi qu'à l'expérience des mauvais résultats du régime de restriction dans le passé.

Les droits de sortie.

I

1

1

Objet éconopique des droits de sortie.

L'emploi des droits de sortie dans un but économique tend à disparaître.

La politique de l'ancienne monarchie concernant les céréales est tombée, à la fin du XVIII° siècle en France, et au début du XIX° siècle en Angleterre dans un discrédit absolu. Il est curieux cependant de hoter qu'Adam Smith, malgré ses conceptions libérales, se prononce dans la "Richesse des Nations" pour le maintien des droits de sortie sur la laine, afin de maintenir l'activité des manufactures anglaises. Par ailleurs, il est devenu de plus en plus difficile aux Gouvernements de sacrifier les intérêts d'une classe à ceux d'une autre et de faire accepter aux agriculteurs et aux producteurs de matières premières que leurs débouchés soient réduits pour que les industriels puissent s'approvisionner près d'eux plus facilement et à moindre prix. La protection des industries de fabrique est aujourd'hui beaucoup plus facilement acceptée sous forme de droits à l'entrée des produits fabriqués étrangers que sous forme de droits de sortie à l'exportation des subsistances et des matières brutes, bien qu'en réalité ces deux procédés tendent l'un et l'autre à la même

Los dernières survivances des droits de sortie. Cependant, des droits de sortie protecteurs existent encore en certains pays, mais limités à un très petit nombre d'articles. On peut citer par exemple ceux dont le Canada frappe la sortie des bois en grume et de la pâte de bois, en vue de maintenir dans le pays les industries qui utilisent ces produits comme matières premières. Un certain nombre de pays européens frappent aussi de droits de sortie les déchets industriels. Le tarif français ne contient plus aujourd'hui que deux droits de sortie, qui sont l'un et l'autre à caractère protecteur, l'un qui frappe les déchets de zinc et les résidus zincifères d'un droit de I5% ad valorem (décret du 25 Janvier I924), l'autre, qui atteint la sortie des os de bétail, et qui a été substitué à la prohibition d'exportation.

On peut relever encore comme émanant d'une préoccupation de même ordre les droits imposés par différents Etats, comme l'Italie, à la sortie des objets artistiques ou archéologiques pour sauvegarder le patri-

moine artistique national.

On a également songé à l'institution de droits de sortie comme moyen de discrimination, en vue d'avantager certains pays qu'on exempterait des droits qui frapperaient les exportations à destination des autres. C'est un avantage de ce genre que les puissances alliées avaient songé lors de la conférence économique de 1916 à s'accorder, après la guerre, vis-à-vis de leurs adversaires. Cette méthode a été également envisagée, dans les milieux impérialistes anglais, pour resserrer les liens économiques de la métropole et des ses possessions

es droits prélérentiels à la sortie. L'emploi des droits dans la période de guerre et d'après-guerre. et pour développer leur trafic réciproque.

Outre que ce procédé risque de nuire au commerce de celui qui l'emploie, son adoption résisterait dif ficilement aux protestations des pays étrangers. Aussi n'en trouve-t-on que des applications sans importance. tandis qu'au contraire les droits préférentiels à l'entrée sont fréquents.

Par contre, l'usage des droits de sortie comme mesure exceptionnelle et transitoire, peut faire face à des circonstances anormales s'est répandu au cours de la dernière guerre et des années qui ont suivi.Les gouvernements d'alors leur ont, il est vrai préféré, en général, la prohibition pure et simple, que l'on examinera plus loin, parce qu'elle est plus efficace et qu' elle va droit au but. Cependant, la prohibition suppose toujours des dérogations pour l'octroi desquelles l'administration peut être suspectée de partialité en faveur de certains commerçants. Aussi a-t-elle été rempla cée en diverses circonstances par les droits de sortie. qui ont l'avantage de ne pas faire acception de personnes tout en permettant de réduire la sortie des marchan dises à un chiffre plus ou moins analogue à celui qu' auraient représenté des dérogations.

La guerre ayant provoqué dans la plupart des pays une pénurie générale de produits, les droits de sortie ent été utilisés, concurremment à la prohibition pour y conserver les articles les plus indispensables concernant le ravitaillement civil ou militaire.

On y a également recouru pour conjurer la râfle des marchandises, qui menaçait les pays dont le change était déprécié de la part de ceux qui avaient gardé une monnaie saine. En effet, les prix intérieurs ne s' élevant pas immédiatement en proportion de la dépréciation de la devise les pays à bonne monnaie pouvaient se procurer à vil prix les produits des pays à change inférieur. Ces derniers couraient, en quelque sorte, le danger d'être vidés de leur substance par des exportations excessives. Les droits de sortie, en même temps qu'ils retenaient dans le pays une partie du bénéfice anormal réalisé par l'acheteur étranger, mettaient un frein aux achats de l'étranger. Le droit d'exportation, rétabli après la guerre mondiale, en Europe, apparaît surtout comme une conséquence de l'inflation. Les pays atteints par cette calamité ont interdit l'exportation ou ont établi des droits de sortie fixes en or en vue de rétablir l'équilibre entre le pouvoir d'achat de la monnaie nationale et la valeur de cette monnaie à l'extérieur. Dans cet ordre d'idées, le gouvernement allemand a décrété en 1919, l'institution d'une taxe sur les permis d'exportation, mesure qui équivalait à l'éta blissement d'undroit d'exportation et qui était des iné à empecher les effets économiques de l'effondrement du mark.

Ce sont là, encore une fols, des mesures de circonstance, qui ne sauraient être érigées en système permanent. Il en va autrement des droits de sortie employés dans un but fiscal.

Employés dans un but fiscal, les droits de sortie peuvent faire l'objet d'une application empirique ou bien d'une application rationnelle. Appliqués empiriquement, ils s'inspirent uniquement de cette considération que la taxation des marchandises à la sortie est un moyen plus facile d'obtenir de l'argent que ne le serait souvent l'établissement d'un impôt intérieur, la matière imposable passant dans cette hypothèse, forcément par les bureaux de douane et la contrebande n' étant pas très à redouter sur les frontières maritimes. Suivant les convenances de chaque pays, cette taxation pourra être étendue à toutes les exportations ou limitée simplement à certains des principaux articles du commerce extérieur. L'établissement de droits de sortie de cette nature ne se rencontre que dans des pays encore peu organisés et dont le régime fiscal est rudimentaire. Lorsqu'ils portent sur des denrées agricoles ils constituent un succédané de l'impôt foncier, perçus sur les articles manufacturés, ils représentent l'équivalent d'un impôt sur le commerce et l'industrie. Ils conviennent aux pays neufs, dont le marché intérieur est encore peu actif et dont le trafic est surtout un trafic d'exportation. Lorsque, de plus, ce trafic est aux mains principalement de maisons étrangères, le droit de sortie permet d'alléger d'autant les charges fiscales imposées aux nationaux.

Aussi, ces droits sont-ils d'un usage courant dans les colonies. De même, au Brésil, en Chine, en Perse, au Soudan égyptien, en Egypte et en Bulgarie, toutes les marchandises exportées sont passibles, sauf exception spécifiées de droits de sortie ad valorem. C'est là l'application la plus caractéristique des droits de sortie dans un but fiscal, puisqu'ils frappent indistinc tement toutes les marchandises exportées.

L'usage empirique des droits de sortie, n'est d'ailleurs pas sans inconvénients. Employés sans discernement, sans sélection des articles imposables, dans le seul souci de réaliser des recettes budgétaires, ils sont un mode de taxation évidemment défectueus, qui ne s'excuse que par l'impossibilité où le pays peut se trouver, à raison de son manque d'organisation économique et financière, de trouver un système plus satisfaisant.

Tout d'abord, l'assiette de cet impôt est arbitraire, puisqu'il laisse indemne toute la production

es droits sortie emloyés dans but fiscal.

Inconvénients de l'usage empirique des roits de sorie. absorbée par le marché intérieur, et elle est irrationnellé uisqu'il grève uniquement les affaires que le pays aurait souvent le plus grand intérêt à développer c'est-à-dire les affaires d'exportation, les impôts intérieurs se répartiraient, au contraire, sur les transactions intérieures comme sur les autres.

Aussi, chez les peuples qui sont parvenus à un stade économique plus avancé, les droits de sortie sontils appliqués d'une façon rationnelle et non plus empirique.

Ils sont, en effet, circonscrits aux articles pour lesquels le pays possède un monopole de fait, complet ou incomplet, de production, de sorte que l'étranger ne peut pas se dispenser de recourir à lui pour ses approvisionnements. En pareille hypothèse, les producteurs nationaux peuvent relever leurs prix de vente à l'extérieur du montant de l'impôt qui les frappe, sans avoir à craindre de voir se réduire leurs débouchés.

L'intérêt des droits de sortie est ainsi de mettre au compte de l'étranger une partie des charges fiscales du pays, Or, assez nombreux sont les pays qui sont les fournisseurs attitrés des autres pour certains produits, soit parce qu'ils sont seuls à les posséder soit parce qu'ils sont seuls à en posséder certaines spécialités, soit parce que leur production, sans être exclusive, fournit un appoint indispensable à la consommation mondiale, soit enfin parce qu'ils bénéficient d'une situation géographique particulièrement favorable. C'est le cas des pays tropicaux pour les denrées coloniales, du Brésil pour le café, du Chili pour les nitrates. (Il y a quelques années le Chili tirait les 4/5 de son revenu public total, de ses droits d'exportation sur les nitrates, c'est-à-dire que c'étaient les acheteurs étrangers qui faisaient les frais des 4/5 du budget du Chili. C'est également le cas des pays d'Extrême-Orient pour le riz, de l'Inde britannique et de la Chine pour le thé, des pays producteurs de caoutchouc de l'Afganistan et de la Perse pour les tapis, du Mexique pour le pétrole, de l'Italie pour le soufre, de l' Angleterre pour le charbon. C'était également le cas, avant la guerre de 1914, de l'Allemagne pour la potasse. L'Angleterre, après la guerre de l'Afrique du sud, en 1901, et après la guerre de 1914, a édicté dans un but fiscal des droits à la sortie de ses charbons,

Il est d'ailleurs à peine besoin d'ajouter qu'entre l'établissement empirique des droits et leur usage rationnel, de meme qu'entre leur emploi dans un but fiscal et leur utilisation dans un but économique, la transition est souvent insensible, et que ces différents caractères sont fréquemment difficiles à distinguer d'une façon nette dans l'application.

Les droits à la sortie sont d'un maniement assez délicat. 73

Les prohibitions à l'entrée,

Le régime des prohibitions d'entrée sous l'ancien régime

Quoi qu'il en soit, la taxation à la sortie de produits à l'égard desquels le pays jouit d'un monopole plus ou moins complet, bien qu'elle soit fréquente à l' heure actuelle, est d'un maniement assez délicat. Portée à un taux élevé, elle risque de décourager les demandes ou de les dériver vers des succédanés d'une autre origine et de nuire ainsi au commerce. De plus, elle provoque des protestations de plus en plus vives de la part des nations étrangères, parce qu'elle touche au très grave problème de la répartition mondiale des matières premières. Sur ce point, la question que soulève l'établissement des droits de sortie est du meme erdre que celle qui se rattache aux prohibitions de sortie, à 1º occasion desquelles on aura à l'examiner. Pour le moment il suffit de rappeler que la Chambre de Commerce Internationale, à son Congrès de Stockholm en 1927, a condamné fidèle aux décisions qu'elle avait prises dans des Congrès antérieurs, notamment à Londres en 1921, les droits d'exportation sur les matières premières. "Considérant, "dit la notion adoptée, que, la consommation nationale "satisfaite, tout pays producteur de matières premières "a le devoir de mettre l'excédent à la disposition de "toutes les autres nations"

§ 6 - Prohibitions

Un tarif douanier peut comporter des prohibitons

soit à l'entrée, soit à la sortie.

Les prohibitions d'entrée se divisent en deux catégories nettement distinctes, tout au moins en principe; les unes sont motivées par des raisons de politique commerciale, les autres sont simplement des mesures de police. Les prohibitions d'entrée, en tant que mesures de politique commerciale, étaient très fréquente sous l'ancien régime et constituaient alors un des moyens de protection les plus usités. Pour les articles de manufacture, le principe était, la plupart du temps l'interdiction générale d'importation, tempérée par des

Répetitions Ecrites et Orales

⁽I) Sur la question des droits de sortie, consulter principalement dans les documents de la Société des Nations, l'étude de M. Gliwic sur les droits d'exportatio, Série Questions économiques et financières 1927.II. I4. A la suite l'étude de M. Gliwic se trouve une liste, dressée par catégories de produits, de tous les droits d'exportation existant dans les différents pays, à la fin de 1926. Cette liste montre l'importance qu'ils ont encore dans les régimes douaniers actuels; il n'y a guère de pays qui n'en fasse pas usage.

[&]quot;Les Cours de Droil"
3, Place de la Sorbonne, 3

dérogations consenties en faveur de certains pays par les traités de commerce. Ce régime était en étroite connexion avec la théorie mercantiliste qui, mesurant l'enrichissement d'un pays au solde actif de sa balance du commerce, s'efforçait de réduire au minimum le chiffre des importations et à développer au contraire le chiffre des exportations, sans s'apercevoir ancore qu' en réalité ces deux chiffres sont solidaires l'un de l' autre.

Le régime des prohibitions s'est d'ailleurs maintenu chez nous, dans une large mesure, même à la sui te de l'ancien régime, et n'a disparu qu'après 1860

Comme instrument du protectionnisme; les prohibitions d'entrée constituent la forme la moins intelligente et la plus brutale de la protection. La moins intelligente, parce qu'en mettant les producteurs nationaux à l'abri de toute concurrence, elles les poussent à s'endormir dans la routine, la plus brutale, puisqu'elle consiste à fermer complètement les frontières, ce qui soulé, ve les protestations des puissances étrangères et attire au pays des représailles du même genre. Aussi, dans la politique commerciale contemporaine, le système des prohibitions proprement dites a-t-il été souvent remplacé par le procédé plus atténué des droits de douane suffisamment élevés pour être prohibitifs, sans que la prohibition soit officiellement prononcée. Ou bien encore on a employé certains systèmes détournés, comme celui auquel nous venons d'avoir recours dans la loi du Ier Décembre 1929, loi en vertu de laquelle, autorisant la libre importation, movement le palement des droits, des blés étrangers en France, nous en interdisons presque totalement l'emploi pour la fabrication du pain.

En fait, en peut dire qu'actuellement, en tant que mesure de politique douanière, les prohibitions d' entrée ne sont plus employées que dans des circonstances spéciales.

I°- elles se comprennent et se justifient en cas de guerre elles sont de règle à l'égard des marchandises ennemies.

2°- elles se conçoivent également en cas de lutte douanière, à titre de représailles.

3°- Lorsqu'un pays veut créer chez lui une industrie qui lui manque, il pourra provoquer la fondation d' entreprises nationales en sevrant le marché intérieur des produits dont il s'approvisionne à l'étranger, et permettre à ces entreprises de traverser sans encombre les difficultés du début. C'est ce qu'a fait l'Angleterre, lorsqu'elle a cherché après la guerre à développer chez elle l'industrie des colorants.

4°- un pays peut chercher à défendre par des prohibitions d'entrée sa balance commerciale, lorsque la

Source : BIU Cujas

Elles ne sont

due dans des

circonstances

spéciales.

plus employées

tenue de sa devise est menacée par une crise de change. Il peut s'efforcer, par exemple, de réduire le passif de cette balance en prohibant l'entrée des articles de luxe, et d'une façon plus générale, l'entrée de tous les objets qui ne sont pas jugés indispensables au ravitaillement national.

5°- En cas de crise de mévente, sévissant sur une branche particulière de la production, le pays qui en souffre peut également songer à fermer provisoirement ses frontières aux produits étrangers. Et encore ce procédé, à raison de son caractère brutal, est-il généralement coloré de prétextes plus ou moins plausibles. Par exemple lorsqu'un Etat cherche à venir au secours de ses agriculteurs; il invoquera souvent à tort ou à raison, l'existence d'une épizootie dans le pays exportateur pour ferimer ses frontières au bétail étranger.

Particulièrement injustifiable est l'établissement de prohibitions d'entrée dans un but préférentiel, c'est-à-dire en vue de fermer le marché intérieur à tous les pays, à l'exception d'un seul en faveur de qui la

prohibition est levée.

Tantôt la prohibition s'applique à des produits déterminés, tantôt elle est édictée à titre général, sous réserve de dérogations collectives ou individuelles, dérogations que le gouvernement se réserve la faculté de consentir. Ce dernier système lui permet de placer sous son contrôle le régime des importations il peut y recourir. comme l'a fait le gouvernement français lors de la dernière guerre, lorsque les arrivages sont difficiles et qu'il y a lieu de restreindre la consommation. Toutefois, ce système de prohibition générale; tempéré par des dérogations, est celui qui a soulevé dans les conférences internationales les protestations les plus vives, parce que c'est lui qui fait le plus de place à l'arbitraire et qui donne au pays le plus de facilités pour traiter inágalement les différents pays étrangers avec lesquels il est en relations de commerce.

A l'inverse des précédentes, les prohibitions qui constituent des mesures de police se justifient très aisément en vertu des deux principes suivants. D'ahord il est naturel qu'un pays veuille fermer ses frontières aux produits qui présentent un danger pour la santé ou peur la moralité publique ou qui peuvent mettre en péril la sécurité nationale. En second lieu, il est normal que l'Etat n'admette pas, parce que ce sont des produits étrangers; des articles dont la circulation, la vente ou la débention sont interdites aux particuliers, lorsque ce sont des produits d'origine nationale. Aussi aucun Etat ne peut-il renoncer sans réserve au droit d'édicter des prohibitions. La seule difficulté qui s'est présentée lors de la Conférence Internationale de 1927

Probibitions générales et prohibitions spéciales.

Prohibitions édictées comme mesures de police. a été de préciser ces réserves et d'éviter que les dérogations admises pour des raisons d'hygiène; de police. etc, puissent servir de prétexte pour dissimuler des mesures de protectionnisme

Les différentes prohibitions, qui rentrent dans la catégorie des mesures de police, sont,: I°- celles qui intéressent l'ordre public, la défense nationale et la sécurité intérieure du pays. 2°- celles qui sont motivées par des raisons sanitaires, ou par des raisons de moralité publique. 3°- celles enfin qui ont pour but d'assurer et de protéger le fonctionnement de monopoles publics .

Le but des interdictions de sortie.

Les interdictions de sortie n'existent plus guère qu'à titre exceptionnel dans la politique moderne où elles ont ordinairement le même objet que les droits de sortie, tout en étant plus efficaces. Cet objet est de conserver au pays les produits de son agriculture ou de son industrie ou encore d'éviter les rafles que les ache teurs étrangers peuvent faire, dans certains cas de catégories de produits déterminés comme le bétail, les chevaux, les cuirs etc. Prises dans un intérêt économique ou dans un intérêt social, elles s'appliquent, la plupart du temps, comme les droits de sorties, aux denrées d'alimentation et aux matières premières, afin de faciliter l'approvisionnement des industries et de lutter contre l'élévation du prix de la vie. En période de cherté, l'opinion publique s'émeut de voir passer une partie des ressources nationales à l'étranger et demande l'intervention des pouvoirs publics pour l'interdire.

Le gouvernement français cédant à ces sollicitations a ainsi prohibé jusqu'en 1927, la sortie de très nombreux produits agricoles, pain, froment, oeufs, fro-

mages, beurres, etc.

Cependant, les prohibitions de sortie sont souvent des mesures maladroites et qui vont à l'encontre du but poursuivi. En effet, en empêchant les producteurs d'écouler leurs produits, les prohibitions de sortie, réduisent leurs bénéfices et ne réalisent le bon marché qu'en provoquant un encombrement factice sur le marché intérieur. Or, le plus sûr moyen de ralentir l'effort des producteurs, c'est évidemment de les décourager en suscitant artificiellement la mévente. La prohibition de sortie pourra donner momentanément le résultat qu'on en attendait, mais ce ne sera, en général, que pour peu de temps, parce qu'elle provoquera un resserrement de la production qui relèvera les prix et qui ramènera les difficultés d'approvisionnement qu'on voulait conjurer.

Au point de vue international, les prohibitions de sortie soulèvent aussi de graves questions, lorsqu' elles portent sur des matières nécessaires à l'industrie des autres peuples. Le droit pour un pays, une fois

Les prohibitions de sorie au point de vue international,

qu'il a prélevé ce qui est nécessaire à ses beacins, d' empêcher les autres de s'approvisionner chez lui, a été contesté dans les conférences internationales.

Rationnellement, la prohibition de sortie ne se conçoit que dans des circonstances particulières et susceptibles de mettre en péril l'économie nationale. Tel est, par exemple, en premier lieu le cas de guerre. En pareille circonstance, deux préoccupations interviennent; l'une est de conserver au pays, lorsque ses communications avec l'extérieur et par conséquent la sécurité de ses approvisionnements sont menacés, tous les produits dont il a besoin, l'autre; est d'empêcher le ravitaillement de l'ennemi, ce qui conduit, la plupart du temps, à prohiber la sortie des marchandises, non seulement à destination du pays ennemi lui-même, mais aussi à destination des pays par l'intermédiaire desquels, il pourrait réussir à s'approvisionner. C'est ainsi qu'au moment de la guerre, nous avons dû prendre des dispositions spéciales touchant les exportations à destination de la Suisse, parce que nos produits auraient pu, par l'intermédiaire de la Suisse, servir au ravitaillement de l'Allemagne. Dans des hypothèses semblables, la prohibition de sertie est très souvent édictée peur faciliter le contrôle du gouvernement sous forme d'interdiction générale d'exporter, sous réserve de dérogations que le gouvernement apprécie d'une façon discrétionnaire.

En second lieu, les prohibitions de sertie peuvent être aussi un moyen, pour un pays dent le change est gravement atteint, de se défendre centre le risque auquel en a déjà fait allusion d'être vidé de sa substance par l'étranger. C'est de cette façen que l'Allemagne s'est défendue en 1923 contre l'Ausverkauf" c'est-àdire la rafle de tous les produits à la suite de l'effondrement du mark; qui rendait l'achat des marchandises allemandes extrêmement avantageux peur les étrangers.

Enfin, la prohibition de sortie peut également se justifier lorsqu'elle s'applique à certains objets d'art ou d'archéologie, qui font partie du patrimoine artistique national et qu'il est d'un intérêt supérieur

de conserver dans le pays.

La question des prohibitions est devenue à l'époque contemporaine un problème international. Il l'est
doublement, pourrait-on dire, en ce sens que les mesures
qu'un pays prend en ce sens n'intéressent pas seulement
que lui, mais aussi tous les autres pays avec lesquels
il est en relations de commerce; et aussi que les mesures de restriction prises par les différents pays; sont
plus ou moins solidaires les unes des autres, et qu'il
n'est guère possible à l'un d'eux de rapporter les siennes, s'il n'obtient que les autres puissances fassent de
même.

Elaboration d'
une entente
internationale
pour la suppression des
prohibitions
de sortie.

Dès le lendemain de la guerre, l'Italie s'élevait contre les restrictions apportées par certains Etats à l'exportation des matières premières, et elle insistait sur l'intérêt que présente leur équitable répartition entre les pays. Défendu par ses représentant à la Conférence Internationale de Genève et à la Conférence des experts alliés, qui se tinrent l'une et l'autre en 1920, le point de vue de l'Italie fut développé dans un important rapport présenté à la société des Na tions par le professeur Gini. Des voeux contre le syst me des interdictions d'entrée et de sortie furent émis dans les Conférences internationales des années suivantes, malgré l'opposition des pays à monnaie dépréciée, qui considéraient des mesures de cette sorte comme nécessaires à la sauvegarde de leur économie. La Conféren ce Economique pour la simplification des formalités douanières, qui se tint à Genève en Octobre-Novembre 1923, se cententa toutefois d'introduire dans la conven tien du 3 Novembre des dispositions touchant la publici té à donner aux prohibitions et l'octroi de licences de dérogation.

La question de principe restait donc entière. Aussi, en septembre 1924, la cinquième assemblée de la Société des Nations "considérant que le système des pre hibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation constitue un ebstacle sérieux au libre développe ment des échanges internationaux", chargea-t-elle le co mité économique de rechercher les bases d'une entente internationale pour leur suppression. Le comité prépara un projet d'accord en 12 articles; aux termes de ce pro jet, dent les dispositions sont passées, dans la conven tien internationale du 8 Novembre 1927, les Etats contractants s'engagent à supprimer dans les 6 mois à date de la mise en application de la convention les prohibitions existantes et à ne pas en établir d'autres dans la suite, ni sous une forme ouverte, ni sous une forme déguisée.

Font cependant exception à l'interdiction de maintenir ou de créer des prohibitions d'entrée ou de sortie les prohibitions suivantes: I° Les prohibitions ou restrictions visant la défense nationale la sécurité et l'ordre public, 2° Les prohibitions ou restrictions ayant pour but la protection de la santé publique, 3° les prohibitions ou restrictions ayant pour but la protection des animaux et des plantes contre la maladie, la dégénérescence ou l'extinction. 4° Les prohibitions ou restrictions édictées pour des raisons morales ou humanitaires ou en vue de la suppression de trafics illégitimes, pourvu que la fabrication et le commerce des marchandises visées par ces prohibitions scient également prehibés eu limités à l'intérieur du pays.

5° Les prehibitions ou restrictions d'expertation avant pour but la protection du patrimoine national, artistique, historique eu archéologique. 6° Les prohibitions ou restrictions édictées pour protéger la propriété industrielle, littéraire ou artistique et pour empêcher la concurrence déloyale. 7° Les prohibitions ou restrictions ayant pour d'étendre aux marchandises importées des mesures de contrôle équivalentes ou analogues à celles qui sont appliquées aux marchandises similaires produites à l'intérieur du pays, 8° Les prohibitions ou restrictions appliquées à des articles qui sont à l'intérieur du pays l'objet d'un monopole public. 9° Les prohibitions ou restrictions concernant le trafic des armes, de l'opium ou autres commerces susceptibles de créer des dangers ou des abus. To° Les prohibitions ou restrictions applicables aux espèces, à l'or à l'argent, au papier-monnaie et aux titres.

Enfin, l'article 5 du projet, qui est devenu la convention de 1927, maintient aux puissances signataires (et c'est là qu'est en réalité, la véritable fissure ouverte par la convention) - le droit de prendre à l'importation et à l'exportation "toutes mesures nécessaires pour faire face à des circonstances normales ou extraerdinaires et pour assurer la sauvegarde des intérêts vitaux d'ordre économique ou financier du pays". Comme il n'est pas possible de définir ce que sont ces "circonstances anormales ou extraordinaires", il appartiondra à des juridictions arbitrales de statuer, au cas ed des divergences s'élèveraient à cet égard entre les Etats. D'ailleurs les mesures prévues devant être purement transiteires, ne devrent intervenir qu'en cas de nécessité exceptionnelle et me pourront constituer un moyen d'établir une discrimination quelconque au détriment des autres pays.

Cette dernière dérogation est formulée de la façon la plus générale, elle figure à l'article 5; les puissances signataires auront le droit de prendre à l'importation et à l'exportation "toutes mesures nécessaires pour faire face à des circonstances anormales et extraordinaires" et pour assurer la sauvegarde des intérrêts vitaux; d'ordre économique ou financier, du pays".

Lorsque les auteurs du projet ont rédigé cet article 5, ils avaient en vue une satuation qui ne rentrait dans aucun des autres cas de dérogation visés par l'article précédent, à savoir celle qui résultait du désarroi général des changes. On a vu que les pays, dont la monnaie s'effondre, sont exposés à une véritable râfle de leurs produits par les étrangers qui, grâce à la prime de change, se les procurent à vil prix. Pour conjurer le péril d'être vidés de toute leur production, ils peuvent se trouver dans la nécessité

Situation exceptionnelle visée par l' art. 5 du projet de convention. La Convention du 8 Novémbre 1927.

Accords supprimant certaines prohibitions ou restrictions d'exportation.

Le protocole du 20'Décembre 1929 pour la mise en vigueur de la Convention de Novembre 1927. 80 Le tarif douanier 80 d'interdire les exportations. C'est, ce qu'a fait l'Allemagne, lors de la débâcle du mark; pour se défendre contre l' "Ausverkauf. En sens inverse, un Etat, dont la monnaie a conservé un pouvoir d'achat supérieur, peut se voir submergé par les produits des pays à change défavorable et contraint pour se préserver de cette invasion de son marché d'édicter des prohibitions d'entrée.

Le projet préparé par les experts fut soumis à la Conférence Economique Internationale de Genève du mois de Mai 1927 et renvoyé à une Conférence spéciale, qui se réunit au mois d'octobre de la même année. Celle ci l'adopta, en y ajoutant seulement une disposition, qui a été maintenu dans l'accord définitivement signé, accordant, pour des listes limitées d'articles, qui d'ailleurs diffèrent de l'un à l'autre, à certains pays qui se trouvaient en face de situations de droit ou de fait particulières, la faculté de ne pas supprimer actuellement les prohibitions en vigueur. Ainsi l'Angleterre est autorisée à maintenir les prohibitions d'importation des colorants: la France à la prohibition d'exportation des roses et des rosiers etc.

Au cas où les différends surgiraient au sujet de l'application de la convention, les parties en cause pourraient recourir, aux fins d'amfable composition, à un organisme technique désigné par la Société des Nations. Si l'avis de celui-ci n'arrivait pas à résoudre le conflit, des arbitres seraient alors appelés à statuer.

Cette convention du 8 Novembre 1927 fut renvoyée pour la fixation de sa date d'entrée en vigueur, à une commission, qui se réunit en Juillet 1928 et qui décida qu'elle serait applicable dès le ler Janvier 1930, si elle avait obtenu d'ici là l'adhésion d'au moins 18 Etats.

En attendant, et toujours sous les auspices de la Société des Nations, furent conclus des accords internationaux spéciaux, applicables dès l'année 1929, et supprimant l'un, les prohibitions ou restrictions d'exportation concernant les peaux fraîches et préparées, et l'autre, les prohibitions ou restrictions d'exportation relatives aux os. C'est en vertu de ce dernier accord que nous avons été amenés à substituer des droits de sortie à la prohibition qui existait dans notre tarif pour les os de bétail.

Le nombre d'adhésions prévues pour la mise en vigueur de la convention générale n'étant pas encore obtenu à l'approche de 1930, une conférence eut lieu au mois de Décembre 1929 pour aviser aux moyens de la mettre néaumoins à exécution. Cette conférence a abouti à la signature du protocole du 20 Décembre 1929 au nom

des I5 Etats suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et Irlande du nord; Hongrie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suisse, et Yougo-Slavie, Mais la faculté a été laissée aux délégations de la Finlande, de l'Italie, de la Roumanie et de la Suède, de signer ultérieurement. Il est convenu entre les Etats signataires du protocole qu'ils mettront la convention en vigueur en ce qui les concerne à la date du Ier Janvier 1930. Ceci revient à dire qu'ils s'engagent à supprimer dans un délai de six mois toutes les prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation existant sur leur territoire, sauf les exceptions et dérogations prévues dans la convention. Toutefois, les contractants se sont réservés la faculté de se libérer de leurs engagements avant le terme de cinx années prévu pour la durée de la convention, et ceci de l'une ou de l'autre des deux façons suivantes: En premier lieu, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie, la Suisse et la Yougo-Slavie ne demeureront liés par leur signature, après le Ier Juillet 1930, que sí les Etats, à l'adhésion desquels ils avaient subordonné la leur, ont effectivement adhéré à la convention. Les signataires ont, en effet, fait des réserves concernant l'adhésion de tel ou tel Etat, faute de laquelle ils se retireraient. En second lieu, les Etats-Unis, la Finlande, la GranderBretagne, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, pourront à la date des 30 Juin 1931, 1932, 1933 ou 1934, se délier de leurs engagements, s'il n'y a pas un nombre suffisant de contractants. Ces possibilités, pour les Etats contractants, de se dégager des engagements que la convention comporte ont été jugées nécessaires, parce qu'à la conférence, la Pologne n'avait pu annoncer qu'elle ratifierait la convention, cette ratification étant subordonnée au succès de négociations laborieuses qu'elle poursuit en ce moment avec l'Allemagne pour l' élaboration d'un traité de commerce, et parce que la Tchéco-Slovaquie n'avait pu annoncer sa ratification qu' avec des réserves qui la rendaient précaire.

Caractère précaire, mais nettement libéral de la Convention du 6 Novembre 1927. La convention du 8 Novembre 1927; devenue exécutoire pour les Etats adhérents à partir du Ier Janvier
1930, en vertu du protocole du 20 Décembre 1929, est
comme on a pu s'en rendre compte une convention assez
élastique, qui admet beaucoup d'exceptions. La définition des dérogations autorisées et la question de savoir
si l'on est bien en présence d'un cas où la prohibition
est tolérée pourront amener entre les puissances des divergences de vues sur lesquelles les juridictions

"Les Cours de Broit"
3. Place de la Sorbonne, 3

Répétitions Écrites et Orales

arbitrales devront se prononcer. En tout cas, on n'en saurait contester le caractère nettement libéral. Sa conclusion est d'autant plus intéressante qu'il s'agissait d'un sujet des plus délicats, les Etats átant généralement très jaloux de leur indépendance en cette matière.

Malheureusement, il ne faut pas se dissimuler que l'impossibilité de réunir les I8 signatures escomptées et la faculté de dénonciation anticipée, que les Etats signataires ont en conséquence tenu à se réserver, rendent extrêmement précaire l'existence de l'accord intervenu. Il n'est pas impossible que la convention si péniblement mise sur pied se trouve résiliée dans le courant même de cette année.

Si les membres de la conférence du mois de décembre ont tenu à aboutir, c'est que l'échec de la convention aurait par conséquent entraîné l'échec du projet de conférence en vue de la trève douanière, qui doit se réunir dans le courant du mois de Février. C'est pour ne pas compromettre la possibilité de cette réunion que les puissances signataires ont décidé d'appliquer la convention, tout en entourant leur engagement de restrictions qui leur permettent, le cas échéant, de reprendre leur liberté.

Les prohibitions, qui figurent actuellement dans le tarif français ne sont ni très nombreuses, ni très importantes. Il en était autrement sous l'ancien régime, où elles étaient de pratique courante à l'entrée des produits fabriqués et à la sertie des céréales et des matières premières. Cependant Colbert s'efforca de les supprimer dans le tarif de I664, mais la guerre avec l'Angleterre et avec la Hollande en amena le retour L'Assemblée Constituante en réserva le principe dans l' article Ier de son décret du Ier Décembre 1790 ainsi conçu: "on écartera par une prohibition absolue quelques "unes des productions et des marchandises étrangères" Cependant, le tarif de 1791 était assez libéral dans l' ensemble, et le nombre des prohibitions, tant à l'entrée qu'à la sortie, y fut restreint. Puis, à partir de la Convention, l'état de guerre entraîna le rétablissement des prohibitions qui se maintinrent pendant toute la durée du consulat et du premier Empire.

La base législative s'en trouvait la loi du 29 floréal en X (19 Mai 1802), que nous retrouverons un peu plus loin, et qui autorisait le gouvernement à prohiber ou à permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises sous réserve de faire ensuite ratifier ces mesures par le Corps Législatif.

Elles survéeurent aux circonstances qui les avaient motivées et, au rétablissement de la paix, en 1815, elles furent conservées comme moyen de lutte

Les prohibitions dans la législation douanière française jusqu'à la veille de la guerre de 1914. économique, malgré les efforts de l'administration pour réagir contre l'excès de protectionnisme des assem-

blées. (I)

C'est seulement en 1860 que le traité de commerce avec l'Angleterre posa le principe de la suppression de toutes les prohibitions, principe qui sauf au lendemain de la guerre de I870, où quelques interdictions de sortie furent rétablies, demeura respecté jusqu'en 1914.

Les prohibitions reparurent avec les hostilités Le décret du 7 septembre 1914, celui du 13 Mars 1915, les lois du 4 Avril et du 17 Août 1915, édictèrent et organisèrent les prohibitions d'entrée des marchandises ennemies. Ces mesures furent suivies du décret du 27 Mars 1917, portant prohibition générale d'entrée, sauf dérogation, de tous produits étrangers, ce qui eut pour effet de placer toutes les importations sous le contrôle et entre les mains du gouvernement. A l'exportation, des décrets prohibèrent la sortie d'un grand nombre de marchandises, tant pour conserver à l'intérieur du pays les ressources nécessaires à son ravitaillement, que pour gener l'approvisionnement des puissances tennemies.

A la fin de la guerre, après une courte réaction dans le sens libéral, marquée principalement par le décret du 20 Janvier 1919, qui levait certaines prohibitions d'importation et celui du I3 Juin de la même année 1919, qui supprimait le principe de la prohibition générale d'entrée, le gouvernement revint au régime des restrictions, cette fois, dans un but économique. C'est pour réduire le déficit de notre balance commerciale, que le décret du 23 Avril 1920 prohiba l'importation d'un très grand nombre d'articles, considérés comme de luxe. Ce décret gêna à tel point notre commerce qu'il dut être en grande partie rapporté par le décret du 22 Juillet 1920, qui ne maintient qu'un petit nombre de prohibitions d'entrée.

Quant aux prohibitions de sortie, dont la plupart furent groupées dans un décret du 12 juillet 1919, elles ont subsisté assez nombreuses jusqu'à la loi du I3 Juillet 1927, qui en a supprimé beaucoup, principalement celles qui concernaient les produits agricoles. Dans l'intervalle, des actes divers étaient intervenus pour modifier la liste des marchandises prohibées à l'exportation et pour accorder des suspensions ou des dérogations générales.

Les prohibitions contenues dans le tarif français sont actuellement les suivantes:

A l'entrée, on distingue, en France, les marchandises dont l'entrée est prohibée à titre absolu par la loi de douans, et celles dont l'entrée sur notre

Les prohibitions depuis le commencement de la guerro de 1914

Prohibitions contenues dans le tarif français actuel.

⁽I) Sur ce point: Amé, Etude sur les tarifs de douane (tome Ier, p.66 et s.; édit. de 1876).

Prohibitions absolues et prohibitions provisoires à l'entrée.

Prohibitions absolues à 1' entrée.

Prohibition d'
entrée des produits qui portent sur euxmêmes ou sur
leur emballage
une indication
tendant à faire croire à
leur origine
française.

territoire est seulement provisoirement suspende. Cette distinction officielle offre d'ailleurs un intérêt très limité. En fait les prohibitions dites provisoires ne le sont pas plus que les autres; seulement, tandis que les prohibitions dites absolues sont inscrites dans la loi de douane, les autres résultent de lois, de décrets ou de dispositions étrangères à la loi de douane proprement dite. Elles sont simplement rappelées dans les Observations Préliminaires et les Notes explicatives du tarif.

Quoi qu'il en soit, dans le premier groupe figu-

rent:

I°- pour des raisons d'ordre public, les monnaies de cuivre ou de billon hors cours.

2°-, pour des raisons de santé publique, la saccharine, les médicaments composés non dénommés et ne portant pas en caractères apparents et en langue française sur le récipient meme du produit et sur son conditionnement extérieur le nom usuel et la dose de substances actives, à moins que ce médicament ne figure dans une pharmacie officielle (I)

3°- dans l'intéret de la moralité publique à différents points de vue: les produits, remêdes appareils instruments anti-conceptionnels ou présentés comme tels, (Loi de 3I Juillet 1920 art. 2,3 et 4) et les contrefaçons en librairie, ainsi que certains écrits subversifs ou obscènes.

4°- pour assurer le fonctionnement des monopoles a) les tabacs en feuilles ou fabriqués, sauf la faculté donnée aux particuliers, moyennant une autorisation spéciale et l'accomplissement de certaines formalités, de faire venir IO kilos de tabac étranger par destinataire et par an.- b) Les allumettes chimiques et les bois préparés pour leur fabrication.- c) Les cartes à jouer,- d) les poudres à tirer, les capsules de poudre fulminante de guerre, les cartouches de chasse pleines.

A ces différentes prohibitions, contenues dans la loi de douane, et inscrites au tableau des prohibitions d'importation, s'ajoutent les prohibitions édictées par L'article I5 de la loi du II janvier I892 (Cod. art. 25). Les produits qui portent sur eux-mêmes ou sur leur emballage une marque de fabrique ou de commerce, ou une indication quelconque, tendant à faire croire à leur origine française, ne sont pas reçus à l'entrée du territoire national. Ils sont, dit le texte, "prohibés à l'entrée, exclus de l'entrepôt, du transit et de la

⁽I) La loi du 6 Avril 1910 et celle du 26 Février 1927 ont également prohibé l'entrée en France des biberons à tubes, tétines et sucettes autres qu'en caoutchouc vulcanisé à chaud; la loi du 14 Septembre 1910 a interdit l'entrée des stupéfiants.

circulation". Il en est de même, lorsqu'ils sont indiqués comme provenant d'une localité étrangère, qui porte le même nom qu'une localité française. Il faut toutefois que les marques ou les indications apposées sur l'
étiquette; sur l'objet lui-même, ou sur l'emballage,
soient vraiment susceptibles de créer une confusion
dans l'esprit des consommateurs. L'emploi de la langue
française ne suffira pas par lui seul à créer cette confusion, si elle ne résulte pas d'autres éléments (Cass.
27 Octobre 1900).

e correctif.

D'autre part, l'importateur peut se mettre en règle et éviter de tomber sous le coup de l'article en mentionnant que le produit est "importé" et en complétant l'indication du lieu par celle du pays. Ainsi, une marchandise étrangère portant une étiquette indiquant qu'elle a été fabriquée à Vienne tombe sous le coup de la prohibition, parce qu'il existe une ville de ce nom en France. Pour être en règle, il suffira d'inscrire "importé de Vienne (Autriche)". De même, s'il s'agit de boutons portant l'inscription en français "chie" ou "coroso tailleur", il faudra que l'importateur, s'il veut éviter les sanctions prévues par la loi de 1892, ajoute à cette mention, "importé de" . Cette mention additionnelle, requise pour éviter toute confusion, s'appelle dans le langage de la douane le correctif. Le correctif pour être valable, doit être rédigé en langue française.

Par tolérance, on l'admet en langue étrangère pour les marchandises expédiées en transit international direct de l'étranger à l'étranger. (Réponse à M. Saurin sénateur. J.O. 18 Janvier 1928) (I)

si l'on veut éviter toute méprise entre la provenance du contenant et celle du contenu, tube ou "étui fabriquéd"ou "importé de"; voir note 2415 16Déc B29

⁽I) On peut signaler à l'obligation du correctif quelques dérogations admises par différentes décisions. Voir potamment les décisions nº 3223 du 6 Novembre 1923, et nº 2858 du I4 Octobre I924, en faveur des récipients ou emballages portant le nom ou la marque de commerçants ou industriels établis en France, lorsqu'ils sont importés vides et adressés directement à la personne qui doit s'en servir pour y placer ses produits. Le principal motif de cette dérogation est que si l'on exigeait que l'emballage ou le récipient portât la mention de son origine étrangère, il pourrait en résulter dans l'esprit des acheteurs une confusion en sens contraire; ceux-ci pouvant croire que le contenu, de même que le contenant, vient de l'étranger: Il faut d'ailleurs, pour que la dérogation soit accordée, qu'il s'agisse de véritables emballages et non d'objets constituant par eux-mêmes des bibelots ou des accessoires. Ainsi le bénéfice en a été refusé aux étuis pour fards qui doivent être pourvus de la mention "fabriqué à" ou "importé de". Ou bien encore,

Hors cette exception, le principe de l'article I5 de la loi de 1892 s'applique à toutes les mentions qui sont véritablement de nature à susciter un doute dan l'esprit du public. Tel de l'emploi, pour les pneus , de la marque "Continental, même s'il est mentionné que ces pneus proviennent de Hanovre en Allemagne, Cette marque "Continental" étant employée par une maison française (Voir Cour de Douai, 3 Décembre 1912).

Il n'est même pas nécessaire que les indications ou signes répréhensibles consistent en marques de fabrique ou de commerce, au sens de la loi du 23 Juin 1857 sur la protection des marques, il suffit qu'ils soient de nature à faire croire à l'origine française des produits. Par exemple: l'emploi d'un monogramme habituellement employé par un commerçant ou un fabriquant français même si ce monogramme n'a pas été régulièrement déposé

comme marque, (Cass, crim. 18 Novembre 1926).

La Douane considère que la confusion est possible et le correctif, par suite, obligatoire, non seulement lorsque la méprise peut se produire avec les produits d'une maison ayant son siège en France, et y fabri quant, mais encore avec coux d'une maison y ayant simple ment des succursales, des établissements de vente ou des représentants. En d'autres termes, il n'y a pas à distin guer au point de vue de la protection que leur accorde l'article I5 de la loi de I892 entre les marchandises d' un fabricant et celle d'un commerçant établis en France, du moment que les marchandises incriminées portent le nom de ce fabricant ou de ce commerçant. Il en résulte cette conséquence assez curieuse que la douane française liée par la jurisprudence qu'elle a contribué à faire établir dans l'intérêt des industriels et des commerçant français, est aujourd'hui emenée à assurer la protection non seulement des marques françaises, mais aussi de certaines marques étrangères, en saisissant les articles d' importation qui pourraient être confondus avec les leurs parce que ces marques ent créé des dépôts ou des établis sements en France. C'est ainsi qu'elle a saisi des rasoirs de sûreté importés de l'étranger, portant faussement la mention "Gillette trade mark", bien que la socié té française "Gillette Safety Razor", dont le siège est à Paris, où elle a régulièrement déposé sa marque, au Tribunal de Commerce soit simplement une société de vente filiale de la société américaine et que les articles qu'elle vend viennent des Etats-Unis et portent l'inscription "fabriqué aux Etats-Unis d'Amérique". La Cour de Cassation a sanctionné cette mesure par arrêt du 15 Juillet 1927.

La prohibition prévue par la loi de 1892, bien qu'édictée par une loi de douane, n'est d'ailleurs pas une prohibition douanière, mais une interdiction d'ordre

Curiouse étendue de cette prohibition

Caractère de cette prohibition.

public. Elle s'applique à l'entrée et à la circulation des produits visés, et tire son origine de lois autres que les lois de douane, à savoir des lois relatives à la protection des marques, loi du 24 Juillet I824 et loi du 23 Juin I857, art. I9. La loi du II Janvier I892 a simplement étendu la protection aux marques de commerce, au même titre qu'aux marques de fabrique, et, d'autre part, habilité la douane à poursuivre en son nom les infractions à cette prohibition, qu'elle a assimilée désormais, au point de vue pénal, aux prohibitions douanières; Mais l'article I5 n'a pas changé le caractère de la prohibition d'ordre public édictée par les lois de I824 et de I857.

Conséquences du caractère d'ordre public de cette prohibition. Il en résulte plusieurs conséquences: I° la marchandise en contravention est saisissable du seul fait qu'elle a pénétré sur le territoire, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper du régime douanier qui lui est ou lui sera appliqué. Ainsi, elle pourra être saisie dès qu'elle a franchi la frontière géographique, même sur le chemin direct du premier bureau de douane, avant même d'avoir atteint ce bureau alors qu'aucune contravention ne peut être relevée contre une marchandise ordinaire qui n'est pas encore parvenue au bureau (I).

V de la loi des 6-22 Août I79I, en matière de prohibitions douanières, est que les marchandises prohibées,
lorsqu'elles font l'objet d'une déclaration axacte et
sincère, ne peuvent pas être saisies, mais doivent simplement être refoulées en dehors du pays. Cette règle
n'est pas applicable en l'espèce. En fait, les objets
revêtus de fausses marques ou d'indications tendant à
tromper l'acheteur sur leur véritable origine, pénètrent généralement sous le couvert de déclaration
inexactes ou incomplètes, et dans ce cas, l'infraction
à l'article I5 de la loi de I892 se complique d'une infraction proprement douanière, qui consiste dans

⁽I) C'est dans ces conditions qu'avaient d'ailleurs été saisis les pneus "Continental" expédiés d'Allemagne.La compagnus de chemins de for les avait arrêtés à la gare frontière de Jeument, et avait refusé d'en faire la déclaration en douane et d'en assurer le transport à l'intérieur du territoire français. Aucune formalité douaniè re n'avait encore été remplie, lorsque les objets ent été saisis, cette saisie a été déclarée cependant régulière, parce que les colis tembaient sous le coup de la sanction, dès le moment même et du seul fait qu'il avaient franchi la frontière.

l'importation sans déclaration ou avec fausse déclaration. Mais, à supposer que la déclaration soit exacte, c'est-à-dire, présente les marchandises sous leur véritable dénomination et avec les marques qu'elles portent effectivement, celles-ci n'en devront pas moins être saisies comme contrevenant aux dispositions de l'articl 15 de la loi de 1892, alors que, s'il ne s'agissait pas de marchandises dans ce cas, la douane devrait simplement les refouler, les saisir.

Prohibitions relatives aux biens et aux boîtes de conserve.

De même et également pour prévenir les tromperies sur la marchandise, ne sont pas admis à l'entrée les vins étrangers dont les fûts ne portent pas de marques indélébiles indicatrices du pays d'origine. (Loi du Ier Février 1899, art. 2 § Ier) ainsi que les conserves de poisson, et de légumes et les pruneaux, dont les récipients ne portent pas la même mention estampillé. Sont également prohibées à l'entrée les conserves de poisson étrangers en boîtes de plus d'un kilo (Loi du 4 Juillet 1906, art. 2 et loi du 28 Juin 1913). Cette rigueur par ticulière à l'égard des boîtes de conserves de poissons de plus d'un kilo, est motivée par le fait que ces boîtes, introduites en France, pourraient y être "dépotées dans des boîtes plus petites, vendues comme de fabrication française. En réalité, cette crainte pourrait se concevoir, non pas seulement à l'égard des conserves de poissons, mais aussi à l'égard de toutes les conserves introduites en grands récipients, et la mesure ne s'explique que par le désir de protéger nos fabricants de conserves.

Prohibitions provisoires à l'entrée.

Quant aux marchandises de la seconde catégorie c'est-à-dire celles dont l'entrée en France est dite provisoirement interdite, elles sont de natures très diverses; ce sont des prohibitions édictées par des lois ou des décrets spéciaux, et dont l'effet est souvent suspendu totalement partiellement par des dérogations générales ou partielles. Certaines de ces prohibitions ont, elles aussi, pour objet la protection de la sécurité publique; par exemple, la prohibition des armes de guerre et de commerce, et des projectiles. D' autres ont pour but d'assurer le fonctionnement de monopoles. C'est le cas de la prohibition des elcools et liqueurs (Loi du 25 Juin 1920), nécessitée par le régime proviscire de l'alcool, qui est un régime de monopole de l'Etat, en ce qui concerne les alcools d'industrie. Cette interdiction d'ailleurs se trouve atténuée par de larges dérogations, qui s'appliquent à la plupar des eaux, de vie et liqueurs d'origine étrangère.

Citons également la prohibition des huiles de pétrole et autres huiles minérales et benzols. (Loi du IO Juin I925, modifiée par la loi du 4 Mars I928), en conséquence de notre régime des pétroles, en vertu 89

duquel l'autorisation d'introduire des huiles de pétrole ou des benzols n'est accordée qu'à des maisons de commerce remplissant certaines conditions et pourvues de licences spéciales d'importation.

D'autres ont un caractère protectionniste. On peut signaler dans cette catégorie la prohibition des fleurs coupées, qui fait aujourd'hui l'objet d'une dérogation générale, ainsi qu'un certain nombre d'interdictions en faveur de la viticulture; prohibition d'entrée des vins de liqueurs (nombreuses dérogations) des mistelles des vins mutés, des boissons de raisins secs des moûts de vendange, raisins de vendange, figues et raisins secs, destinés à la distillerie ou à la fabrication du vin (I)

Enfin, à ces différentes interdictions, se joignent ou peuvent se joindre toutes les prohibitions d'
ordre sanitaire, pour lesquelles différentes lois ont
investi de pouvoirs particuliers le gouvernement. C'est
ainsi qu'il a le droit d'interdire l'entrée des animaux susceptibles de communiquer des maladies contagieuses et de tous objets présentant le même danger;
les plantes et cryptogames qui pourraient servir de véhicules à des germes d'épidémie, des viandes insalubres
des vignes et sarments provenant de pays contaminés par
le phylloxera etc. Enfin, par mesure de police, l'introduction du gibier est également interdite en dehors
de la période d'ouverture de la chasse

Les prohibitions générales de sortie dans le tarif douanier français se réduisent à deux; l'une concerne les contrefaçons en librairie et l'autre les chiens de forte taille. Cette dernière prohibition est une mesure destinée à combattre la contrebande. Les contrebandiers font quelquefois élever à proximité de la frontière, dans les pays où ils veulent passer des marchandises des chiens de forte taille qui leur sont

(I) Dans cette catégorie de prohibitions, à caractère protectionniste, figurait, il y a peu de temps, la prohibition maintenant rapportée d'entrée des poivres au tres que ceux de nes colonies. La prohibition des fleuss coupées avait été édictée en vue d'avantager les horticulteurs des Pays-Bas en faveur desquels on accordait des dérogation; celle de la petite horlogerie et de certaines broderies était destinée à avantager la Sufsse, celle des armes de commerce sous couvert d'un prétexte de sécurité publique avait été décidée pour favoriser les armuriers belges.

Les prohibitions générales de sortie dans le tarif douanier français.

Répétitions Écrites et Orales

[&]quot;Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONN: 3

ensuite amenés par des complices; ces chiens après avoir été chargés d'objets de contrebande sont maltraités de telle sorte qu'ils prennent la fuite pour rentrer au chenil. C'est pour éviter cette pratique, qui avait pris une extension dangereuse, que. depuis très longtemps, notre tarif contient cette interdiction.

Marchandises dont la sortie est interdite à titre provisoire.

En dehors de ces deux prohibitions générales. figure actuellement à la fin du tarif une liste de marchandises, dont la sortie est interdite à titre provisoire par des décrets divers, rendus en application du paragraphe 3 de l'article 34 de la loi de ISI4(v. infra) Ces marchandises sont de différentes sortes; on y trouve, par exemple, le froment, le seigle, le pain, le gruau, les engrais chimiques, un certain nombre de matières premières: houille, minerai de fer etc. les peaux préparées, les ferrailles, les alcools d'industrie dont l'exportation est réservée à l'Etat, les armes de guerre, etc. Un certain nombre de ces prohibitions ont été édictées dans le but de faciliter la reconstruction des régions dévastées; bois bruts de grosse circonférence, bois équaris ou sciés, ardoises, tuiles, etc.

Le régime des prohibitions provisoires de sortie. La plupart remontent à la guerre, ou à la période qui l'a immédiatement suivie, et n'ent pas été rapportées. Cependant, elles sont pour la plupart devenues
fictives, ayant été levées par des dérogations générales. Les décrets de prohibition prévoient en effet; la
possibilité de dérogations générales ou partielles.
Ainsi, on relève dans le tarif que la prohibition de
sortie du froment, du seigle et du pain, édictée par le
décret du 12 Juillet 1919, a fait l'objet d'une dérogation générale par arrêté du 17 Novembre 1927, que celle
de la houille, édictée par décret du 24 Janvier 1924,
a été également levée par une dérogation générale le
ler Janvier 1927 etc. Il en est de même pour le minerai
de fer, pour les ardoises et la plupart des matériaux
de construction.

On se trouve ici en présence d'un régime assez insolite, puisque la prohibition de sortie est maintenue en principe et levée en fait, mais dans lequel le gouvernement trouve deux avantages: I° celui de pouvoir suspendre, à un moment donné, s'il le juge utile, la dérogation ou d'y mettre de nouvelles conditions plus facilement que s'il s'agissait de rétablir une interdiction de sortie une fois supprimée; 2°- celui d'avoir dans ces prohibitions un élément de marchandage, la dérogation pouvant être accordée comme une faveur à certains pays. Ainsi, en ce qui concerne les ferrailles, dont l'exportation est prohibée, nous avons, par dérogation, accordé à certains pays un contingent, qui vient

dernièrement d'être augmenté en ce qui concerne l'Espagne. Il y a donc dans la levée de ces prohibitions, qui restent édictées en principe, une sorte de monnaie d'échange, qui nous permet d'obtenir en retour certai-

nes faveurs des autres pays.

C'est principalement en ce qui concerne les probibitions de sortie que la signature par le gouvernement français de la convention pour la suppression des prohibitions, qui est entrée en vigueur au Ier Janvier I930, entraînera pour celui-ci la nécessité d'en rapporter un certain nombre. En effet, sauf de très rares exceptions par exemple, pour les fleurs coupées, nos prohibitions d'entrée rentrent, en général, dans les catégories pour lesquelles la convention admet elle-même des exceptions à l'interdiction de prohiber. On verra plus loin quels sont en matière de prohibition les pouvoirs du gouvernement.

Section II

De l'autorité compétente pour établir les tarifs douaniers.

La question de savoir quelle est l'autorité compétente pour établir le tarif douanier soulève un problème de droit constitutionnel assez délicat.

Les droits de douane sont des impôts; donc l'autorité fiscale, le Parlement, dans les régimes parlementaires, a seul qualité pour créer des droits de douane, pour les augmenter, pour les réduire ou pour les supprimer une fois qu'ils ent été établis. C'est là le principe théorique, auquel cependant il a toujours été

apporté des dérogations importantes.

Ces dérogations tiennent à deux sortes de raisons. La première, c'est que les droits de douane, s' ils sont indiscutablement des impôts, n'ont pas seulement un caractère fiscal, ils s'inspirent parfois et souvent beaucoup plus de préoccupations économiques que de préeccupations financières. Aussi l'opinion at-elle été toujours portée à les séparer des autres impêts. Quand par exemple, sous l'ancien régime, les Etats Généraux réclamaient, comme en 1614, le droit pour les représentants de la Nation de voter les impôts, ils n'ont jamais contesté au Roi le pouvoir de fixer le régime douanier, cette fonction étant considérée par eux comme rentrant naturellement normalement dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Et, à l'heure actuelle, lorsqu'en critique parfois l'abandon que le Parlement fait de ses prérogatives douanières, c'est généralement beaucoup plus l'usage fait par le gouvernement de la délégation que lui ont consenti les Chambres que le principe même de cette délégation qu'on conteste.

En principe le Parlement seul peut créer, réduire ou supprimer les droits de douane. Dérogations au principe. Raisons de ces dérogations.

En second lieu, les mesures douanières présentent fréquemment un caractère d'urgence incompatible avec les formalités et les lenteurs de la procédure parlementaire. Leur préparation exige aussi, la plupart du temps, une certaine discrétion, qui s'accommoderait mal de la publicité des débats. Aussi, jamais les assemblées parlementaires n'ont-elles exercé dans leur plénitude leurs préregatives en matières douanière, elles ont toujours délégué à cet égard des pouvoirs propres au gouvernement.

histoire de la répartition des compétences en matière d'établissement des droits de doua-

Pendant la période révolutionnaire-La loi du 4 germinal an II. Sous l'ancienne monarchie, les droits de douane étaient établis par l'autorité royale et étaient publiés et modifiés par des déclarations du Roi.

L'assemblée constituante de I789 ayant posé, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le principe que "tous les citoyens ont le droit de constater la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement; d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée" supprima par, la loi du 5 Novembre I790 tous les impôts d'origine menarchique comme n'ayant pas été consentis par la nation, et décida pour les douanes qu'un tarif unique et uniforme serait décrété pour être perçu à toutes les entréez et sorties du royaume. Cette législation a été confirmée par la loi du 4 germinal an II, dont l'article 3 du titre Ier édicte que, dans tous les ports et lieux de France, on deit se conformer aux mêmes lois, décrets et tarifs. (Cod. art . Ier)

Cette disposition est toujours en vigueur, sauf deux exceptions, concernant l'une la Corse, et l'autre les zones franches, sans parler du régime douanier des

colonies, qui obéit à des règles spéciales,

Pendant toute la période révolutionnaire, les assemblées se montrèrent extrêmement jalouses de leurs droits, allant même jusqu'à fixer par voie législative l'interprétation à donner au tarif. On peut citer en ce sens l'article 9 de la loi du Ier Acût I790, qui détermine les règles d'application du tarif aux marchandises sous double futaille, le décret de la Convention du 3 Septembre I793, qui interprète un décret du 15 Acût de la même année, etc. Le Directoire ne prit d'arrêtés en matière douanière que pour l'exécution des lois.

Au contraire, la période du Consulat et du Premier Empire marque un déssaisissement très net du pouvoir législatif en faveur du gouvernement. Le texte capital est la loi du 29 Floréal an X (19 Mai 1802); en vertu de laquelle le gouvernement pourra provisoirement hausser "ou baisser les taxes de douanes établies ou ouvrir des "entrepôts prehiber ou permettre l'importation ou l'expor"tation de toutes merchandises sous les peines de droit.
"Les modifications seront délibérées et arrêtées

Période du Consulat et du Premier Empire.Loi du 29 Floréal an X (19 Mai 1802) "suivant les formes usitées pour les règlements d'admi-"nistration publique. Elles seront présentées en forme "de projet de loi au Corps Législatif avant la fin de "la session, s'il est assemblé, ou à sa session la plus "proche, s'il ne l'est pas".

Ce texte inspiré par les nécessités de la guerre. donne au gouvernement tous les pouvoirs en matière douanière. Cependant, il est à remarquer que les décrets doivent être pris en forme de règlement d'administration publique et ensuite soumis à la ratification parlementaire. En fait, contrairement à ce qu'en suppose d'ordinaire, un certain nombre de décrets impériaux en matière de douane ont été effectivement soumis à la sanction législative et convertis régulièrement en lois.

Sous la Restautation. bre 1814.

Sous la Restauration, le rétablissement de la paix permet de revenir à des méthodes plus conformes Loi du I7 Décem- aux principes. e vote du tarif douanier fait l'objet d'une très vive discussion devant les Chambres entre les défenseurs des prérogatives royales et les défenseurs des droits des assemblées. La Charte constitutionnelle de 1814, dans son article 18, a, en effet, rappelé que l'impôt ne peut être ni institué ni perçu, s'il n'a été autorisé par les représentations de la nation. La thèse admise en conclusion de ce débat, c'est que le pouvoir d'instituer les droits de douane rentre dans les attributions du Parlement, qui a seul qualité pour rétablir des impêts, mais que cependant ce principe comporte des dérogations motivées par des nécessités urgentes, et d'ailleurs dans des cas strictement limi-

> C'est ce régime que consacre la loi très importante du 17 Décembre 1814, dont certaines dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui. Aux termes de l'article 34 de cette loi, des ordonnances du Roi pourront. provisoirement et en cas d'urgence:

I'- Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter à leur importation les droits de douane.

2°- Diminuer les droits sur les matières premières pécessaires aux manufactures. (Ced. Art. 7)

3°- Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sel et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis. (Cod. art. I3 et 26).

Remarquons en passant, que les ordonnances prévues par la loi de IST4 correspondent à des décrets simples. La loi de 1874 n'exige plus, comme le faisait la loi de floréal an X, que ces actes soient rendus en la forme des règlements d'administration publique, c' est-à-dire le Conseil d'Etat entendu.

Pour l'application des dispositions de l'art.34

de la loi du I7 Décembre I8I4, il faut donc trois choses;

I°- Qu'on se trouve dans un cas d'urgence,
2°- Les pouvoirs concédés au gouvernement ne
peuvent s'exercer, à l'importation, que sur certains
produits et dans un certain sens. Quand il s'agit d'importations, le gouvernement peut hausser les droits à
l'entrée pour les articles fabriqués (art. 34, I°) abaisser les droits à l'entrée pour les matières premières (art. 34, 2°) Sa liberté n'est complète qu'en matière de droits de sortie et de prohibitions d'exportation, et encore la portée de la loi de I8I4 sera-t-elle dans la suite restreinte par l'article 4 de la loi
du I5 Juin I86I, qui décide que l'article 34, 2° de la
loi du I7 Décembre I8I4 n'est pas applicable aux grain
aux farines et à différentes autres denrées alimentaires.

3°- Les mesures prises en vertu de la loi de 1814 sont des mesures provisoires, elles doivent être présentées en forme de projets de loi aux Chambres, avant la fin de la session, ou, si elles ne sont pas actuellement réunies, au cours de leur plus prochaine session. On ne sort temporairement de la règle que pour y rentrer. Il est vrai qu'um arrêt de Cassation (Civ; 29 Novembre 1842) et um arrêt des Chambres réunies du 24 Mars 1847 sont venus décider que l'obligation prévué était satisfaite par le simple dépôt du projet de loi et que du fait de ce dépôt, même s'il n'était pas suivi d'um vote, les ordonnances (actuellement les décrets pris en vertu de la loi de 1814 concerveraient leur validité.

Les arrêts précités visent le cas où le projet de loi aura été déposé par le gouvernement dans les délais réguliers, c'est-à-dire avant la fin de la session si les Chambres sont réunies, ou au début de la session suivante si elles ne le sont pas, mais n'aura pas été suivi d'un vote des Chambres, parce qu'il est resté dans les cartons. Ils laissaient par conséquent ouverte la question de savoir quelle serait la force légale des décrets intervenus au cas où le gouvernement ne soumettrait pas aux Chambres les projets de lois dans les délais que la loi de I8I4 lui a impartis à cet effet. L'administration estimait que ces omissions n' engageaient que la responsabilité du gouvernement visà-vis du Parlement, l'exigence de la sanction législative n'ayant d'autre objet que d'assurer le contrôle parlementaire, mais qu'elle était sans effet sur la force légale du décret, Celui-ci constituant, comme l' avaient admis certains arrêts de Cassation, une véritable "mesure législative provisoire" devait rester en vigueur tant que le Parlement ne l'aurait pas

expressément rapportée.

Cette solution a été condamnée par un arrêt de la Chambre civile du 5 Juillet 1928, rendu à propos d' un décret du II Novembre 1920, instituant un droit de sortie sur les farines, décret qui n'avait pas été soumis à la sanction législative dans les délais légaux. Cet arrêt, qui fixe un point très intéressant, déclare que toute aggravation d'impôt étant, en principe, de la compétence législative, les délégations que le pouvoir législatif donne à cet égard à l'exécutif doivent être maintenues dans les limites des restrictions qui y ont été apportées, et que, par conséquent, passé le délai dans lequel il aurait dû, aux termes de la loi de 1814, être soumis aux Chambres, le décret n'est plus couvert par la loi, qui avait autorisé le gouvernement à le prendre et n'a plus force légale.

En pareil cas, le déclarant est fondé à réclamer le remboursement des droits perçus. La Cour de
Cassation se reconnaît par conséquent le droit de contrôler si les formalités requises pour l'exercice par
le pouvoir exécutif de la délégation qu'il a reçue du
législateur ont été régulièrement remplies; si elles
ne l'ont pas été, si le décret n'a pas été converti en
projet de loi dans les délais fixés par le législateur

le décret manque de base légale.

On doit conclure également, semble-t-il, des motifs invoqués par la Cour Suprême que le Gouvernement ne saurait valider le décret en déposant un projet de loi de ratification après expiration du délai. Le décret se trouvant anéanti passé les délais légaux de présentation aux Chambres, les perceptions effectuées jusqu'au vote de la loi seraient faites sans titre (I) Cependant les Chambres étant souveraines rien ne les empêcherait de voter le projet de loi, tardivement déposé. Mais en pareil cas, les droits prévus au décret ne seraient applicables que du jour de la promulgation de la loi, à moins que celle-ci ne leur donnât un effet rétroactif, en vertu d'une disposition spéciale, que l'Administration, d'ailleurs ne manquerait probablemer pas d'y faire insérer. En l'espèce, le Parlement feral. revivre un décret devenu caduc.

En résumé: plusieurs situations peuvent être distinguées:

I° Le gouvernement prend un décret et le soumet, dans les délais réglementaires aux Chambres qui le ratifient. Dans ce cas, pas de difficultés.

⁽I) En ce sens: note sous l'arrêt précité de 1928 dans les Annales des Douanes du 3 Novembre 1928, p. 500

2°- Le dépôt du projet de loi a lieu dans les délais, mais le Parlement omet de le discuter et de le voter. Le dépôt du projet en temps utile suffit pour valider le décret qui restera en vigueur tant qu'il ne sera pas abrogé.

3°-Le dépôt du projet n'a pas lieu dans les délais: le décret est anéanti et les droits perçus en vertu de ses dispositions doivent être remboursés

comme recouvrés sans titre.

4°- Il reste enfin une dernière hypothèse plu délicate à envisager. Le projet de loi de ratification présenté en temps utile est formellement rejeté par le Chambres. Pour le passé les droits recouvrés doivent être considérés comme régulièrement perçus, donc comma acquis au Trésor. En effet le décret avait été régulièrement rendu, en vertu de la délégation législative, et il a, d'autre part, été suivi de la formalité prescrite par la loi: à savoir, le dépôt d'un projet de ratification dans un certain délai.

Pour l'avenir, le Gouvernement va se trouver moralement obligé après le rejet du projet de loi d'abroger le Décret que les Chambres ont refusé de sanctionner. Mais supposons qu'il ne le fasse pas. Dans cette hypothèse, le décret maintenu est inconstitution nel: le Parlement en rejetant le projet de loi, a repris en effet, l'exercice de ses droits et mis fin à la délégation législative accordée au Gouvernement.

Les principes de la loi de I814 ont été fidèlement appliqués pendant toute la durée du XIX° siècle et on ne relève à cet égard que quelques infractions de minime importance. C'est ainsi qu'une ordonnance du 27 Juillet I832 sanctionna de la pénalité du double droit l'omission de certaines formalités concernant l'introduction du bétail. L'arrêt de cassation du I2 Août I835, qui a confirmé la légalité de cette disposi tion a été l'objet de critiques de la part des commentateurs (I)

Les infractions au principe pendant le XIX° siècle. L'ordonnance de I832 pour l'omission de la loi du 5 Juillet I836.

Erratum : A la page 59-13° ligne , au lieu de : Dès le mois d'Avril I898; lire : dès le mois d'Avril I918

⁽I) Il y a lieu cependant de remarquer que cet arrêt s'appuie sur l'art. IO d'une loi du 27 Juillet I822, qu autorisait le gouvernement à prescrire, par voie de décret, les moyens d'ordre et de police nécessaires pour empêcher les fraudes à l'introduction du bétail. Il tir de ce texte la conséquence (et c'est là le point discutable) que par là-même il impliquait le droit pour le gouvernement d'édicter dans l'ordonnance des sanctions contre les infractions aux mesures qu'elle prescrivait On doit, d'ailleurs remarquer qu'en l'espèce, il s'agit d'une question de police douanière et non d'application des droits

Tendances qui se manifestent

à partir de la

cle relative-

ment à la ré-

partition des

en matière de

compétences

droits de

douane.

fin du XIX° siè-

Par ailleurs; la loi du 5 Juillet 1836, dans son art. 5, donne au gouvernement le droit de prononcer des admissions temporaires, c'est-à-dire de suspendre temporairement l'application des droits aux marchandises étrangères, destinées à être réexportées dans un court délai, après avoir subi une transformation ou reçu un complément de main d'oeuvre en France.

Cependant, le principe qui prédomine jusqu'à la fin du XIX° siècle est que le statut douanier est

essentiellement "légal".

Ensuite, se manifeste une double tendance: d'une part, à limiter les droits du gouvernement; d'autre part, et en sens inverse, à l'armer de pouvoirs nouveaux pour lui permettre d'agir rapidement dans des cas exceptionnels.

C'est ainsi qu'il perd le droit, que lui donnait le premier alinéa de l'article 34 de la loi de 1814, d'édicter des prohibitions à l'entrée des produits étrangers fabriqués, et le droit, qu'il tenait de la loi de 1836, de prononcer des admissions temporaires.

Par contre, des armes nouvelles sont mises entre ses mains en prévision de circonstances particulières.

Tout d'abord, les Chambres s'attachèrent à préciser les pouvoirs du gouvernement en cas de représailles et les textes élaborés à cet effet aboutirent à réduire les prérogatives du gouvernement plus que ne l' avait fait la loi de 1814.

L'article 8 de la loi douanière du II Janvier 1892 autorisa le gouvernement à "appliquer des surtaxes ou le régime de la prohibition à tout ou partie des marchandises des pays qui appliquent ou appliqueraient des surtaxes".

Ces mesures, aux termes de l'article 8, devaient, du reste, être soumises à la ratification des
Chambres immédiatement si elles étaient réunies (ce qui
est plus restrictif que la loi de 1814) ou sinon, dès
l'ouverture de la session suivante. Elles ne pouvaient
au surplus être décrétées qu'à titre de représailles
à l'égard de mauvais procédés employés au préjudice de
nos produits. Ainsi, les dispositions prévues par l'article 8, par exemple, n'auraient pu être prises par
exemple à l'égard d'un pays qui, par suite de nécessités industrielles particulières, aurait adopté des mesures prohibitives n'atteignant pas spécialement les
marchandises françaises, mais s'appliquant aux produits
de toutes provenances.

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Cet article avait donc une portée beaucoup plus limitée que l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi de I8I4. D'où une controverse sur la conciliation de ces deux textes.

On faisait remarquer, tout d'abord, que l'article 8 de la loi de I892 ne visant pas les pouvoirs conférés au gouvernement par les deuxième et troisième alinéas de l'article 34 de la loi de ISI4 (pouvoir de réduire les droits d'entrée sur les matières premières et d'instituer des droits de sortie ou des prohibitions d'exportation pour les produits du sol et de l'industrie nationale), ces deux alinéas restaient en vigueur. Quant au premier alinéa de l'article 34 de la loi de I8I4. l'article 8 de la loi de I892 touchait à un point qui s'y trouvait déjà réglé, puisque les deux textes concernaient les surtaxes et les prohibitions d'entrée. L'article 8 de la loi de I892 étant plus limitatif, puisqu'il circonscrivait les pouvoirs du gouvernement au cas où il s'agirait de mesures de représailles, certains interprètes en concluaient qu'il avait abrogé ce premier alinéa de l'article 34 de la loi de I8I4. Cet alinéa, disaient-ils donnait au gouvernement, dans tous les cas d'urgence, la faculté de majorer les droits sur les marchandises de fabrication étrangère ou d'en prohiber l'entrée. Désormais, par l'article 8 de la loi de I892, cette faculté se trouve limitée au seul cas où les mesures prises ont le carac tère de mesures de rétorsion.

Ce n'est d'ailleurs pas cette interprétation qui a prévalu. Il fut généralement admis que l'article 8 de la loi de 1892 visait un cas particulier que la loi de 1814 n'avait pas envisagé spécialement: à savoi le cas de représailles, et que l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi de 1814 demeurait en vigueur pour les cas plus généraux : par exemple, lorsque le relèvement des droits ou les prohibitions d'entrée seraient motivées non pas par la nécessité de riposter à de mauvais procédés, mais par des circonstances économiques, telles qu'une crise industrielle, agricole ou financière. De fait après la loi de 1892, le gouvernement a encore fait, en différents cas, des applications de l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi de 1814.

Cette discussion n'a d'ailleurs plus qu'un intérêt rétrospectif, parce que l'article 8 de la loi de 1892 a été remplacé par l'article 3 de la loi du 29 Mar 1910, qui a mis fin à toute controverse; en abrogeant explicitement l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi d 1814.

L'article 3 de la loi du 29 Mars 1910 (Cod. art. 17), est ainsi conçu : "Le gouvernement peut, par "décret en conseil des ministres:

Controverse relative à la conciliation de l'art.34 de la loi de I8I4 et de l'art. 8 de la loi du II janvier I892.

L'art. I3 de la loi du 29 Mars I9I0 a mis fin à cette controverse.

Appliquer des surtaxes, pouvant atteindre jus-"qu'au double des droits inscrits au tarif général ou "égale à la valeur de la marchandise, à tout ou partie "des marchandises originaires de pays, qui appliqueraient "à des marchandises françaises des surtaxes ou des droits particulièrement élevés.

" Appliquer des surtaxes équivalentes à tout "ou partie des marchandises originaires de pays qui "traitent les produits français moins favorablement que

"les produits d'autres Etats.

Dans les deux cas précédents, frapper d'un droit "ad valorem jusqu'à concurrence de 50% tout ou partie "des articles exempts d'après le tarif; sauf stipulations "conventionnelles contraires, assujettir par réciproci-"té telles ou telles marchandises étrangères à des droits "taxes ou formalités de toute nature identiques ou ana-"logues, suivant les cas, à ceux qui, dans les pays d' "origine, sont applicables à telles ou telles marchandi-"ses françaises; établir sur les marchandises, taxées "ou non, qui bénéficient dans leur pays d'origine et de "provenance d'une prime directe ou indirecte à l'expor-"tation un droit compensateur égal au montant de la dite "prime"

Enfin l'article se termine par une formule très compréhensive, puisque le gouvernement pourra "dans les "cas où les mesures arrêtées par le pays étranger se-"raient de nature à entraver le commerce français, pren-"dre d'urgence toutes dispositions appropriées aux cir-"constances".

Les décrets rendus en corformité des paragraphes ci-dessus seront convertis en projets de lois et soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, ou dès l'ouverture de la session suivante.

Ce texte, qui paraît concéder des pouvoirs extrêmement larges au Gouvernement a, en réalité, à l'examiner de près, un caractère notamment restrictif. Il reproduit l'article 8 de la loi de I892, mais en le précisant davantage et en énumérant les mesures de représailles autorisées; et surtout il ne mentionne plus la faculté pour le gouvernement d'édicter des prohibitions, qui figurait en toutes lettres dans la loi de I892.

L'article 3 de la loi de 1910 exige, d'autre part, que les décrets soient rendus en conseil des ministres. Non seulement le gouvernement ne peut plus prononcer de prohibitions, par mesure de représailles, et n'est autorisé qu'à établir des surtaxes: le taux maximum des surtaxes est déterminé par la loi elle-même.

Enfin, ce cui souligne encore la portée restrictive de l'artic e 3, c'est qu'il abrose expressément

Le caractère restrictif de l'art. I3 de la loi de I9IO.

l'alinéa Ier de l'art. 34 de la loi de I814. Désormais, le gouvernement n'est plus armé que d'un pouvoir de représailles. Non seulement, en aucun cas, il ne pourra édicter de prohibitions d'importation, mais même en ce qui concerne le relèvement des droits, il n'y pourra plus recourir, comme l'y autorisait la loi de I814, dans des cas d'urgence, tels qu'une crise industrielle ou agricole. Il faut qu'il s'agisse de mesures de rétorsion contre les mauvais procédés de l'étranger.

Signalons enfin, une dernière restriction appor tée aux droits du gouvernement par l'art. 3 de la loi de I892 (Cod. art. I97-I98). Le bénéfice de l'admission temporaire ne pourra dorénavant être réservé à aucune catégorie de marchandises que par une loi après avis du comité des arts et manufactures, sauf dans un petit nombre de cas, où, par exception, le gouvernement de-

meure compétent.

Par contre, comme on l'a indiqué plus haut, et cette fois dans un intérêt économique, de nouveaux pouvoirs, que n'avait pas prévus le législateur de 1814, furent conférés au gouvernement. Dans un cas, il reçut celui de suspendre l'application des droits de douane, et dans un autre cas, et pour certains produits, celui d'appliquer par anticipation des droits ou des augmentations de droits non encore votés par le Parlement.

Le premier cas est visé par l'article Ier § 2 de la loi du 29 Mars I887 (Cod. art. 8, portant relèvement des droits sur les farineux alimentaires, et par la loi du I2 Juillet I906, art. Ier et 2° (Cod.art.IO).

D'après l'article Ier § 2 de la loi du 29 Mars 1887, qui résulte d'un amendement de M. Bernard Lavergne, député: "Dans des circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élève à un taux menacant pour l'alimentation publique", le gouvernement peut, en l'absence des Chambres, suspendre pour certains produits les effets de la loi doaunière par un décret rendu en conseil des ministres, qui doit être converti en loi dès la plus prochaine session des Chambres. Les produits en question sont les principales céréales, froment, épeautre, méteil, avoine, ainsi que le biscuit de mer, les gruaux, semoules en gruaux, grains perlés ou mondés semoules en pâtes et pâtes d'Italie, savon salep et fécules exotiques, etc. Le législateur a pris soin d'employer ici le terme extrêmement général de cir constances exceptionnelles. On a cité comme exemple, dans les travaux préparatoires, une guerre, ou encore des calamités atmosphériques, qui ont empêché le grain de germer, ou détruit la récolte, ce ne sont là que des cas d'espèce, qui n'ont rien de limitatif; toutes les circonstances exceptionnelles, qui ont pour conséquence

Nouveaux pouvoirs conférés au gouvernement, dans un intérêt économique.

Dans des circonstances exceptionnelles
le gouvernement
peut suspendre
l'application
des droits de
douane.

un relèvement inquiétant du prix du pain; qu'il s'agisse de troubles politiques, de grèves etc, confèrent au gouvernement la faculté prévue par la loi.

La loi de 1887 a été complétée sur un point par l'article I4 de la loi du II janvier I892 (Cod art. 8 alinéa 2). Cet article décide que, toutes les fois que les droits sur les froments seront réduits, les droits sur la farine et sur le pain devront subir une réduction proportionne Ile. C'était, en effet, une mesure nécessaire pour maintenir la corrélation entre le taux des droits sur les blés et le taux des droits sur les farines. , corrélation faute de laquelle les meuniers et les boulangers, profitant de l'augmentation de l'écart entre les droits sur les matières premières et ceux sur le produit transformé, auraient joui d'un supplément de protection, dont ils auraient pu abuser au détriment des consommateurs; payant leur blé moins cher, ils auraient pu maintenir la farine et le pain au même prix qu'auparavant et priver ainsi la clientèle du bénéfice de la détaxe.

La loi de 1887 a eu deux applications: l'une par le décret du 3 Mai 1898; qui a suspendu les droits sur les blés, du 4 Mai au 30 Juin de la même année, et l'autre par le décret plus récent du 6 Janvier 1924, qui a suspendu jusqu'au Ier Août suivant les coefficients de majoration des droits de douane sur le blé, le biscuit de mer, le pain et les gruaux.

Le projet de révision de notre tarif douanier, dont la discussion a été interrompue en 1927, et qui n'a pas abouti, le projet n° 3352 comportait, dans son article 5, une extension assez remarquable des pouvoirs du gouvernement à cet égard. L'expérience avait signalé certains inconvénients de la formule trop limitative de l'article Ier de la loi de 1887. Aux termes du nouvel article, devenu caduc avec toutes les dispositions du projet n° 3352, trois modifications auraient été apportées à la règle actuelle.

I'- le pain n'est pas la seule denrée essentielle à l'alimentation publique, toutes les denrées de première nécessité sont dans le même cas. Aussi, la suspension des droits, afin d'éviter que le prix des denrées
de première nécessité ne s'élève à un taux menaçant
pour l'alimentation publique, aurait pu s'appliquer;
non seulement aux céréales, semoules etc, mais encore
aux bestiaux, aux viandes congelées et réfrigérées, aux
viandes salées, aux conserves de viande en boîtes, aux
légumes secs et aux pommes de terre.

2°- dans le système actuel, le gouvernement est obligé d'attendre que le prix du pain ait subi une hausse exagérée. Le nouveau texte l'aurait autorisé à agir préventivement, en prévision d'une hausse excessive,

Extension des pouvoirs du gouvernement en matière douanière proposée par le projet de révision du tarif n° 3352.

Extension du pouvoir de suspension des droits, en ce qui concerne les produits auxquels la mesure pourrait être appliquée.

Possibilité d' agir préventivement. Possibilité d'user de la faculté, même pendant les sessions du Parlement.

Extension des pouvoirs conférés au gouvernement par la loi du I2 Juillet 1906.

Extension proposée des pouvoirs du gouvernement de diminuer provisoirement et en
cas d'urgence
les droits de
douane sur les
matières premières

sauf à prendre l'avis du conseil supérieur de l'agriculture. De cette façon, la mesure n'aurait pas risqué, comme tel avait été le cas lors des applications précédentes d'intervenir trop tard.

3° La loi de 1887 n'autorise le gouvernement à user de son pouvoir de suspendre l'application des droits sur les céréales qu'en cas d'absence des Chambres Or, il peut avoir un intérêt majeur de célérité, même si les Chambres sont réunies, à procéder par voie de décret et non par voie législative. Le nouvel article 5 prévoyait également cette faculté, à condition que le décret intervenu fût soumis aux Chambres dans les deux

mois qui suivraient sa publication.

Au même ordre de préoccupations que la loi de I887 se rattache la loi du I2 Juillet I906, dont les articles Ier et 2 visent, non plus l'éventualité d'une disette, mais celle d'une guerre. Aux termes de la loi de I906 (Cod. art. IO), le gouvernement peut", en cas de mobilisation totale de l'armée sur le territoire de la France continentale", suspendre par décret en conseil des ministres, en tout ou en partie, les droits afférents au froment en grains ou en farines aux viandes salées, à l'avoine et à l'orge en grains, et aux légumes secs haricots et lentilles). A l'inverse des mesures précédentes, celle-ci peut être prise à titre définitif, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin pour le gouvernement de la faire suivre du dépôt d'un projet de loi. D'ailleurs, aussitôt que les circonstances le permettent, les droits supprimés ou réduits sont remis en vigueur par un décret également rendu en conseil des ministres. Les marchandises expédiées à destination de la France, avant la publication au Journal Officiel du décret qui porte rétablissement des droits, restent admissibles aux conditions applicables au moment de leur mise en route.

C'est en vertu de la loi de I906 que le gouvernement a, dès le premier jour de la guerre, par décret rendu le 2 Août I914, suspendu les droits sur l'orge et l'avoine, ainsi que sur les haricots, les lentilles et les viandes salées.

Rappelons, en outre, que l'alinéa 2 de l'art.34 de la loi de 1814, qui est toujours en vigueur (Cod. art. 7 Ier alin.) donne aussi au gouvernement le pouvoir de diminuer par décret, "provisoirement et en cas d'urgence", et le cas de guerre est évidemment un de ces cas d'urgence, les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures et à l'industrie nationale.

L'expérience de la dernière guerre semble avoir montré que ces pouvoirs n'étaient pas suffisants et le gouvernement avait également soumis aux Chambres dans l'article 7 du projet n° 3352, une disposition beaucoup plus large.

D'abord, le texte en vigueur subordonne la prise des mesures envisagées à une mobilisation totale préalable, ce qui empêche de prendre des dispositions en prévision d'un conflit et avant que la mobilisation n'ait été décrétée. La disposition nouvelle aurait conféré au gouvernement la faculté de suspendre les droits "en cas d'événements pouvant entraîner la mobilisation de l'armée".

D'autre part, au cours de la dernière guerre, le gouvernement se trouva amené à lever les droits sur certains articles étrangers, qui n'étaient, ni les produits alimentaires visés par la loi de 1906, ni les matières premières nécessaires aux manufactures nationales, visées par le second alinéa de l'article 34 de la loi de 1814. Tel a été le cas par exemple pour les chevaux, les mulets, les ânes, le coton hydrophile, l'iode etc.

Comme les Chambres s'étaient séparées le 5 Août 1914 et qu'aucun texte ne permettait au gouvernement de suspendre les droits sur ces différents articles, il a dû, en présence de la nécessité, passer outre et prendre des décrets illégaux, tout en s'efforçant de dissimuler cette illégalité par une référence à un texte qui certainement n'était pas applicable. les décrets intervenus out été, en effet, rendus par application de l'article 3, avant-dernier alinéa de la loi du 29 Mars 1910. C'est l'alinéa cité plus haut qui autorise le gouvernement, après que les autres alinéas de l'article ont énuméré un certain nombre de mesures de représailles, à "prendre d'urgence, dans le cas où les mesures, arrêtées par un pays étranger, seraient de nature à entraver le commerce français, toutes les dispositions appropriées aux circonstances. Ce texte, ne concerne que les mesures de représailles dirigées contre un pays déterminé, il s'applique, par exemple, à des surtaxes infligées aux produits d'un pays avec lequel nous sommes en lutte douanière, mais ne couvre certainement pas l'éventualité d'une suspension de droits. C'est donc par une entorse incontestable à la légalité, que le Sénat n'a d'ailleurs pas manqué de signaler lors de la ratification du décret, que l'article 3 de la loi de 1910 a pu être invoqué en la circonstance.

Pour éviter le retour de difficultés semblables l'article 7 du projet n° 3352 visait, én cas d'événements pouvant entraîner la mobilisation de l'armée, la suspension des droits sur les matières premières, produits divers, articles ou marchandises. La suspension des droits aurait pu ainsi s'étendre à tous les produits possibles; articles fabriqués, matières pre-

mières, denrées d'alimentations.

Le projet 3352 donnait le droit au gouvernement de suspendre les droits pour des raisons purement économiques.

Le texte projeté concédait même au gouvernement un pouvoir plus considérable. La suspension des droits aurait pu être décrétée, en effet, non seulement pour des raisons militaires, et de défense nationale, mais, encore en dehors de toute mobilisation, ou prévision de une mobilisation pour des raisons purement économiques. Les décrets de suspension auraient pu être pris: I° pour faciliter l'approvisionnement en matières premières et denrées diverses, des industries nationales. On sait que le second alinéa de l'article 34 de la loi de 1814, ne prévoit que la diminution des droits sur les matières premières.

2° quand il s'agit d'articles ou de marchandi-

2°- quand il s'agit d'articles ou de marchandi ses dont la production l'importation ou la vente font l'objet d'ententes entre les producteurs les importa-

teurs et les vendeurs.

Ici, la faculté accordée au gouvernement aurait eu pour objet de lui permettre de briser une coalition, qui se serait formée sur le marché national, en vue de provoquer une hausse anormale des prix, ces sortes de coalition ne pouvant réussir qu'à l'abri des barrières douanières. Dans l'intérêt des consommateurs, le gouver nement aurait eu le droit d'abattre ces barrières, sauf pour les produits agricoles et les animaux, qui étaient ex clus de cette faculté.

Les pouvoirs attribués au gouvernement dont nous avons eu à nous occuper jusqu'ici étaient destinés à lui permettre d'ouvrir des brêches dans le système protecteur; de suspendre dans certaines circonstances déterminées (hausse du prix du pain, éventualité d'une guerre) l'application des droits de douane à l'entrée.

La disposition à laquelle nous arrivons maintenant a, au contraire pour but de combler une fissure de la protection, c'est la loi du I3 Décembre I897

(Cod. art. 11) appelée loi de cadenas.

On dit qu'il y a "cadenas", lorsqu'un droit ou une augmentation de droit étant proposés par le gouvernement, ce droit ou ce supplément de droit est perçu par le fait même qu'il est proposé et dès qu'il est proposé, quitte à faire une restitution aux parties versantes, si finalement il n'est pas voté par le Parlement.

Il existe des lois de cadenas dans la plupart des pays notamment en Italie, où elle s'applique à tous les produits industriels et agricoles. De même en Angleterre, lorsque le gouvernement propose l'institution d'un droit, il réunit le jour même de la proposition la Chambre des communes en comité et celle-ci donne aux fonctionnaires de l'Echiquier, l'autorisation de percevoir immédiatement la nouvelle taxe.

Le but des lois du cadenas est d'obvier à une cause particulière d'affaiblissement de la protection,

La loi de cadenas du I3 Décembre 1897.

Le cadenas à l'étranger.

Le but du cadenas.

Source : BIU Cujas

T05

qui vient de ce que, lorsqu'un pays établit des droits de douane nouveaux, ou relève le taux des droits existants, cette mesure demeure plus ou moins longtemps dépourvue d'efficacité. En effet, les commerçants étrangers, avertis par le dépôt du projet de loi, se hâtent de profiter de la période de la discussion parlemantaire pour faire entrer leurs marchandises avant qu'il ne soit adopté. Quand la loi est votée et promulmulguée, le marché se trouve encombré de stocks d' importation, qui viennent d'être constitués, si bien que pendant les délais qu'il leur faudra pour s'écouler et jusqu'au moment où les importations reprendront; les nouveaux droits ne joueront pas. Ainsi, en France, lorsqu'en 1894 le Parlement, par la loi du 27 février, porta les droits de douane sur le blé de 5 francs à 7 francs le quintal, on constata que cette mesure n'était suivie d'aucun relèvement du prix du blé sur le marché français. Du Ier Janvier au Ier Mars 1894, 6 millions de quintaux de blé avaient été importés, c'est à-dire six fois plus de blé que pour la même période de l'année précédente. Aussi six mois après le vote de la loi de 1894, malgré l'augmentation de 2 francs sur les droits le prix du blé restait plus bas qu'il ne l'était avant son adoption.

C'est ce qui a déterminé le vote de la loi du I3 Décembre I897.

Comme cette loi a été modifiée et renforcée par la loi récente du Ier Décembre 1929, nous aurons à l'examiner dans sa forme primitive et à voir les transformations que lui a fait subir la loi de 1929.

La loi de 1897 est issue d'un projet déposé en 1895 par MM. Marty et Vigié ministres du commerce et de l'agriculture, projet auquel la commission des douanes de la Chambre se rallia après avoir écarté comme trop radicale une proposition Castelin, déposée en 1895 et après avoir limité à certains produits agricoles le régime du cadenas, que le projet gouvernemental appliquait à toute les importations,

La loi de cadenas de 1897 ne s'applique, en Domaine d'appli- effet, qu'à quelques catégories de produits agricoles très limitées: I° Les céréales ou leurs dérivés; froment épeantre, méteil, en grains ou en farine, seigle, maïs, orge, avoine, sarrazin en grains ou en farine, pain biscuit de mer et produits assimilés, malt d'orge, gruaux, semoules en gruaux, grains perlés et mondés, dextrine et produits amylacés, 2° Les vins, 3° les Bestiaux, et los viandes fraîches de boucherie .

Aux termes de l'article Ier de la loi quand le gouvernement dépose sur le bureau de la Chambre un

Origine de la loi de I897 sur le cadenas.

cation de la loi

Objet de la loi.

Les Cours de Drot 3. PLACE OF LA SORBON E 3 Repetitions Ecrites et Orales

projet portant relèvement des droits applicables à un ou à plusieurs des produits énumérés ci-dessus, il est autorisé à ordonner par décret la perception immédiate des taxes inscrites à ce projet. Dans le système de la loi de 1897, qui a été modifiée sur ce point par la loi de 1929, le décret doit être transmis télégraphique ment aux directeurs des douanes, qui le notifient par la même voie ou par correspondance extraordinaire aux receveurs des douanes, pour être par les soins de ceux ci affiché à la porte des bureaux dès le lendemain de la présentation du projet avant ouverture, il est publié le même jour au Journal Officiel. Erâce à cette promulgation presqu'instantanée les nouveaux droits de viennent immédiatement applicables.

Les droits versés en application du nouveau tarif ne sont reçus, pour les sommes qui dépassent les anciens taux, qu'à titre de consignation. Les trop-perçus seraient remboursés aux déclarants, si le Parlement ne votait pas le relèvement demandé par le gouver-

nement.

Par dérogation, les marchandises dont il est justifié qu'elles ent été embarquées directement pour un port français ou mises directement en route d'Europe à destination de la France, avant la date du dépôt du projet de loi, conservent le bénéfice de l'ancien tarif; c'est ce qu'on appelle la clause transitoire.

Cette exception est d'ailleurs limitative et ne s'étend pas aux marchandises qui se trouveraient entreposées ou constituées en dépôt en France, au moment du dépôt du projet de loi. En effet, la spéculation à laquelle on voulait couper court, aurait subsisté sur les stocks entreposés; on les aurait fait sortir des entrepôts pour les verser à la consommation entre la date du dépôt et celle du vote du projet de loi, si l'on ne leur avait pas fait application de la règle de la perception anticipée du droit proposé.

A vrai dire, ce dernier point n'a pas été réglé explicitement par la loi de I897 et a soulevé jusqu'à la loi récente d'assez nombreuses difficultés. La solution consacrée, qui refuse aux marchandises sortant de l'entrepôt réel, fictif ou spécial, le bénéfice de l'exception prévue pour les marchandises en cours de route, est d'abord conforme à l'esprit de la loi de cadenas et au but qu'elle poursuit. La règle générale est, au surplus, que les marchandises entreposées acquittent les droits de douane d'après le tarif existant au jour de leur sortie. A l'appui de cette solution, on peut

également invoquer les travaux préparatoires, notamment une déclaration très nette du rapporteur, M. Renault-Morlière, au nom de la commission des douanes de la Chambre (J. O. Doc. Parl. Décembre 1896 Page 1309 et suivantes). Enfin, c'est cette solution elle-mame

La clause transitoire.

Cette clause ne s'applique pas aux marchandi-ses entreposées ou constituées en dépôt en France au moment du dépôt du projet de loi portant élévation des droits.

Comment justifier que les marchandises étaient embarquées ou mises directement en route à destination de la France. que le Parlement a adoptée lorsqu'il a eu à statuer par mesure législative. La loi du 18 Juillet 1929, par exemple, qui a ratifié le décret du 17 Novembre 1927, portant les droits sur le blé à 35 francs de quintal, contient un article 2, ajouté par la commission, qui vise précisément les sorties d'entrepôt pour les soumettre aux nouveaux droits. (Circulaire n° 514 du 25 février 1929, et note 1645 du 17 Juin 1929).

Un autre point important consiste à savoir ce qu'on doit entendre par "marchandises embarquées directement ou mises directement en route d'Europe à destination de la France. Les justifications devront résulter, pour les arrivages par mer, du connaissement créé au dernier port d'embarquement à destination de la France.

Ces justifications ne sont admises que lorsque le service en aura reconnu la validité. Ce sont les chefs locaux, qui statueront à cet égard, sauf à en référer dans les cas douteux à l'administration centrale.

Mais une difficulté peut se présenter. Les connaissement sont parfois, non pas à personne dénommée, mais à ordre ou au porteur, ce qui permet la revente des marchandises en cours de voyage. Ces derniers connaissements sont fréquemment employés pour les blés. En pareil cas, le port de destination, qui doit être mentionné, d'après l'article 28I du Code de Commerce. ne l'est que pour mémoire. Le connaissement portera par exemple, la destination": suivant connaissement final" ou bien encore, ne mentionnera qu'un port d'escale": à destination de Gibraltar premier port ou encore", pour ordres à recevoir à Gibraltar" ou: Marseille avec option pour un port italien". La solution adoptée, est que ne bénéficieront de la clause transitoire, qui leur conserve le bénéfice de l'ancien tarif, que les marchandises pour lesquelles le contrat de transport porte une localité française comme destination immédiate, et cela avant la date de mise en application du régime du cadenas. En effet, il faut éviter que des marchandises qui, au départ, n'avaient pas la France pour destination, puissent être déroutées par télégraphie sans fil ou tout autre moyen, pour être dirigées sur notre pays. Un connaissement ne mentionnant qu'une destination indéterminée; par exemple, "suivant connaissement final" ou ne mentionnant un port français que comme port d'escale, pour ordres à recevoir, ne sera donc pas admis; parce qu'il n'établit pas que le produit était destiné à la France. Si en cours de route, au connaissement primitif a été substitué un connaissement plus précis, fixant la destination française, c'est la date de ce dernier connaissement qui déterminera le régime applicable. Selon qu' elle sera antérieure ou postérieure à la mise en

application du cadenas. Cette solution a été confirmée par la loi de ratification du 18 Juillet 1929 (art.2) pour l'application du décret du 24 Novembre 1927. Elle a été appliquée par la note n° 2188 des Douanes du 29 juillet 1929 au décret du 23 Mai 1929 qui fait jouer le régime du cadenas pour un nouveau relèvement du droi sur les blés. La loi actuelle de cadenas du Ier Décembr 1929 (art. 6) l'a, comme on l'a dit plus haut définitivement consacrée.

Innovations résultant de la loi de 1897.

Si l'on veut résumer les innovations résultant de la loi de 1897, on voit I° qu'elle restitue au gouvernement le droit qu'il tenait du § Ier de l'article 34 de la loi du I7 Décembre 1814, et que l'article 4 de la loi du I5 Juin I861 lui avait retiré de relever par décret les droits sur les céréales. 2°-, elle prévoit une procédure de promulgation spéciale et plus rapide que celle des ordennances du 27 Novembre 1816 et du 18 Janvier 1817, qui règlent la procédure de promulgation des tarifs puisque, aux termes de la loi de 1897, les droits nouveaux sont applicables des l'affichage à la porte des bureaux de douans affichage qui concorde avec l'insertion à l'Officiel, alors qu'aux termes des ordonnances précitées, les droits ne sont applicables d'après la jurisprudence que le lendemain du jour de la promulgation à l'Officiel.

Les applications du cadenas. Il a été fait trois applications du cadenas de 1897. L'une concernant les vins (décret du 21 Novembre 1898, ratifié par la loi du 12 Février 1899) et les deux autres, relatives aux bestiaux, viandes et céréales panifiables, la première par le décret du 17 Novembre 1927, ratifié par la loi du 18 Janvier 1929, et la seconde par le décret du 25 mai 1929 implicitement ratifiée par la loi du Ier Décembre 1929. D'ailleurs, le principe du cadenas a été contesté et le vote de la loi de 1897 n'a été obtenu qu'au prix de très longues discussions, et après une vigoureuse résistance de la part du groupe libre échangiste.

Les principaux arguments des libre-échangistes contre le

cadenas.

Les représentants de ce groupe faisaient valoir contre ce système trois arguments principaux.

I°- La loi disaient-ils était inconstitutionnelle, puisqu'elle permettait au gouvernement de lever des
taxes qui n'avaient pas été encore votées par le gouvernement. A quoi l'on répondait que l'autorisation législative ne faisait pas défaut, qu'elle était donnée une
fois pour toutes par la loi de cadenas elle-même, puisque c'est le Parlement qui, par cette loi, permettait
au gouvernement, dans un cas particulier, d'anticiper
sur le vote des droits.

2° Lls objectaient avec plus de raison que le cadenas ne fonctionne jamais qu'imparfaitement. Au lieu d'introduire les produits commo auparavant avent le vote

du projet parlementaire, certains commerçants, renseingnés par des indiscrétions, les feraient entrer avant le dépôt du projet, de sorte qu'il y aurait toujours des entrées préalables au profit des négociants les mieux renseignés et les moins sorupuleux dans la recherche de leurs informations. C'est, comme on le verra plus loin en partie en vue de combler cette fissure qu'a été voté l'article de la loi du Ier Décembre 1929, qui a réformé le système du cadenas.

3° Enfin, ajoutaient-ils la loi de cadenas suppose que les droits sont remboursés au cas où le Parlement l'adopterait pas le projet. En fait, on a relevé
des cas, à l'étranger, où le remboursement promis n'a
pas été effectué. Du reste, si l'on remboursait, il
en résulterait cette conséquence choquante, que les
importateurs, qui se sont déjà récupérés sur les consommateurs, en majorant leurs prix de vente en proportion de l'élévation des droits, se trouveraient en réalité, remboursés deux fois: uns fois indirectement par
leurs clients, et une fois directement par le Trésor(I)

Quelle que soit la valeur très inégale de ces arguments, ils ont échoué devant l'impression laissée par les abus auxquels on voulait remédier.

La dernière application de la loi de cadenas par le décret du 23 Mai 1929, a causé de graves mécomptes, qui ont amené le Parlement à la modifier profondément.

La veille même de l'application du décret des quantités insolites de blé furent sortie des entrepôts et versées à la consommation. Quelques minutes avant la fermeture du bureau de Saint Louis du Rhône, des milliers de quintaux furent ainsi dédouanés par de grosses sociétés. Cette manoeuvre qui attestait la connaissance par ses auteurs de la mesure en préparation et mettait à jour des indiscrétions regrettables, encombra le marché de stocks qui empêchèrent le relèvement des droits

l'art. 6 de la loi du Ier Décembre 1929, modifie la loi de cadenas de 1897.

(I) Citons pour mémoire deux autres arguments présentés encore au cours de la discussion I°- la loi de cadenas portera un coup fatal au marché à terme. Le vendeur à la charge de qui sont les droits (Cour de Paris 2 Juin 1874) courra, en effet, le risque d'être surpris par un relèvement des droits qu'il lui a été impossible de prévoir, et qui par conséquent déjouera tous ses calculs 2°- les adjudicataires de l'Etat, fournisseurs de l'armée, etc, seront injustement lésés, si l'Etat est libre de modifier de sa propre initiative les conditions du contrat, en établissant des droits de douane, qui modifieront les prix du blé, tels qu'ils avaient été prévus par l'adjudicataire quand il a soumissionné.

d'exercer son action sur les prix, qui continuèrent à baisser jusque dans le courant de décembre. De là le dépôt par le gouvernement, au mois de Juillet, d'un projet de loi dont les dispositions ont été inscrites dans l'article 6 de la loi du Ier Décembre I929 sur le commerce des blés; cet article 6 modifie l'article II du décret de codification.

Il est ainsi conçu: "le gouvernement est autori "sé à procéder par décret rendu en conseil des ministres "au relèvement des droits de douane sur les céréales ou "leurs dérivés, les houblons, les pommes de terre, et "la fécule de pommes de terre, les vins, les bestiaux "et les viandes de boucherie et les produits laitiers. "

Une disposition spéciale de ce décret doit en "ordonner l'exécution immédiate conformément aux dispositions du décret du 5 Novembre 1870.

"Un projet de loi portant ratification du dit décret doit être présenté à la Chambre dans les 5 Jours qui suivront la signature de ce dernier, ou, si la "Chambre est en vacances ou ne siège pas, dès le début de sa plus prochaine réunion.

"Sont toutefois admises aux conditions du tarif mantérieur, les marchandises que l'on justifie avoir été expédiées directement pour la France avant la date "d'insertion du décret au Journal Officiel et qui sont "déclarées pour la consommation sans avoir été placées "en entrepôt ou constituées en dépôt.

"Les justifications doivent résulter, pour les "arrivages par mer, du connaissement créé au dernier "port d'embarquement à destination d'un port français, "et pour, les importations par les autres voies, des der"niers titres de transport (lettres de voiture et autres)
"créés à destination de la France. Ces justifications "ne sont admises qu'après que l'administration en a re"connu la validité.

"n'est définitivement acquis au Trésor qu'après le vote de la loi. Si le projet est retiré ou rejeté par les "Chambres, ou adopté seulement en partie, la différence "entre le droit perçu et celui qui est légalement main-"tenu ou établi, doit être remboursée au déclarant.

Cet article règle ou précise un certain nombre de points de détail, au sujet desquels la loi de I897 laissait à désirer.

I°- il exclut, cette fois d'une manière explicite, consacrant ainsi la jurisprudence qui s'était formée à la suite de la loi de I897, du bénéfice de la clause transitoire, les marchandises en entrepôt ou en dépôt.

2°- Il précise et consacre les solutions précédemment admises relativement aux marchandises en cours

Améliorations de détail, apportées par la loi de cadenas.

de route. Une seule modifidation est à signaler à cet égard. Sera valable le titre de transport créé le jour même de la signature du décret, puisque ce décret ne paraîtra qu'au Journal officiel du lendemain, tandis que, sous le régime de la loi de 1897, il fallait que le titre de transport eut été créé la veille.

3°- il modifie la procédure de promulgation. On se rappelle que la loi de I897 exigeait l'affichage du décret des le lendemain de sa signature dans tous les bureaux de douane avant leur ouverture, ce qui pratiquement était d'une extrême complication pour le service. A cette méthode la loi nouvelle substitue la procédure de promulgation d'urgence, prévue par le décret loi du 5 Novembre 1870, c'est-à-dire, qu'une disposition spéciale du décret de relèvement des droits doit en ordonner l'exécution immédiate, et que ce sont les préfets et les sous-préfets, qui prennent les mesures nécessaires pour qu'il soit publié et affiché partout ou besoin sera.

4°-, la loi de I897 précisait que les droits versés seraient consignés, ce qui obligeait le service à les passer dans ses écritures aux opérations de Trésorerie. Le nouveau texts s'abstient de régler une question de comptabilité, qui est normalement du ressort de l'administration; il se borne à mentionner que le supplément de droits n'est pas définitivement acquis au Trésor et qu'il sera remboursé aux parties versantes si le relèvement des droits n'est pas sanctionné par la loi. En conséquence l'administration est libre de passer les sommes versées en écritures comme bon lui semble, et elle les prend maintenant en recettes, sauf à opérer ensuite un remboursement, s'il y a lieu.

Ce ne sont là que des améliorations de détail:

le principal intérêt de la loi est ailleurs.

Il consiste d'abord en ce qu'elle étend le régime du cadenas à de nouveaux produits agricoles: houblons, pommes de terre et produits laitiers. L'extension n'était pas prévue dans le projet du gouvernement, mais à la Chambre certains auteurs d'amendements ont obtenu que les produits auxquels ils s'intéressaient fussent appelés à bénéficier du régime du cadenas.

Il consiste surtout en ce qu'elle change complètement les conditions de fonctionnement du système. La loi du I3 Décembre 1897 visait l'application préalable et immédiate d'un projet de loi, dès le lendamain de son dépôt, par voie de décret. La condition première était donc le dépôt du projet de loi. Le nouveau texte brusque les choses et c'est par le décret que l'on commence. Le gouvernement est autorisé à procéder d'abord au relèvement des droits et ce n'est qu' une fois le décret intervenu qu'il devra déposer à la

Le principal intérêt de la loi de 1929 ct est l'extension du régime du cadenas à de nouveaux produits?

Elle change les conditions de fonctionnement du système.

Chambre un projet de loi ratificatif. A viai dire, on n'aperçoit guère en quoi ce système pourra éviter, comme on semble s'en flatter, le retour de spéculations analogues à celles qui ont précédé le décret du 23 Mai 1929. Leurs auteurs avaient connu par des indiscrétions le dépôt prochain d'un projet de loi. Si le projet est précédé maintenant par le décret, il ne sera probablement pas plus difficile à des opérateurs peu scrupuleux d'avoir connaissance de la signature imminente du décre et de profiter de cette divulgation pour verser les produits à la consommation avant le relèvement des droits.

Par contre, il est visible que les dispositions nouvelles renforcent la loi du cadenas. Non seulement elles étendent la liste des produits auxquels elle s'applique. N'étant plus obligé de déposer préalablement un projet de loi, le gouvernement peut agir dans l'intervalle des sessions parlementaires, ce qu'il ne pouvait pas faire sous le régime de la loi de I897, et même en cours de session, les jours où la Chambre ne tient pas séance, de sorte que son action est beaucoup plus rapide. En même temps ses pouvoirs se trouvent accrus et c'est ce qu'il y a d'un peu inquiétant, car il y a là un dessaisissement de plus du Parlement.

En effet, le gouvernement ne met plus maintenant qu'après coup l'appareil législatif en mouvement, bien qu'il soit tenu de le faire, en principe, dans un cours délai. La Chambre n'est saisie qu'une fois le fait accompli, et si le décret intervient le lendemain de la clôture de la session, le Parlement, à son retour, aura la main forcée et ne pourra plus, en fait, refuser de sanctionner des droits qui fonctionnent depuis deux ou trois mois et qui ont déjà produit leurs effets, bons ou mauvais; il pourra tout au plus rapporter la mesure pour l'avenir, en s'inclinant devant ce qui a été fait pour le passé. L'art. 6 de la loi de 1929 confie en réalité à l'initiative du gouvernement toute notre politique douanière en matière agricole V. à ce sujet les justes observations de M. Julien Durand, au cours de la discussion à la Chambre.

Nous signalons pour le moment, simplement pour mémoire les dispositions de la loi du ler Décembre 1929 touchant la rétroactivité des droits graves au point de vue des principes et sur lesquelles nous reviendrons plus tard à propes de la date d'application des tarifs.

La procédure nouvelle instituée par la loi de 1929 a été appliquée par le décret du 18 Janvier 1930 portant relèvement des droits sur les avoines et sur les pommes de terre.

On a laissé de côté jusqu'ici, les attributions du pouvoir exécutif en matière de régimes conventionnels ou de dérogations au régime du droit commun.

Le chef du pouvoir exécutif a le droit de négocier des traités de commerce.

Mais le
Parlement
doit autoriser la ratification
de ces
traités.

La loi douanière peut contenir certaines restrictions aux Pouvoirs du Président de la République.

Le chef du pouvoir exécutif possède tout d'abord, le droit de négocier des traités de commerce. Ce droit lui est conféré par l'article 8 de la loi constitutionnelle du I6 Juillet 1925; sur les rapports des pouvoirs publics. "Le président de la République négocie et ratifie les traités. Mais cette ratification doit être autorisée par le Parlement quand il s'agit de traités de paix, de traités de commerce ou de traités qui engagent les finances de l'Etat . Par traités de commerce, il faut entendre toute commention concernant les relations commerciales entre les signataires, y compris par exemple. les traités de navigation. Ce principe de l'autorisation gouvernementale se trouvait déjà consacré quant aux traités de commerce, par la charte constitutionnelle de 1814 et par celle de 1830. Au contraire, l'article 3 du Senatus-consulte du 26 Décembre 1852 rendait les conventions portant modification du tarif exécutoires sans l'intervention du Corps Législatif. C'est grâce à cette disposition que l'Empereur Napoléon III avait pu changer d'autorité l'orientation de notre politique douanière en contractant avec l'Angleterre le traité de 1860.

Une question assez délicate s'est posée au sujet des pouvoirs du Président de la République. étant donnée la portée générale de l'article I8 de la loi constitutionnelle. Si, en effet, cet article ne fait aucune réserve, la loi douanière peut contenir certaines restrictions. Ainsi, la loi du II Janvier 1892 a institué deux tarifs. En vertu de cette loi, le gouvernement peut accorder par traité à d' autres pays, en tout ou en partie, le bénéfice du tarif minimum. Déjà la loi du 19 Décembre 1891, pour lui permettre de s'entendre avec les puissances étrangères, au sujet du renouvellement des anciens traités, qui arrivaient à l'échéance, l'avait autorisé à substituer dans les conventions nouvelles aux anciens droits conventionnels l'octroi de notre tarif minimum. Mais cetto législation exclut la possibilité de descendre au-dessous des droits inscrits au tarif minimum. D'autre part, il a été admis par la jurisprudence parlementaire que le gouvernement, soms le régime de la loi de 1892 et de celle de 1910, ne pouvait vis-à-vis des pays étrangers opter qu'entre deux solutions: Ou bien, le maintien du tarif général, ou bien l'application du tarif minimum, mais qu'il ne lui était pas possible de négocier sur la base de droits intermédiaires entre ces deux tarifs. En effet, ce serait là; disait-on négocier sur le

"Les Cours de Droit"

REPETITIONS ECRITES ET ORALES

taux des droits, contrairement à la volonté du 16gislateur, qui a voulu qu'on ne pût appliquer que
les droits qu'il a fixés lui-même dans le tarif maximum ou dans le tarif minimum. Il a fallu un texte
législatif nouveau, la loi du 29 juillet 1919, pour
autoriser le gouvernement à traiter sur des positions intermédiaires et à mettre provisoirement en
application les réductions accordées dans ces conditions, par décret rendu en conseil des ministres
(Cod.art. I5)

Supposons donc que le gouvernement ait, dans la loi de 1919, conclu un traité accordant à une autre puissance le bénéfice d'un tarif intermédiaire, ou bien encore qu'il consente aujourd'hui par voie de traité des réductions de droits, qui les abaissent au-dessous du chiffre du tarif minimum; en l'es. pèce n'aura-t-il pas outrepassé ses pouvoirs?

Il est à remarquer qu'en pratique, cette situation ne s'est jamais présentée, grâce à l'artifice de procédure déjà indiqué qui a permis de sauve-garder les prérogatives du Parlement. Quand le gouver nement a été obligé, ce qui lui est arrivé à plusieurs reprises, de négocier au-dessous du tarif minimum, il a commencé par demander aux Chambres de modifier le tarif minimum en ce sens, et c'est l'application de ce tarif minimum modifié qu'il a octroyé à l'autre partie; il est resté de cette façon dans la lettre, sinon dans l'esprit du régime de 1892, puisqu'il s'est borné à consentir l'application du tarif minimum, sauf à l'avoir au préalable fait modifier par le législateur, précisément en vue des négociations.

Théoriquement, la question se pose pourtant et elle n'a jamais été élucidée d'une façon complèmalgré un échange d'observations, au moment de la discussion de la loi douanière de 1892: entre M. Ribot, ministre des affaires étrangères, et M/ Méline, rapporteur de la commission des douanes de la Chambre des députés. On doit admettre que le Président de la République a constitutionnellement le droit de conclure des traités de commerce sans aucune restriction; constitutionnellement, il peut donc y insérer toutes les clauses que bon lui semble (sauf, bien entendu à s'exposer au risque de voir le traité rejeté par les Chambres). Sous cette réserve. il peut consolider les droits, descendre au-dessous des droits fixés par le tarif minimum etc: mais en le faisant, s'il ne sort pas du droit constitutionnel, il violera cependant, le droit parlementaire, parce qu'il ira à l'encontre d'une volonté manifestement exprimée du législateur. Les limitations qui

figurent dans les lois douanières, bien que n'entament pas les pouvoirs que le Président de la République tient de la constitution, sont l'expression de cette volonté parlementaire et représentant les conditions auxquelles est subordonnée la ratification du traité par les Chambres (Il va de soi que, dans l'application ce principe demeure nécessairement très vague. En effet, la volonté parlementaire peut ellemême évoluer avec le temps. Ainsi, bien que la loi de 1892 implique que le bénéfice du tarif minimum ne doit pas être accordé par convention pour une durée de plus de douze mois, le Parlement a sanctionné récemment des conventions de plus longue durée.)

En dehors des traités, c'est-à-dire d'une façon unilatérale, le gouvernement est; d'autre part autorisé par les dispositions législatives en vi-

gueur:

I° à concéder par décret simple et à titre définitif (c'est-à-dire, sans ratification des Chambres) notre tarif minimum en tout ou en partie:

a) aux pays qui consentent de leur côté à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de faire cesser cette concession en notifiant son intention I2 mois à l'avance.

b) aux pays qui font bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront les tarifs les plus réduits (Cod.art.I4)

D'autres pouvoirs, plus spéciaux, intéressent également certaines dérogations au régime de droit

Le gouvernement peut, à titre provisoire, c'est-à-dire, sous réserve de la ratification parlementaire:

I') modifier les droits sur les sucres étrangers, (à l'exclusion des sucres des colonies françaises), en l'absence des Chambres, par des décrets, qui doivent d'ailleurs leur être soumis à leur prochaine session. (Loi du 3 Juillet 1840) Cette disposition ne fonctionne plus en pratique.

2°) pour certaines marchandises ou à l'égard de certains pays, appliquer en vertu de dispositions diverses des tarifs spéciaux (V. Cod. art. I4 c et art. I6 b).

Il jouit, d'autre part, de prérogatives étendues en ce qui concerne les régimes douaniers coloniaux, pour lesquels la compétence, d'une façon générale appartient à l'Exécutif et non au pouvoir législatif.

Des pouvoirs propres lui sont également reconnus en matière de police sanitaire.

Enfin, il va de soi, c'est l'application du

Le gouvernement peut par décret concéder le bénéfice de notre tarif minimum en tout ou en partie.

Le gouvernement peut, à titre provisoire, modifier les droits sur les sucres étrangers.

Il peut appliquer des tarifs spéciaux.

Il a des prérogatives étendues en ce qui concerne le régime douanier colonial. En matière de police sanitaidroit commun qu'il possède, en matière douanière comme en tout autre matière, le pouvoir réglementaire; et qu'il lui appartient de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application des lois.

Pouvoirs exceptionnels dont le Gouvernement a été investi pendant la guerre.

Rappelons simplement pour mémoire les pouvoirs exceptionnels dont le gouvernement a été investi pendant la guerre et les textes d'où ces pouvoirs découlent. C'est d'abord la loi du 6 Mai 1916 qui restitue au gouvernement le pouvoir de prohiber l'entrée des marchandises et de majorer les droits d'entrée par décret, pouvoir qu'il tenait autrefois du premier alinéa de l'article 34 de la loi du 17 Décembre 1814, et que l'article 3 de la loi de 1910 lui avait retiré. Cette loi de 1916 est restée en vigueur jusqu'à la fin de l'année 1921, en ce qui concerne le droit de prohiber et jusqu'à la fin de l'année 1922, en ce qui concerne le droit d'augmenter les tarifs, et c'est elle qui a permis le rajustement provisoire de notre tarif douanier par le système des coefficients.

C'est également la loi du 3 Août 1926 (art. 13) qui l'autorise "en raison des inégalités créées par la situation monétaire actuelle et jusqu'à la promulgation de la loi portant révision générale du tarif des douanes, à procéder provisoirement par décrets en conseil des ministres aux rajustements des droits de douane, y compris les majora-tions dont ils sont l'objet". C'est en vertu de cet article I3 de la loi du 3 Août I926 que le décret du 14 Août 1926 a fait subir au tarif une majoration fiscale de 30% succédant elle-même à une première majoration 30%; effectuée par la loi du 4 Avril 1926. C'est enfin la loi du 27 Janvier 1927 (art. Ier) qui lui a permis, à titre exceptionnel, et pour une durée de trois mois, d'apporter des modifications aux tarifs de douane (sauf en ce qui concerns les objets d'alimentation et les articles vestimentaires, à l'exception de la bonneterie), dans la mesure nécessaire pour conclure d'urgence des accords commerciaux. Cette loi était nécessaire à la conclusion de l'accord franco-allemand, signé le I7 Août 1927, et c'est elle qui a donné le moyen au gouvernement d'amorcer, sans le concours des Chambres, la révision de notre tarif douanier, par l'additif douanier, contenu dans un décret du 2 Mars 1928.

Toutes ces mesures, aujourd'hui abrogées étaient il est vrai, des mesures exceptionnelles, dues à des circonstances spéciales. Cependant ce qui fait leur intérêt, c'est qu'elles marquent une réritable abdication du Parlement, dont le

de la guerre, a plus ou moins persisté depuis lors. Grâce à la liberté d'action, que lui ont donnée, en particulier, la loi de 1916, jusqu'au Ter Janvier 1923, et ensuite celle de 1927, c'est le gouvernement qui a dirigé de sa propre initiative notre politique douanière, et on a pu signaler à cet égard ce qu'on a appelé le recul de la loi devant le décret (I).

Disposition du projet 3352 tendant à étendre les prérogatives du gouvernement en matière douanière.

Cette tendance du gouvernement à élargir ces pouvoirs se retrouve d'une façon caractéristique dans le texte du projet n° 3352 de révision du tarif

Nous avons déjà signalé un certain nombre de modifications qu'il apportait aux textes en vigueur; toutes étaient dans le sens d'une extension des pouvoirs de l'Exécutif. Plus significative est encore une disposition de l'article 2 du projet qui prévoit que les droits inscrits au tarif majorés ou diminués à la fin de chaque trimestre par décret rendu en conseil des Ministres, en proportion de l'augmentation ou de la diminution de l'indice des prix de gros. C'était, la consolidation, au profit du gouvernement des pouvoirs d'ajustement du tarif, qui lui avaient été précédemment accordés à titre provisoire. Il est vrai que cette disposition s'expliquait, au moment où le projet a été déposé, par le fait que les prix étaient encore très mobiles et que la monnaie n'était pas stabilisée.

Mais les dispositions les plus symptomatiques sont peut-être celles des articles 8 et 9 qui concer-

nent les prohibitions d'entrée et de sortie.

L'article 8, pour les premières, faisait revivre l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi du I7
décembre ISI4, supprimé par la loi de I9I0 et remis
provisoirement en vigueur par celle de I9I6.Le Gouvernement aurait pu prononcer, par décret en conseil
des ministres, des prohibitions d'entrée, lorsque
les circonstances l'auraient exigé, et accorder des
dérogations sous forme de licences et d'autorisations particulières. L'exposé des motifs, au commentaire de cet article, insistait d'une façon asses
curisuse sur le fait que la rédaction de l'article 3
de la loi de I9I0, qui avait abrogé l'alinéa Ier de
la loi de ISI4, aurait été le résultat d'une erreur.
On se rappelle que l'article 3 de la loi de I9I0
donne la liste de toutes les mesures que le

⁽I) P. Bastid. La récente réforme douanière. Rev. pol. et parlem. IO Septembre et IO Octobre 1928.

gouvernement peut être appelé à prendre contre l'étranger à titre de représailles, et se termine par me disposition abrogeant l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi de ISI4. Or, dit l'Exposé des motifs, la liste des mesures de représailles autorisées, et dans laquelle ne figure pas la possibilité d'édicter des prohibitions était destinée, paraît-il, à accroître les prérogatives du pouvoir exécutif, en visant des éventualités que n'avaient prévues ni la loi de ISI4, ni celle de IS92 à savoir des guerres de tarif Ce n'est que par mégarde qu'aurait été abrogé, lors du vote de la loi de I9I0, le paragraphe Ier de la loi de ISI4, qu'il devait, au contraîre, compléter et non remplacer.

D'ailleurs ajoutait l'exposé des motifs, ce sont là des pouvoirs que le gouvernement avait toujours possédés sauf de 1910 à 1916, jusqu'en 1923, et qu'il est indispensable de lui restituer pour les

nécessités de notre politique économique.

Quant aux prohibitions de sortie, l'article 9 du projet accroissait singulièrement les pouvoirs du Gouvernement, que le Gouvernement tient de l'alinéa 3 de l'article 34 de la loi de 1814. Au lieu de concerner uniquement les droits de sortie ou les prohibitions d'exportation afférents aux produits du sol et de l'industrie nationale, le nouveau texte aurait été applicable à l'ensemble des produits du marché intérieur, quelle que fût leur origine, ce qui aurait permis de retenir à l'intérieur pour les besoins du ravitaillement national, aussi bien les marchandises introduites de l'étranger que les marchandises indigènes.

D'autre part, l'article 3 de la loi du I5 Juin 1861, qui exceptait de la faculté d'édicter des prohibitions de sortie un certain nombre de produits alimentaires agricoles, notamment les céréales, aurait été abrogé. On ne savait pas non plus, d'ailleurs, très exactement si cet article 3 de la loi de 1861 est ou n'est plus en vigueur. On a prétendu:en effet, qu'il n'était qu'un texte de circonstance.La loi du I5 Juin 1861 était la loi qui supprimeit le régime de l'échelle mobile des céréales. Or, ce régime ne peut fonctionner qu'avec un système de taxes à l'exportation et c'est pour être sûr que l'échelle mobile ne pourrait jamais être rétablie que l'article 3 de la loi de I86I aurait dépouillé le Gouvernement du droit de taxer ou de prohiber à l'exportation les blés ou certaines autres denrées. Quoi qu'il faille penser de cette explication, on ne trouve en tous cas aucun texte qui atroge explicitement ou implicitement l'article en question. Cependant en 1870 et en 1914. le Gouvernement a agi comme s'il n'était plus en

vigueur et a pris des décrets interdisant la sortie des céréales et de certaines autres denrées agricoles Les décrets de 1914 ont d'ailleurs été ratifiés par les Chambres, et ce fait pourrait faire douter que la loi de 1861 subsiste toujours. Rn tout cas, le projet nº 3352 proposait de la supprimer de façon explicite.

Si 1'on se rappelle les autres dispositions déjà signalées du projet, notamment celles qui autorisent le Couvernement à suspendre provisoirement les droits à l'importation en tout ou en partie, non seulement en cas de prévision d'une guerre, mais simplement pour faciliter l'approvisionnement de nos industries ou encore pour briser les coalitions de producteurs sur le marché national, on peut mesurer l'accroissement considérable qui en résulte du rôle du Gouvernement en matière douanière. Celui-ci serait devenu le maître presque absolu de notre politique commerciale, sauf à mettre ensuite, le cas échéant, le Parlement en présence du fait accompli.

Cette tendance n'a pas été sans alarmer les assemblées et de différents côtés, lui a été adressé le reproche d'être en contradiction avec le droit

constitutionnel.

Il ne rentre pas dans le cadre de ce cours d' approfondir le problème du droit constitutionnel qui se trouve ici soulevé, nous nous bornerons à indiquer

sommairement en quoi il consiste.

Nous nous trouvons en présence d'une règle constitutionnelle, d'après laquelle les représentants de la Nation seuls peuvent consentir l'impôt, et d' autre part; de ce fait, qu'en vertu de dispositions spéciales, le Gouvernement exerce, dans certains cas, un peuvoir fiscal, étant autorisé, tantôt à titre définitif, tantôt provisoire, à créer des droits de sortie, à majorer, à réduire ou à supprimer des du gouvernement. droits d'entrée; etc.

Comment cette situation de fait peut-elle se

concilier avec le principe constitutionnel?

Sur ce point, les auteurs sont divisés. Il y a désaccord, en premier lieu sur la règle constitutionnelle elle-même. Est-elle un principe de droit écrit? Il figure bien dans l'article I4 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 mais il reste à savoir si cette déclaration a une valeur juridique positive ou si elle ne doit pas être considérée simplement comme l'énoncé de principes philosophiques sous caractère constitutionnel. A défaut de textes, on peut considérer cette règle comme une règle coutumière, aujourd'hui consacrée par une adhésion générale. Enfin, d'après cer tains auteurs, tels que M. Carré de Malberg (I) notre

(I) Contribution à la théorie générale de l'Etat. tome II. page 582.

Comment se concilie avec le principe constitutionnel la tendance à étendre en matière douanière les pouvoirs droit public, étant à base légale, exclut toute règle coutumière. La règle du vote de l'impôt n'a qu'une valeur législative; elle est fondée simplement sur des textes de lois, et repose sur l'interdiction reproduite tous les ans, à la fin de la loi de finances de percevoir toutes contributions autres que celles qui sont autorisées par la loi.

D'où au moins trois systèmes:

Le législateur d'après M. Carré de Malberg, est maître, la constitution n'ayant pas déterminé le domaine respectif de la loi et du règlement, de fixer les attributions qu'il lui plaît de conserver pour lui-même et celles qu'il entend faire exercer par le pouvoir exécutif. Dans cette doctrine, le Parlement, si bon lui semblait, pourrait transférer tous ses pouvoirs au gouvernement en matière douanière.

Dans un sens diamétralement opposé, une autre théorie conclut du caractère constitutionnel du vote de l'impôt et de l'impossibilité pour le Parlement de déléguer des fonctions qui lui sont propres au caractère inconstitutionnel et injustifiable de toutes les dérogations consenties en matière douanière en faveur du pouvoir exécutif.(2).

Enfin dans un troisième système, la règle du vote de l'impôt par les représentants de la nation; étant une régle coutumière de droit public, comporte aussi une exception coutumière qui réserve au pouvoir exécutif, en matière douanière, certains droits pro-

pres.

Cette dernière solution est celle qui paraît la plus rationnelle. D'abord; il semble difficile que le Parlement puisse, si bon lui semble, transférer par une loi tous ses pouvoirs fiscaux en matière douanière. Il n'est pas douteux que le principe du vote de l'impôt par les représentants de la nation, du'on le fasse remonter à un texte précis comme la Déclaration des Droits de l'homme ou simplement à la coutume, est à la base même de notre droit constitutionnel, et que c'est une règle dont la portée dépasse celle des lois ordinaires. D'autre part, la théoris qui voit dans toute délégation consentie au pouvoir exécutif en matière douanière une disposition inconstitutionnelle et injustifiable se heurte à une pratique constante. Personne n'a jamais contesté la nécessité de doter le Gouvernement de la faculté de prendre lui-même en certaines circonstances, des mesures douanières d'urgence, et c'est seulement sur l'extension abusive de cette faculté que les discussions se sont élevées. Il semble bien difficile de considérer comme inconstitutionnelle une pratique

⁽²⁾ Bastid (loc, citat.)

qui est d'autre part admise comme une pratique régulière, à moins d'accepter cette solution absurde que les pouvoirs publics peuvent, dans certains cas fonctionner à la fois inconstitutionnellement-et régulièrement. En fait, notre Constitution de 1875, qui est extremement sommaire, s'appuie sur la coutume, en ce sens qu'elle se réfère implicitement à un certain nombre de grand principes admis. Le vote de l'impôt est un de ceux-là, de meme que la pratique constante, en vertu de laquelle le Gouvernement dispose de certains pouvoirs douaniers, est, de son coté, une dérogation consacrée par la tradition.

Il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler que cette explication ne fournit pas et ne peut pas fournir de solution précise du problème. On ne saurait. en effet, fixer avec précision où doit s'arrêter la limite des pouvoirs d'exception à accorder au Gouvernement et déterminer à partir d'où ils commencent à empièter sur les prérogatives essentielles lu Législatif . C'est une question d'appréciation sur laquelle il est impossible de grouper une doctrine unanime, d' autant plus que le reproche d'inconstitutionnalité n'intervient, en l'espèce, que d'une façon intermittente dans les discussions, plus exactement, d'une façon alternative. Il est invoqué par les libres-échangistes, quand il s'agit de pouvoirs destinés à renforcer la protection: Tel était le cas de la loi de cadenas. En sens inverse, ce sont les protectionnistes qui soulèvent l'argument d'inconstitutionnalité, lorsqu'il s'agit des pouvoirs destinés à permettre au Gouvernement d'atténuer les rigueurs du système protectionniste. Tout ce qu'on peut dire, c' est qu'étant donné l'esprit de notre constitution l' extension des pouvoirs propres du Gouvernement au-dela de ce qui est rigoureusement nécessaire pour faire face à des circonstances exceptionnelles ou pour prendre, dans des cas spéciaux, des mesures d'urgence incompatibles avec la lenteur des débats parlementaires, va à l'encontre, sinon de la constitution elle même, tout au moins de la tradition constitutionnelle les pouvoirs donnés au Gouvernement doivent être des pouvoirs d'exception et ne pas lui attribuer licence entière de diriger la politique commerciale du pays.

Les formalités douanières.

Le dédouanement des marchandises.

Toute entrée ou toute sortie de marchandises exige un certain nombre de formalités. La marchandise doit être déclarée par l'intéressé, vérifiée par le service donner lieu à la délivrance d'un permis; les droits, si elle en est passible, doivent être acquittés ou faire, le cas échéant. l'objet d'un engagement

de les acquitter. L'ensemble de ces formalités constitue ce qu'on appelle le dédouanement. Dédouaner une marchandise c'est remplir ou provoquer de la part du service l'accomplissement des différentes formalités grâce auxquelles on pourra en obtenir la libre disposition.

Nous aurons donc à voir dans les développements qui vont suivre: par qui est effectué le dédouanement ou ce qui revient au même, par qui sont accomplies les formalités douanières.

La première formalité, dont toutes autres

sont la conséquence, est la déclaration.

C'est un principe fondamental, en matière douanière comme en matière de contributions indirectes, que le contribuable doit fournir lui-même au service, par une déclaration, les éléments de liquidation des droits.

Des trois méthodes possibles pour déterminer les éléments imposables : méthode des signes extérieurs, méthode de la constatation administrative et méthode de la déclaration se trouve naturellement exclue par le caractère même des droits. L'emploi de la méthode de la constatation administrative, c'està-dire de la taxation faite par l'administration, à l'aide des investigations auxquelles elle a procédé elle-même, n'est pas au contraire, inconcevable. On pourrait imaginer par exemple, pour la douane, un système dans lequel l'importateur, n'aurait d'autre obligation que de présenter les marchandises au bureau, les agents ayant charge de s'assurer eux-mêmes par leur vérification, de la nature, de l'espèce, du poids de la marchandise et de tous les éléments qui influent sur le calcul de l'impôt. A certains égards, ce système apparaît même comme plus commode que le système de la déclaration, le rôle du redevable se borne à la présentation matérielle des marchandises ; toutes les formalités lui sont épargnées, et nous verrons plus loin combien ces formalités sont compliquées et combien il est difficile de fournir une déclaration douanière correcte. L'intéressé économiserait son temps et son travail et éviterait les risques auxquels l'expose une déclaration irrégulière: risque de payer plus qu'ils ne doit et surtout risque d'encourir des sanctions, car, en matière de douane, le principe est qu'il n'est pas tenu compte de la bonne foi. Cependant le système de la déclaration obliga-

Cependant le système de la déclaration obligatoire présente au point de vue pratique de telles supériorités qu'il a prévalu dans tous les pays. La première, c'est qu'il accroît les garanties du fisc, puisque le service peut ainsi confronter les résultats de ses propres constatations avec les indications que le contribuable est tenu de lui fournir.

est obligatoire en matière de couanes.

Le déclaration

le système de la taxation directe, ses avantages pour les redevables.

Supériorité
au point de
vue pratique,
au système
de la déclaration obli-

La seconde, et la principale, c'est que la déclaration fournit, au cas où, pour une raison ou pour une autre, les agents ne peuvent pas procéder à la vérification des marchandises, une base de taxation qui, autrement, ferait complètement défaut. L'Administration pourra même s'en rapporter purement et simplement à la déclaration, si elle lui paraît plausible, ou tout au moins se contenter d'en vérifier les indications par épreuves. D'où simplification du service et plus grande célérité des opérations. Le commerce subirait un grave préjudice, une perte de temps et d'argent, si la Douane était contrainte de vérifier, peser, compter, mesurer toute les marchandises qui passent sous ses yeux (I)

La déclaration à l'étranger. Les dérogations au principe. On ne peut au surplus relever, à l'étranger que de très rares dérogations au système de la déclaration, qui y est également suivi. Nous citerons simplement à cet égard. Les règlements allemands concernant la vérification officielle (amtliche Zoll revision) ou encore les règlements russes concernant le "dédouanement sous accidence". Dans les cas prévus par ces réglements, le redevable peut se borner à placer les marchandises sous les yeux du service, qui fixe, d'après les résultats de ses investigations, les droits à percevoir- la conséquence étant: soit le paiement d'une certaine surtaxe, soit la privation de tout recours contre les liquidations faites par le service.

Par qui la déclaration doit être faite.

Avant d'examiner ou et en quelle forme doit être faite la déclaration il convient de rechercher par qui elle doit être faite.

A cet égard, il faut distinguer les importations par voie de terre et les importations par voie de mer.

En dehors des formalités qui leur sont communes avec les arrivages par terre, les importations par mer comportent, en effet, une première série de formalités qui leur est propre et qui concerne ce qu' on appelle la "conduite du navire en douane"- ou encore, la "mise en douane du navire".

⁽I) On peut remarquer qu'il est même arrivé au commercant de demander lui-même l'extension obligatoire de la déclaration à des éléments pour lesquels elle n'était pas exigée, c'est le commerce qui a demandé que la déclaration du poids fût exigée pour les boissons en futailles, qui en étaient dispensées en tant que ces marchandises sujettent à coulage"(infra)" afin d'éviter la perte de temps due à la nécessité de peser les fûts au bureau.

La conduite des navires en douane.

Personnes aptes à procéder à la conduite du navire.Le monopole des courtiers interprètes-conducteurs de navires.

Documents à déposer pour la déclaration des marchandises importées par mer. Ces formalités consistent dans le dépôt du rapport de mer-éventuellement du livre de bord-de celui des actes de francisation et du congé, ainsi que du manifeste ou déclaration sommaire des marchandises. (I)

La détermination des personnes aptes à procéder à la conduite du navire présente une importance particulière, non pas qu'elle intéresse spécialement la douane, mais parce qu'elle touche au monopole des courtiers maritimes. Les courtiers "conducteurs-interprètes" (2) de navires sont des officiers
ministériels, créés par l'Ordonnance sur la marine
de I68I, qui ont, en vertu de l'article 80 de notre
Code de Commerce, le monopole de la traduction des
documents intéressant la conduite des navires, et colui de la représentation des intéressés vis-à-vis du
service des douanes, lorsque ceux-ci ne procèdent pas
eux-mêmes aux formalités.

Toute personne non qualifiée, qui procèderait à ces formalités; commettrait une atteinte à ce monopole.

(I) Le rapport de mer est le document dans lequel le capitaine relate tous les incidents de la traversée ... Le livre de bord note au fur et à mesure ces incidents et sert à la rédaction du rapport de mer. Les actes de francisation sont les actes qui établissent la nationalité française du navire; le congé est le passeport du bâtiment. Enfin, le manifeste ou déclaration sommaire des marchandises est une énonciation sommaire de la composition de la cargaison.

(2) Les courtiers interprètes-conducteurs de navire, comme l'indique leur dénomination, sont issus de la réunion dans un même office des offices de courtiers interprètes et de courtiers conducteurs, qui autre-fois étaient distincts. Il n'en existe pas dans tous les ports, mais seulement dans les places maritimes importantes; dans celles où il n'y a pas de courtiers efficiels, le courtage est libre.

Les courtiers interprètes condusteurs de navires sont les seuls aujourd'hui qui soient placés sous une loi de privilège, depuis que la loi du I8 Juillet I866 a établi le principe de la liberté du courtage, en distinguant simplement dans les autrec domaines les courtiers libres et les courtiers inscrits, qui jouissent de certains avantages par rapport aux premiers sans être toutefois investis du monopole des opérations de courtage.

Il faut se garder de confondre les courtiers interprètes-conducteurs de navires avec les courtiers d'assurances maritimes, qui sont chargés de mettre en rapport ceux qui cherchent à contracter une assurance avec les assureurs. Le capitaine peut effectuer les opérations de conduite du navire. La loi des 6, 22 Août I79I, (titre II- art. 4) et la loi du 4 germinal an II (titre II- art. 2 et 9) désignent le capitaine comme syant charge de la conduite du navire (sauf, s'il n'y procède pas lui-même, à se faire représenter par un courtier interprète-conducteur). D'ailleurs, même si le Capitaine agit personnellement, le recours au courtier maritime sera obligatoire pour la traduction des documents en langue étrangère présentés au service, sinsi que des dépositions orales en langue étrangère faites à la douane, à condition, bien entendu, qu'il existe sur la place un courtier assermenté pour la langue utilisée.

Il a été admis par la jurisprudence, à la suite de difficultés soulevées par les courtiers maritimes, que les lois de 1791 et de l'an II, en désignant le capitaine comme devant effectuer les opérations de conduite du navire, ont simplement visé l'hypothèse la plus fréquente, mais qu'elles n'ont pas entendu donner au capitaine compétence exclusive L'ordonnance de 1681, dont les rédacteurs des lois de la révolution se sont directement inspirés, employait, en effet, des formules plus larges; elle énonçait que les "maîtres et marchands" qui voudraient opérer personnellement, ne seraient pas tenus de se servir d'interprètes ou de courtiers.

Il a été admis, en conséquence que le capitaine, (c'est lui que l'ordonnance de I68I désigne sous le nom de "maître" du navire) n'étant que le préposé de l'armateur, ce dernier a qualité pour accomplir personnellement les formalités. Il pourra donc déposer lui-même le manifeste, le livre du bord etc,...sous réserve du recours obligatoire à des courtiers, s'il y en a sur la place, au cas où des traductions sont nécessaires. L'armateur pourra d'ailleurs se substituer un représentant qualifié de sa maison, muni d'un pouvoir régulier déposé à la douane.

Le commis succursaliste de l' armateur peut procéder à la conduite du navire.

Le même droit a été reconnu au commis-succursaliste de l'armateur. On appelle ainsi un commis
appartenant exclusivement à la maison d'armement, ne
pouvant par conséquent pas être le représentant de
plusieurs maisons et chargé de la représenter dans
toutes les affaires qu'elle peut avoir à régler sur
la place où il est installé. La Cour de Cassation
(3I janv. 1852) a jugé que le maître ou marchand,
qui agit par l'intermédiaire u'un commis mandataire
exclusif, est censé agir par lui-même et n'empiète
pas sur le monopole des courtiers maritimes. La personnalité de ce commis se confond, en effet, avec
celle de sa maison (Cass.Civ. 25 Février 1895).

Le consignataire unique de la cargaison peut procéder à la conduite du navire.

La déclaration de détail s'applique aux marduites par terre et par mer

3° .- peut également agir le consignataire unique de la cargaison, c'est-à-dire la personne munie d'un connaissement général lui donnant pouvoir de disposer de la totalité des marchandises qui se trouvent à bord, ou de tous les connaissements relatifs à ces marchandises. C'est, en effet, le consignataire unique de la cargaison que visait l'ordonnance de I68I sous l'expression de "marchand", parce qu'à cette époque la cargaison du navire appartenait la plupart du temps à un seul marchand, qui accompagnait les marchandises jusqu'au lieu où il voulait les vendre. Le consignataire unique de la cargaison est sans conteste, une partie directement intéressée à la conduite du navire. Son intérêt est aussi complet aussi exclusif que celui du capitaine ou de l' armateur, puisqu'il a des droits sur la totalité de la cargaison. Au contraire, on me saurait reconnaître le même intérêt aux porteurs de connaissements particuliers qui ne leur donnent droit qu'à une partie des marchandises. Ils ne sauraient représenter le navire, n'ayant chacun qu'un intérêt partiel et limité à la part de cargaison qui leur est destinée (Cass, Civ. 22 Janvier 1875- civ. 25 Février 1895)(1

Toute intervention autre que celle des parties qu'on vient de désigner constituerait une atteinte au monopole des courtiers maritimes, quand il en existe sur la place. C'est aimsi que les consuls étrangers auxquels certaines conventions, aujourd'hu abrogées, avaient reconnu ce droit, ne peuvent se substituer, pour les opérations de conduite du navire et pour les traductions, aux courtiers interprête conducteurs de navires.

Ces formalités, ainsi qu'on l'a dit, sont propres aux importations par voie de mor. Bien que comprenant le dépôt du manifeste ou de la déclarachandises intro- tion sommaire de la cargaison, elles sont complètement distinctes de celles qui concernent la déclaration de détail, laquelle est exigée, tant pour les marchandises introduites par terre que pour celles arrivant par mer, et qui est soumise aux mêmes règle pour les unes et pour les autres.

> Toutefois, pour, les importations par mer, la loi des 6-22 Août 1791 (art. 10) posant en règle générale que la déclaration de détail est le fait

⁽I) De même, à la sortie, faute d'intérêt, le consignataire unique de la cargaison ne pourra plus agir pour les formalités car s'il est intéressé à l'arrivée du navire, qui transporte toutes les marchandise dont il est destinataire, il ne l'est pas, au contraire, à son départ.

du conducteur de marchandises, en attribuait le soin aux "capitaines ou maîtres des navires et autres bâtiments": cette obligation s'ajoutait pour eux à celles qui concernent-la mise des navires en douane. La loi du 4 Germinal an II devait les en dispenser bientôt, en édictant (Titre II, art. 4) que la déclaration de détail serait faite dans les 3 jours de l'arrivée au port par "l'armateur ou le consignataire". Le capitaine, depuis la loi de Germinal an II, n'ayant plus spécialement la charge de la déclaration de détail pour les importations par mer, il n'y a plus lieu d'établir, quant à cette déclaration de distinctions entre les arrivages par terre et ceux par mer, auxquels s'appliquent les mêmes règles. Or, les textes qui s'y référent et que l'on trouve maintenant groupés, dans les articles 67, 68 et 69 de la codification, forment un assemblage des plus confus.

Textes législatifs relatifs à la déclaration de détail.

Ce sont en premier lieu, l'article 8 du titre II de la loi des 6-22 Août 1791, relatif aux importations par voie de terre, qui dispose que les "voituriers ou conducteurs de marchandises" entrant ou sortant par terre devront faire une déclaration à leur arrivée au bureau de douane; en second lieu, l'article 4 du Titre II de la loi du 4 Germinal an II, pour les importations par mer, qui désigne ainsi qu'on vient de le voir, "l'armateur ou le consigna. taire" (sans exclure d'ailleurs le capitaine, qui n'y est plus obligé) comme tenus à faire la déclaration .

D'autre part, l'article 11 du Titre II de la loi des 6-22 Août 1791 prévoit que, faute par le capitaine ou le conducteur des marchandises, d'avoir fait la déclaration requise. les "propriétaires des marchandises" devront la fournir.

La même loi (titre II art. 6 mentionne, par ailleurs, comme astreints à la déclaration de sortie les "marchands, négociants ou leurs facteurs, courtiers, capitaines et maîtres de navire".

De cet ensemble de textes disparates, il est possible cependant de dégager deux principes:

I'- aucune personne n'a qualité exclusive

pour faire la déclaration.

2°- Normalement, le soin de cette déclaration incombera au conducteur, c'est-à-dire à la personne qui transporte les marchandises (capitaine, voiturier, armateur, etc.) ou, à son défaut, au propriétaire ou à la personne qui peut se comporter vis-à-vis de la douane comme propriétaire des marchandises, (marchand, négociant, consignataire, ou leurs facteurs). En effet, si le transporteur n'a

Normalement le soin de la déclaration de détail incombe au conducteur de la marchandise. Personnes aptes à faire une déclaration.

pas fait la déclaration, il faut bien que le propriétaire puisse la faire à sa place, pour retirer la marchandise qui lui appartient.

Il n'y a exception que pour le transit international où, comme on le verra par la suite, le dédouanement lorsqu'il se fait en cours de route, doit être obligatoirement effectué, en vertu de la convention internationale de Berne par les soins de la compagnie de chemins de fer.

Remarquons d'ailleurs qu'il n'y a pas grand intérêt pour la douane, à ce que les personnes susceptibles de faire la déclaration de détail soient rigoureusement déterminées. C'est ce qui explique l' imprécision des textes . Si, à défaut de dispositions catégoriques, la jurisprudence a été amenée à fixer limitativement les personnes susceptibles de procéder à la conduite du navire en douane, c'est uniquement parce que, en l'espèce, se posait la question du monopole des courtiers maritimes, qui n'est pas en jeu pour la déclaration de détail des marchandises. Quant à celle-ci, les intérêts du trésor seront suffisamment sauvegardés, pourvu I°- que le déclarant soit présent et soumette matériellement la marchandise aux agents; 2°- qu'il établisse qu'il a qualité pour disposer vis-à-vis de la douane de cette marchan dise, après déclaration, visite et paiement des droits. Si le service remettait la marchandise qui se trouve sous sa main à une personne sans titre, elle engagerait évidemment sa responsabilité envers le véritable propriétaire.

Il ne faut pas à cet égard prendre à la lettre les instructions administratives, d'après lesquelles les déclarations peuvent être faites par ceux qui sont en état de présenter les marchandises au service; ce qui laisserait supposer que le premier venu peut les déclarer et se les approprier indûment de cette façon. Encore faut-il que le détenteur de la marchandise soit un détenteur légal.

Or, ont qualité pour retirer la marchandise après accomplissement des formalités:

I) évidemment le "conducteur", transporteur, voiturier, qui, en vertu du contrat de transport, est tenu de faire parvenir la marchandise à destination. La qualité de voiturier se constate facilement de visu. Elle ressortira du fait qu'un charretier arrête devant le bureau de la douane une voiture contenant des colis à déclarer ou qu'un agent de chemins de fer se présente pour faire la déclaration. En général, le transporteur sera d'ailleurs pourvu du connais sement ou de la lettre de voiture.

2°- A également qualité pour retirer les marchandises toute personne qui se présente pourvue d'un connaissement, d'une lettre de voiture ou d'un récépissé.

Le connaissement est l'acte qui constate la réception des marchandises par le maître du navire représente la marchandise transportée et donne droit exclusif à la personne qui en est saisie comme destinataire de se faire délivrer ces marchandises à l'arrivée par le capitaine.

Le connaissement est établi en quatre exemplaires au moins, un pour le chargeur, c'est-à-dire pour la personne qui expédie les marchandises et les fait charger sur le bâtiment, un pour le capitaine et un pour l'armateur C.Comm. art. 282, al Ier. Le connaissement pour le destinataire est généralement remis au chargeur de la marchandise qui prend soin de le lui faire parvenir. Le connaissement peut être au porteur, à ordre ou nominatif.

La lettre de voiture est l'acte qui constate le contrat de transport par voie de terre; cet acte est établi sous forme de lettre adressée par l'expéditeur au destinataire et contenant un certain nombre de mentions indispensables, telles que noms de l'expéditeur, du destinataire, et du voiturier, désignation des marchandises, délai et prix de transport, montant de l'indemnité en cas de retard, etc.. Lorsqu'elle est émise en un seul exemplaire, la lettre de voiture voyage avec la marchandise et est confiée aux soins du voiturier. Quand il y a deux exemplaires, l'un reste aux mains du voiturier, et l'autre, signé par lui, est laissé à l'expéditeur.

Pour les transports par chemins de fer, la lettre de voiture est, en pratique, remplacée aujourd'hui par le récépissé. Le récépissé, à l'inverse de la lettre de voiture, émane du transporteur, il constate la réception des marchandises, ainsi que les conditions du transport. Le partie en est détachée et remise à l'expéditeur; l'autre accompagne la marchandise et est remise ensuite au destinataire, auquel elle sert de titre pour se le faire délivrer.

Les personnes susceptibles de présenter à la douane un connaissement, une lettre de voiture ou un récépissé et, par suite, aptes à faire une déclaration, sont donc en résumé : I°- le transporteur; voiturier, compagnie de chemins de fer, compagnie de navigation, etc.... 2° - l'expéditeur, quand

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE 3

Répétitions Écrites et Orales P il est lui-même le destinataire et qu'il suit la marchandise; 3° - le destinataire, qui pourra être l'acheteur des marchandises, ou le mandataire du chargeur de la cargaison, à qui les marchandises sont expédiées pour qu'il en prenne livraison et qu'il en dispose suivant les instructions reçues (c'est ce mandataire, qu'on appelle le consignataire unique de la cargaison) ou, enfin un commissionnaire auquel l'expéditeur a adressé ses marchandises pour que celui-ci en effectue le dédouanement et leur donne ensuite la destination voulue.

Ces diverses personnes pourront d'ailleurs se substituer des fondés de pouvoir accrédités à titre permanent près du service ou bien des mandataires munis d'une procuration régulière, qu'ils présenteront à la douane et qui agiront pour le compte de leur commettant.

Toute personne munie d'un connaissement d'une lettre de voiture ou d'un récépissé pourra donc dédouaner les marchandises qui y sont relatées sans que le service ait à se préoccuper de savoir si ces marchandises lui appartienment ou non, sa responsabilité et l'intérêt du Trésor étant couverts, puisqu'il a en face de lui quelqu'un qui paie les droits et qui produit un titre lui permettant de disposer des objets déclarés. C'est en ce sens qu'il faut interpréter l'article 11 du titré II de la loi de I79I (Cod. art. 182) aux termes duquel le propriétaire des marchandises laissées dans le bureau, à défaut de déclaration suffisante devra pour les retirer, faire sa déclaration et justifier de sa propriété . Il faut entendre par là que la personne qui se présentera à la douane devra produire des titres attestant qu'elle peut disposer, à l' égard du service, de la marchandise et qu'elle la détient régulièrement; peu importe que ce soit pour son compte ou pour le compte d'autrui. Comme l'énonce un jugement du Tribunal de Châlons-s/-Marne du 8 Juillet 1910 "par propriétaire de la marchandise il faut entendre le propriétaire des objets soumis aux droits ou celui qui, tel que le commissionnaire ou l'entrepositaire, a, à un titre quelconque, la charge de ces objets".

Pour la douane déclarant et propriétaire sont des expressions synonymes.

C'est ce qu'on traduit habituellement par cette règle que, pour la douane, le déclarant est réputé propriétaire. Cette règle est formulée explicitement dans un jugement du tribunal de paix de Marseille du 29 Mars 1837, confirmée par jugement du Tribunal civil du 2 Août de la même année. Elle se base principalement sur l'article Ier du titre XII de la loi des 6/22 Août 1791, en vertu

duquel"la confiscation des marchendises saisies pourra être poursuivie et prononcée contre les préposés à leur conduite, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires, quand même ils lui seraient indiqués, sauf, si les dits propriétaires intervenaient ou étaient appelés par ceux sur lesquels les saisies auraient été faites, à être statué, ainsi que le droit, sur leurs interventions et réclamations. "Ce texte établit donc le droit pour la douane de s'attaquer au déclarant en laissant complètement de côté le propriétaire, même s'il lui est connu.

D'autres textes semblent avoir également fait des applications du même principe. Ainsi, ce sont les personnes qui ont fourni les déclarations qui, seules, ont une action contre la douane, si l'administration leur refuse une expédition (loi des 6/22 Août 1791, titre II, article 2) On déduit de la règle ainsi posée que, si le déclarant est une personne autre que le propriétaire, si c'est, par exemple, le transporteur ou un commissionnaire ou un mandataire quelconque, aucun lien direct de droit n'existera entre la douane et ce propriétaire, qui, en cas d'infraction ne pourrait être mis en cause qu'en vertu de l'article 20 du titre XIII de la loi des 6/22 Août 1791, comme civilement responsable du fait de ses préposés.

La jurisprudence a fait de cette idée d'assez nombreuses applications. Ainsi, lorsque le chef de gare, par procuration de la compagnie, fait à la douaner la déclaration de marchandises transportées c'est contre lui que la contravention sera relevée et la condamnation prononcée, si cette déclaration est inexacte (Cass. Crim. 22 Juin 18II, Civ. 24 Octobre 1922), et la compagnie, dont il est le fondé de pouvoirs, ne sera pas recevable à interjeter appel, parce qu'elle n'a pas été partie en première instance. De même, si le transporteur acquitte des droits supérieurs à ceux qui sont dus, le propriétaire n'a pas qualité pour réclamer lui-même à l'administration le remboursement du trop-perçu et pour intenter contre l'Administration une action en restitution de l'indû (Cass. Req. 4 Juillet 1928). Réciproquement, l'Administration serait sans droit pour agir directement contre lui, en recouvrement d'un moins-perçu; elle ne peut s'en prendre qu'à l' auteur de la déclaration.

Peut-être les commentateurs ent-ils cependant donné à la règle en question une portée excessive. Remarquens qu'elle n'est nulle part inscrite expressément dans la loi. L'article Ier du titre XII

At the land

de la loi des 6/22 Août auquel on se réfère, pose simplement le principe de l'impersonnalité de la saisie et celui de la responsabilité personnelle du déclarant en matière délictuelle. C'est ce dernier qui sera poursuivi en cas d'infraction et c'est contre lui que sera prononcée la condamnation. Mais aucune disposition n'écarte d'une manière formelle l'application des règles de droit commun concernant le mandat et n'implique que le mandataire ne pourra pas faire naître des droits et des obligations visavis de la douane au profit ou à la charge de la personne qu'il représente.

Les décisions de jurisprudence qu'on invoque en ce sens ne sont pas décisives. Ou bien elles concernent des infractions, ou bien elles s'appliquent au cas où le propriétaire de la marchandise ou d'une façon plus générale, le commettant avait fait appel, pour réclamer le remboursement d'un trop-perçu, d'un jugement rendu contre le déclarant Si l'appel a été à bon droit déclaré irrecevable, ce n'est pas pour ce motif que le déclarant n'avait pu créer aucum lien de droit entre le service et celuici, mais parce que seules peuvent attaquer un jugement les personnes qui ont été parties au procès.

Quand le déclarant agit en son nom personnel, (par exemple comme commissionnaire), la douane
n'étant tenue de connaître que lui, le traitera comme s'il était propriétaire. Mais s'il agit en faisant état de sa qualité de mandataire, on ne voit

pas la raison ni l'argument de texte en vertu desquels le mandat ne produisait pas d'effet, en l'espèce, à l'égard du commettant. Juridiquement la
douane a, au civil, une action contre ce dernier,
et peut, par conséquent poursuivre directement contre lui le paiement d'un moins-perçu de même que celui-ei peut, en sens inverse. actionner directement
le service en remboursement d'un moins-perçu.

D'ailleurs, dans la pratique la douane reçuit couramment des déclarations établies au nom de X, commissionnaire en douanes, et signées par procuration par un des employés de la maison; elle considère toujours dans ce cas la déclaration comme faite par X, bien qu'elle ne soit signée que d'un fondé de pouvoirs.

Il est donc tout à fait exagéré de prétendre que le non-déclarant est un tiers aux yeux de la douane alors qu'il a été représenté par le déclarant En fait, l'Administration admet que celui-ci soit subrogé au privilège de la douane, quand il a payé pour le compte du propriétaire. Un arrêt de Cassation (req 23 janvier 1915) a reconnu également à

un transporteur qui avait acquitté l'impôt pour le compte de son client tombé en faillite, le droit d' être subrogé au privilège, ce qui implique l'existence d'une créance directe de l'Administration contre le propriétaire, puisque c'ast au privilège atta ché à cette eréance que le transporteur est subrogé,

L'administration elle-même reconnaît au surplus dans une circulaire récente (nº 445 du 20 Juin 1927) qui ouvre au mandant la faculté de demander des renseignements sur les opérations effectuées par son représentant, que "les mandants ne sont pas absolument des tiers et sont intéressés en fait et en droit.

Rapports entre le déclarant et la personne au nom de laquelle il a agi.

Quoi qu'il en soit, la douane ne connaissant la plupart du temps que l'auteur de la déclaration, qui est réputé propriétaire à ses yeux. la question se pose de savoir quels vont être les rapports entre le déclarant et la personne pour le compte de laquel. le il a agi, lorsqu'il n'a pas agi pour lui-même. On doit appliquer ioi les règles du mandat. Ce mandat sera généralement un mandat salarié, le mandataire sera donc responsable vis-à-vis du mandant de ses fautes même légères. C'est ainsi qu'a été déclaré responsable vis-à-vis de son client le commissionnaire en douane qui a fait une déclaration inexacte pour n'avoir pas suivi les instructions de son client où n'avoir pas provoqué d'éclaircissement de sa part qui a pris sur lui-même de transiger avec la douane sur des bases jugées désavantageuses pour le redevable, qui a payé sans en référer à son commettant des droits ou des amendes dont l'exigence pouvait être contestée; qui ne l'a pas avisé d'une saisie qui a abouti à la vente des marchandises, etc.

En sens inverse, le client est tenu de rembourser le mandataire de ses impenses et de l'indemniser de tous les dommages et préjudices qu'il a pu lui causer par a faute (par exemple, s'il lui a fourni des renseignements inexacts où incomplets, qui ont entraîné contre le déclarant des peursuites pour fausse déclaration).

A défaut de clause contraire, le dédouanement étent considéré comme une décendance naturelle du contrat de transport, c'est au transporteur qu'il appartient d'as- appartiendra de l'assurer (Cass req. 17 Mars 1925). surer le dédoua- D'ailleurs, les clauses contraires sont licites, sauf dans l'hypothèse de transit international visé par la convention de Berne, dont il sera question plus loin. Le destinataire par exemple lorsqu'il a reçu de la compagnie de chemin de fer le récépissé l'avisant de l'arrivée des marchandises peut se réserver de les dédouaner lui-même ou l'intermédiaire

C'est au conducteur de la marchandise qu'il nement.

de son représentant, ou bien charger la Compagnie de les dédouaner en lui fournissant les renseignements nécessaires à l'établissement de la déclaration.

Est également licite, en sens inverse, la clause du contrat de transport par laquelle le transporteur s'arroge le droit exclusif de procéder au dédouanement à condition qu'elle soit explicitement formulée (Cas. Civ.- II novembre I884)

En fait, pour les importations par voie de terre, c'est très souvent la Compagnie de Chemin de fer même quand son intervention n'est pas obligatoire, qui se chargera des opérations de dédouanement. Les services qu'elle institue pour l'accomplissement de ces formalités, dans les gares où il y a un bureau de douane, s'appellent des agences en douane. Leur création est obligatoire pour les Tompagnies en vertu des conventions. Elles participent des caractères d'un véritable service public. Ainsi les rétributions exigées du public comme coût des formalités doivent faire l'objet de tarifs homologués par arrêtés ministériels.

Une difficulté s'est élevé à ce propos relativement à la perception du droit de magasinage. On appelle ainsi le droit perçu par les compagnies sur les marchandises qui ne sont pas retirées de la gare par le destinataire au bout d'un certain délai, (en principe. 48 heures) La question se présentait de la façon suivante. Les Compagnies, afin d'éviter le transport des marchandises de la gare du chemin de fer au bureau de douane de la route, ont été invitées par l'article I7 du règlement du service international du 8 Octobre 1848, à mettre à la disposition de la douane, dans les gares des locaux fournis gratuitement par elles et qui doivent fermer à clé et être agréés par l'Administration. Les Compagnies prétendaient être fondées à percevoir le droit de magasinage sur les marchandises retenues dans ces locaux pendant la durée de la vérification douanière. Deux arrêts de Cassation (reg.), en date du 5 Décembre 1876 et du I5 Mai 1877, leur avaient donné tort, en déclarant que les droits de magasinage ne s'appliquent qu'aux marchandises que les Compagnies conservent dans leurs magasins en qualité d'entrepreneurs de transport et non à celles qui sont retenues dans les locaux douaniers de la gare pour l'accomplissement des formalités.

Cette solution était éminemment rationnelle:

D'abord, en l'espèce la prolongation du séjour des
marchandises dans les locaux du chemin de fer est le
fait de la douane et non du destinataire; d'eutre
part, l'installation, par les Compagnies de chemia

Les agences en douane, établies par les Compagnies de chemins de fer.

Difficulté qui s'est élevée à propos de la perception du droit de magasinage.

U. Total How House

A CHOST CHANGE

de fer, de magasins douaniers dans les gares, si elle simplifie la tâche du service; est en même temps dans l'intérêt des Compagnies, puisque, autrement celles-ci seraient obligées de présenter les marchan dises au bureau de la route. Or à ce bureau la Douane ne peut réclamer aucum droit de magasinage pendant tout le temps qu'elle procède à la vérification, en suite d'une déclaration régulière. Ce n'est que dans le cas de mise en dépôt, c'est-à-dire lorsque les merchandises sont gardées au bureau de la douane, parce que la déclaration n'est pas intervenue, ca parce que on ne les a pas retirées après vérification, qu'elle est autorisée à réclamer une taxe de magasinage, fixée dans cette hypothèse, suivant les cas, soit pas l'article 5 du Titre IX de la loi de I79I, soit par l'article 9 du Titre II de la loi de Germinal en II. Exiger des droits de magasinage du fait que la vérification se poursuit dans les magasins de la gare et non dans les bureaux de la route revient à aggraver les obligations et charges des redevables au-delà de ce qu'à fixé la loi.

Cette jurisprudence a cependant été réformée par l'arrêt de Cassation (C. Civ.) du 2I Janvier 1918, pour cemotif que les textes qui ont établi le droit de magasinage en faveur des Compagnies de chemin de fer n'ont prévu aucune restriction à son ap-

plication (I)

La compagnie de Chemin de fer, qui accomplit pour son client les formalités douanières est responsable comme un mandataire salarié.

Agissant comme commissionnaire, la Compagnie de Chemin de fer qui accomplit les formalités douanières et qui perçoit pour ce service des frais fixés par un tarif officiel, assume vis-à-vis de ses clients la responsabilité d'un mandataire salarié; elle répond, non seulement de sa faute lourde, mais de ses négligences ou de ses inadvertances. Les Compagnies ont naturellement cherché à s'affranchir de cette responsabilité. C'est ainsi que dans les articles 62 et suivants des conditions générales d'application des tarifs généraux de Petite Vitesse figurent des dispositions déchargeant la Compagnie de toute responsabilité au cas cù la déclaration serait mal établie, parce que l'expéditeur n'a pas fourni les renseignements ou n'a pas remis à la Compagnie; les papiers nécessaires. "Le chemin de fer, dit l'art 62 (dont le texte se trouve reproduit dans l'art. I3 § 2 de la convention internationale de Berne du 23 Octobre 1924) n'est pas tenu d'examiner si les papiers sont exacts et suffisants". Et l'article 63 (art. I3 § 2 - de la convention de Berne) met à la charge de l'expéditeur tenu d'indemniser la Compagnie tous les frais, amendes et confiscations, qui pourraient résulter pour elle de l'inexactitude ou de l' (I) V. Requell de jurisprudence de Boulay - l' partie, note sous arrêt précité N° 1894 -p. 64)

insuffisance des renseignements fournis par son client.

On pouvait donc être porté à supposer qu'en vertu de ces textes, la Compagnie n'encourait aucune responsabilité, du moment qu'elle avait suivi au pied de la lettre les indications de l'expéditeur, C'est effectivement la thèse qui, a été-admise jusqu'à ces derniers temps. Cependant la jurisprudence s'est fixée dans un sens plus équitable (V: Cour de Dijon -, 17 Novembre 1922 et, principale ment, Cass. Civ. 30 Mars 1925). Aux termes de cette jurisprudence, il appartient à la Compagnie, non pas simplement de suivre à la lettre les instructions reques, mais de prendre souci de la défense des intérêts de son client. On ne peut pas au surplus faire grief à un expéditeur qui, souvent n'est pas familiarisé avec la technique douanière, de ne pas avoir indiqué dans la lettre de voiture les marchandises soms leur dénomination réglementaire. Si la Compagnie s'aperçoit que les papiers mis à la disposition sont inexacts ou insuffisants, son devoir est de le signaler à l'expéditeur et de provoquer des renseignements complémentaires. Raute de ca faire, elle est responsable envers lui des droits qu'il & supportés en trop. C'est ce qui a été juge par l'arrêt précité du 30 Mars 1925, à propos d'un envoi de terre magnésienne ayant reçu un commencement de calcination, expédiée à un établissement métal lurgique les papiers établis par l'expéditeur, portaient la mention" magnésie calcinée". Or, dans la nomenclature tarifaire, ce vocable s'applique à une poudre pharmaceutique qui était alors taxée à 75 frs les IOO kilos, alors que la terre transportée aurait dû, régulièrement être déclarée sous la dénomination "pierres et terres servant aux arts et métiers, non dénommées". Ce qui comportait pour elle l'entrée en franchise. La Compagnie ayant versé 57.000 frs de droits, la Cour de Dijon et la Cour de Cassation, sur pourvoi l'ont déclarée inexcusable de ne pas avoir relové l'erreur manifeste de la déclaration, la marchandise expédiée par wagon complet ne pouvant être confondue avec un médicament taxé à 75 frs le quintal.

Par analogie, en devrait conclure que la Compagnie engage sa responsabilité lorsqu'elle omet, par exemple, de signaler à l'expéditeur qu'en fournissant un certificat d'origine, qui fait défaut dans le dessier, il pourrait bénéficier de droits moins élevés »V. cependant sur ce point, réponse en sens contraire à Mr. Tasso, député, J.O. du Ier Août 1928)

D'une façon générale, la Compagnie étant

un mandataire salarié, et un mandataire auquel, lorsqu'il s'agit de transit international, on setrouve même parfois dans l'obligation de s'adresser, à la même responsabilité qu'un commissionnaire ordinaire. Elle serait ainsi en faute de payer, sans faire de réserves, pour le compte de son client, des droits dont le montant peut être contesté, ces droits résultant d'un classement opéré par le service autrement que celui porté sur la déclaration (Trib. civil de St. Jean de Maurienne - II février 1926); ou de laisser saisir des marchandises sans prévenir l'expéditeur, etc...(I)

La faute de la Compagnie n'exonère naturellement pas l'expéditeur de l'obligation de la rembourser des droits et frais qu'elle a payés ou assumés pour son compte, mais elle ouvre à celui-ci une action en dommages-intérêts contre elle (Cass civ. 24 Octobre 1927)- Cependant, il a été jugé qu'est privée de tout recours pour les suppléments de droits et amendes, la Compagnie qui a signé une reconnaissance de contravention, alors que cette contravention était contestable et a mis ainsi, faute de l'avoir prévenu l'intéressé dans l'impossibilité de disduter (Trib.

de commerce de Lille, 8 Juin 1923)

L'intéressé n'est d'ailleurs pas obligé, sauf dans les cas visés par la Convention internationale de Berne, de recourir à l'intermédiaire de la Compagnie, il peut également, s'il ne veut pas dédouaner lui-même, s'adresser à un commissionnaire, à un transitaire, ou à un agent en douane- toutes ces expressions sont synonymes- au nom duquel il adresse la marchandise dans la localité où se trouve bureau de douane, et qui se chargera du dédouanement et de la suite de l'expédition.

Les maisons de commission en douane sont nombreuses, dans les gares frontière, ainsi que dans les villes de l'intérieur, où existent des bureaux de douane, notamment à Paris.

(1) Signalons qu'en cas de faute engageant la responsabilité de la Compagnie, le délai de prescription pour l'action en dommages-intérêts de l'expéditeur est, non pas d'un an, ce qui est le délai ordinaire de prescription fixé à l'égard des Compagnies de Chemins de fer, par la Convention de Berne, mais de trois ans, à partir de la livraison (art. 44 et 45 de la Convention de Berne).

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

Les commission-

taires ou agents

naires transi-

en douane.

En fait il est très rare que les particuliers ou les maisons de commerce, quand ils ne font
pas dédouaner par le chemin de fer, opèrent eux-mêmes
Il n'en est ainsi que pour quelques très grandes maisons, qui possèdent un service spécial de contentieux
douanier. En effet, les formalités douanières sont
très délicates; l'établissement d'une déclaration
correcte qui, d'une part, met le déclarant à l'abri
des contraventions, et, d'autre part, nel'expose pas
à payer plus qu'il ne doit, implique une connaissance du tarif et de la technique douanière telle qu'on
ne la rencontre guère que chez les spécialistes.

Les agents en douane commissiohnaires ou transitaires agissent juridiquement en qualité de commissionnaires. Les pièces; connaissement, lettre de voiture récépissé sont établis à leur nom, et o' est en leur propre nom qu'ils agissent vis-à-vis de la douane, sauf à rendre compte à leurs clients. Leur responsabilité est celle de commissionnaires ordinaires. Souvent ils jouent le rôle à la fois de commissionnaires en douane et de commissionnaires de transports se chargeant d'assurer la suite du transport, après le dédouanement à la frontière, faisant du groupage de colis etc... Les agences en douane des Compagnies de chemin de fer sont, du reste, assimilables à ces agences privées, sauf qu'à certains égards elles participent comme on l'a vu du caractère de service public, en ce sens que leurs tarifs de frais sont homologués par l'autorité publique. Les Compagnies de navigation, les armateurs, les consignataires de cargaison, les concessionnaires d'entrepôts, de docks, de magasins généraux, peuvent également jouer ce rôle de commissionnaires en douane, avec cette réserve que les concessionnaires d' entrepôts, de docks ou de magasins, n'ayant pas la qualité de voituriers ou de conducteurs des marchandises et n'étant ni expéditeurs, ni destinataires, devront se présenter munis d'un pouvoir spécial.

Aux Etats-Unis, existent des agents d'un caractère assez particulier, qui jouent un rôle analogue à celui d'un commissionnaire ducroire (I) et d'un banquier. Ces agents effectuent, en effet, eux-mêmes le paiement de la marchandise, qu'ils garantissent au vendeur étranger. Après avoir reçu communication des commandes adressées à celui-ci et s'être assurés qu'elles émanent de personnes solvables, ils délivrent au vendeur, un bon de commande, en vertu duquel ils s'engagent à lui avancer le prix de la marchandise et à effectuer la livraison. La marchandise leur est adressée directement pour qu'ils en

(I) La clause de "ducroire" est celle par laquelle le commissionnaire garantit à son client la bonne fin des opérations.

Les agents en douane agissent en qualité de commissionnaires.

Les agences en douane aux Etats-Unis.

effectuent le dédouanement; ils portent les frais et les droits au débit du compte de l'expéditeur, qui est crédité d'autre part du montant du prix de la marchandise. Les comptes sont réglés et les soldes envoyés périodiquement au client; le facteur prélève une certaine commission, qui constitue son bénéfice, à titre de rétribution de ses services.

Dans certains pays la profession d'agent en douane est réglementée.

En France cette profession est libre.

Le kilotage.

Dans certains pays, la profession d'agent en douane est réglementée. Ainsi, en Espagne, les agents en douane sont constitués en collèges officiels, investis d'un monopole et soumis à des tarifs

légaux.

En France, la profession de commissionnaire ou d'agent en douane est, au contraire complètement libre, de sorte qu'à côté d'un grand nombre d'agences honorablement connues, existent des maisons moins scrupuleuses qui ne reculent pas devant des pratiques indélicates: l'une des plus courantes et des plus connues est celle qu'on appelle le kilotage

le kilotage est un procédé de fraude qui met à profit le fait que la loi douanière, pour le poids déclaré, admet une tolérance de 5 ou de 10% du poids déclaré, suivant la catégorie des marchandises.

Dans la limite de cette tolérance, le Service se borne, lorsqu'il constate un poids supérieur au poids déclaré, à percevoir les droits sur l'excédent sans infliger de pénalité. Il arrive par suite, que des commissionnaires indélicats, lorsqu'une déclaration porte sur plusieurs colis, déclarent pour un certain nombre d'entre eux, des poids inférieurs au poids réel, en s'arrangeant toutefois à ne pas exceder les limites de la tolérance. Si les colis sont vérifiés un par un, le commissionnaire en sera quitte pour payer les droits sur le poids exact, sans encourir de pénalité. Si, au contraire, la déclaration est admise sans vérification, ou bien encore, si la vérification a lieu par "épreuves" seulement sur quelques colis, et porte justement sur les colis dont le poids a été exactement déclaré, la fraude ne sera pas découverte. Dans ce cas, le bénéfice sera pour le commissionnaire, qui, naturellement, se fera rembourser par son client les droits sur le poids effectif.

Les indélicatesses sont surtout fréquentes et graves, lorsque le commissionnaire traite à forfait, ou encore, comme il arrive souvent, remet à son client un état de débours global, comprenant indistinctement les frais de transport, de manutention, . etc...sans qu'il soit possible de distinguer ce qui a été payé de droits de douane.

Théoriquement, le commissionnaire, est sans

Le commissionnaire en douane est tenu de rendre compte à son commettant

Les intéressés peuvent adresser à la douane des demandes de renseignements.

Cracú la Compagnie de chemin de fer est seule qualifiée pour opérer le dédouanement. doute tenu de rendre compte à son commettant, et l'Administration a rappelé par une circulaire N° 2614 du 26 Novembre 1895, que celui-ci a le droit d'exiger de son mandataire la production de la quittance des droits, ou à défaut, si le mandataire prétend n'avoir reçu qu'une quittance collective pour plusieurs dédouanements à la fois, la production d'un certificat de la douane, indiquant les sommes acquittées pour son compte; mais en fait, le commissionnaire se refuse à fournir des justifications de la sorte, et il n'y a pas d'autre moyen de l'y contraindre que d'entamer un procès, devant lequel on hésite, surtout si l'on n'a pas de motifs de soup-çon précis.

Jusqu'à ces derniers temps, les intéressés ne pouvaient pas demander eux-mêmes des certificats ou des renseignements à la douane, qui se considérait comme liée par le secret professionnel à l'égard de toute personne autre que le déclarant.

A défaut de texte législatif, l'Administration a pris sur elle de régler, au moins provincirement, la question par voie de circulaire. En vertu d'une circulaire N° 445, du 20 Juin 1927, tout expéditeur ou destinataire, qui justifie d'un intérêt légitime, est autorisé à faire parvenir une demarde de renseignements concernant l'opération effectuée, en fournissant à l'appui une lettre de voiture, un connaissement, ou encore la note de frais du transitaire, afin d'établir sa qualité d'intéressé. La me mande doit être adressée sur timbre et contenir une feuille de papier timbré pour la réponse.

Il reste maintenant à dire quelques mots lu cas, déjà signalé où la Compagnie de chemin de fer est seule qualifiée, à l'exclusion de tout autre, pour opérer le dédouanement. Ce cas, qui est régi par la Convention internationale de Berne, du 14 Octobre 1890, remplacée maintenant par celle du 23 Octobre 1924, concerne les transports internationaux par chemins de fer. Lorsque le dédouanement doit avoir lieu en cours de route c'est-à-dire à une gare frontière toute expédition internationale doit aux termes de cette convention être accompagnée par une lettre de voiture contenant un certain nombre de mentions obligatoires, notamment celles qui sont nécessaires pour l'établissement de la déclaration en douane. Cette lettre de voiture peut indiquer l'itinéraire à suivre et la gare dans laquelle devra être fait le dédouanement. Faute de cette indication le Chemin de fer doit choisir l'itinéraire le plus avantageux pour l'expéditeur. La lettre est timbrée par la gare expéditrice, dès qu'elle a accepté la

marchandise. La date de ce timbrage présente une grosse importance, car c'est elle qui fixe la date de mise en route de la marchandise; c'est donc à elle qu'on se référera, en cas de changement de tarif douanier, pour savoir si cette marchandise conserve le bénéfice de l'ancien tarif, comme étant en route au moment de l'établissement des nouveaux droits. A la lettre de voiture l'expéditeur doit joindre, en double expédition, une feuille de gros (qu'on appelle souvent une déclaration en douane). Cette feuille de gros spécifie la nature, le poids, la marque des colis etc... Il est tenu d'y annexer aussi tous les autres documents nécessaires ou utiles pour les formalités de douane d'octroi et de police

Dès lors, de deux choses l'une: ou bien la marchandise est expédiée soit à destination d'une gare frontière, soit à destination d'une localité de

Is intérieur où existe un bureau de douane.

Dans ce cas, la vérification aura lieu au point terminus et la compagnie n'est investie d'aucun droit exclusif; les formalités pourront être remplies par elle, mais elles pourront l'être également par le destinataire, un commissionnaire ou un

mandataire quelconque,*

Ou bien l'expédition est faite à destination d'une localité où il n'y a pas de bureau de douane, auquel cas le dédouanement est nécessairement effectué en cours de route, à une douane frontière. Dans ce cas la Compagnie de chemin de fer a seule le droit de remplir formalités, et cela pour une raison facilement compréhensible de célérité et de simplifi cation dans le service. Des retards dans la marche des convois, des encombrements sur les quais eussent été inévitables, si on avait laissé les intéressés libres d'agir eux-mêmes chacun pour les marchandises qui le concernent. L'ayant-droit à la marchandise destinataire l'expéditeur, a seulement la faculté d' assister, soit personnellement, soit représenté par un mandataire qualifié, aux opérations pour les surveiller, pour fournir des renseignements ou pour for muler des observations nécessaires; mais il ne peut procéder lui-même à ces opérations, qui ont lieu nécessairement sous la conduite et sous la responsabilité de la Compagnie de chemin de fer.

Après avoir vu par qui est faite la déclaration, il convient maintenant de rechercher où, quand

et comment elle doit être effectuée.

La règle générale est que toute marchandise qui entre en France ou qui en sort, deit être présentée à un bureau de douane (art. 6 et 8 du Titre II de la loi des 6/22 Août I79I (Cod. art. 67 et 69)

Où doit être faite la déclaration en douane. Les marchandises entrant ou sortant par mer sont présentées au bureau du port d'embarquement au de débarquement. Aux frontières de terre, où sont généralement organisées deux lignes de bureaux, les marchandises importées doivent être présentées au bureau de première ligne, c'est-à-dire celui qui est le plus proche de la frontière, tandis que les marchandises exportées doivent l'être au bureau de seconde ligne, c'est-à-dire celui qui est le plus proche de l'intérieur, à moins que le lieu de départ de ces marchandises ne se trouve dans la zone intermédiaire des deux bureaux et ne soit plus rapproché du bureau de première ligne que du bureau de seconde ligne (art. 2 titre Ier de la loi des 6/22 Août 179: Cod. art. 35) (I)

C'est d'ailleurs un principe absolu que les déclarations ne peuvent pas être faites et reçues que dans un bureau et remises à un agent du service sédentaire. On ne pourra pas, par exemple, remettre une déclaration à un agent du service actif qui se trouverait en faction; on ne pourra pas même la remettre au corps de garde s'une brigade des douanes, qui exercerait sa surveillance dans un endroit où il n'y a pas de bureau.

les règles concernant le bureau où les décla rations doivent être faites ne comportent que de ra-

res exceptions:

I°-, à l'importation par les frontières de terre, il arrive quelquefois, pour des raisons diverses, notamment pour des raisons de facilité de service, que les marchandises importées ne soient l'objet dans le bureau de première ligne que d'une vérification sommaire et soient dirigées sur le bureau de seconde ligne, où aura lieu la vérification de détail.

2° - sur toutes les frontières, les marchandises en transit international et celles dont l'expédition a lieu en vertu de dispositions particulières; notamment les marchandises expédiées sur la douane de Paris, ne sont pas présentées non plus au bureau de première ligne et les opérations sont reportées à l'arrivée. De même, à l'exportation, les expéditions qui ont pris maissance dans la zone inté rieure subissent les formalités au bureau de départ (I) Ce principe est d'ailleurs plus théorique que pratique. La double ligne de bureaux n'existe, en effet, qu'en certains points des frontières de terre et le bureau de seconde ligne est souvent un bureau subalterne, qui se borne à des opérations de contrôle et ne reçoit plus de déclarations. En fait, c'est dans les bureaux de première ligne que les opérations de déclaration tendent à se concentrer de plus en plus.

Les déclarations ne peuvent être faites et reçues que dans un bureau de douane.

Exceptions au principe.

et non pas au bureau frontière.

Le redevable a prátiquement le choix du bureau.

Dérogation au principe du choix du bu-reau par le redevable.

Il résulte d'ailleurs des règles qu'on vient d'exposer que le redevable a pratiquement le choix du bureau dans lequel il entend dédouaner ses marchandises, à l'entrée ou à la sortie puisqu'il n'a qu'à fixer leur itinéraire en conséquence, pour les diriger à l'entrée ou à la sortie sur le bureau que bon lui semble. Il peut même effectuer, s'il le veut le dédouanement dans un bureau de douane de l'intérieur, dans les localités d'ailleurs peu nombreuses où il existe, sauf, dans ce cas, à placer ses marchandises sous le régime du transit international,

L'article 6 de la convention de Berne porte que l'expéditeur pourra inscrire dans une colonne spéciale de la lettre de voiture, la mention "A dédouaner à telle station". Dans ce cas, la compagnie sera tenue de faire procéder au dédouanement dans

pour les acheminer, à l'entrée, vers ce bureau, ou pour les expédier à la sortie de ce bureau à l'étran-

la station indiquée par l'expéditeur.

Faute de cette désignation, le dédouanement aura lieu au point d'arrivée, si la gare destinataire est pourvue d'un bureau de douane (c'est le cas, par exemple, des marchandises qui sont envoyées à Paris) Ou dans le cas contraire au bureau frontière (dans ce cas obligatoirement par les soins de la compagnie). La douane n'a pas à intervenir, contrairement à ce que l'on croit quelquefois, dans la fixation du bureau où l'intéressé désire faire sa déclaration; il n'appartient pas au service de faire que le dédouanement ait lieu à la frontière plutôt qu'à l'intérieur ou inversement. C'est une question qui ne concerne que les rapports entre le transporteur et son client, le transporteur devant se conformer aux instructions qu'il a reçues.

Le principe que le choix du bureau par où il veut faire entrer ou sortir ses marchandises appartient au redevable comporte cependant une dérogation importante relative à ce qu'on appelle les restrictions d'entrée ou de sortie. En effet, tous les bureaux ne peuvent pas recevoir indifféremment les déclarations, parce que certaines s'appliquent à des marchandises dont la vérification délicate exige l'intervention d'agents pourvus d'une compétence technique particulière ou encore l'emploi d'appareils

qui n'existent pas dans tous les bureaux.

D'autre part, la surveillance à naturellement bescin d'être d'autent plus stricte qu'il s'agit de marchandises taxées à des droits plus élevés. Aussi la loi du 28 Avril T816, dans son art. 20 (Cod. art 30) a-t-elle décidé que toutes les marchandises taxées à plus de 20 frs. les 100 kgs, non compris les décimes additionnels et les surtaxes; ce qui porte la limite effective à 25 francs, ne peuvent être importées que par les bureaux spécialement désignés à cet effet. La liste en est donnée au N° 37 des Observations Préliminaires. C'est, en principe, le taux des droits inscrits au tarif général qui est pris en considération. Les marchandises de cette catégorie sont marquées d'un astérique sur le tableau des droits.

Si elles comportent plusieurs qualités ou espèces soumises à des droits différents; il suffit, en principe, que l'une d'entre elles soit imposable à plus de 25 Frs les IOO kgs, pour que toutes soient soumises aux restrictions d'entrée. Cependant des dérogations sont parfois admises à cette règle.

La même restriction est applicable exception nellement à un certain nombres de produits taxés à moins de 25 frs et énumérés au N° 36 des Observations Préliminaires; par exemple, les chapeaux, la dentelle, la papeterie, les armes ordinaires, le sel la soie, et les marchandises taxées ad valorem.

Sont également soumis à des restrictions d' entrée les produits des colonies ou des possessions françaises, autres que l'Algérie, qui à raison de leur origine coloniale jouissent de réductions de droits ou de franchises. Ces produits ne peuvent être introduits que par les ports d'entrepôt où existe un entrepôt réel de douane. Il en est de même des denrées coloniales de toute origine, dites denrées coloniales de premier ordre, dont la liste se trouve au N° 35 des Observations Préliminaires: les défenses d'éléphant, le coton, nacre etc, lorsque ces denrées sont importées par mer. Quand elles arrivent par la voie de terre, elles ne peuvent pénétrer que par les bureaux ouverts à l'importation des marchandises taxées à plus de 25 Frs les 100 Kgs. Par exception, le coton; lorsqu'il est importé par terre peut être introduit par n'importe quel bureau. Les marchandises, qui par mer ne peuvent être introduites que par les ports d'entrepôt, sont désignées au tableau des droits, par deux astériques.

D'autre part, certaines marchandises, dont la vérification est particulièrement délicate, sont soumises à des restrictions particulières; tel est le cas pour les machines, les tissus, les fils, l'horlogerie, les produits chimiques, et pour un certain nombres d'autres produits, qui sont énumérés au N° 38 des Observations Préliminaires. Ces articles sont désignés par une croix sur le tableau des droits Ils ne peuvent entrer que par certains bureaux, qui

sont désignés aux Notes explicatives.

I45

Les marchandises omises au tarif ne peuvent être importées que par les bureaux principaux ou encore par les bureaux subalternes ouverts aux marchandises taxées à plus de 25 Frs. Il faut en effet que la Douane procède pour ces marchandises à des assimilations souvent délicates et qui supposent le bureau pourvu d'un personnel et d'un matériel spéciaix.

Signalons, enfin, certaines restrictions particulières d'ordre sanitaire, en ce qui concerne les animaux, les viandes fraiches de boucheries etc. qui font l'objet de dispositions relatées aux Nos. 772 et suivants des Observations Préliminaires.

On a souvent critiqué ces restrictions d'entrée; on leur a reproché de constituer un système archaïque, qui gêne les opérations du commerce et entraîne des détournements de trajet, d'où résultent des pertes de temps et d'argent.

En réalité, ce qu'il y a d'archaïque dans le système, c'est le maintien de la limite de 20 Frs (25 Frs effectivement) les IOO Kgs, qui remontent à la loi de I8I6 et qui est aujourd'hui évidemment trop basse.

Par contre, le système lui-même se justifie fort bien; il répond, en effet, aux nécessités de la division du travail. Si les marchandises étaient reques indistinctement par tous les bureaux, il faudrait pourvoir ces bureaux d'un outillage complet de vérification et augmenter le chiffre du personnel ce qui se traduirait par de nouvelles charges budgétaires. D'autre part, comme la complexité des tarifs actuels et le grand nombre de leurs subdivisions soulèvent des problèmes souvent difficiles à résoudre de classement, le nombre des contestations, en l'absence d'un personnel spécialisé dans certains bureaux serait considérablement accru; les opérations de vérification seraient plus lentes, et le commerce luimême en subirait le préjudice.

D'ailleurs ce système, qui pourrait présenter des inconvénients, s'il était appliqué d'une manière trop rigide, n'est pratiqué qu'avec les assou-

plissements nécessaires.

I - Depuis la loi du 5 Juillet 1836 (art. 4) c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer lui-même les bureaux ouverts aux différentes catégories de marchandises, de telle façon qu'il lui est facile, si les circonstances lui paraissent l'exiger de modifier ou d'élargir la liste des bureaux ouverts aux marchandises taxées à plus de 25 frs les 100 Kss.

coremand we addit work

Examen des critiques adressées aux restrictions d' entrée.

Les assouplissements apportés au régime des restrictions à l'entrée.

> "Les Cours de Droit" 3. PLACE DE LA SORBONNE

RÉPETITIONS ÉCRITES ET ORALES

incompany.

2°- il est admis (art' 39 des Observations Préliminaires) que l'on peut introduire par tous les bureaux certaines marchandises en petite quantité: fils, toiles de lin ou de chanvre écru, ne dépassant pas 25 kilos, rubans ou passementerie ne dépassant pas 5 kilos, outils ou instruments aratoires dans la limite de 50 kilos, quantité de sel correspondant à la provision du ménage.

3°- De plus, lorsque des produits sont présentés à un bureau qui ne leur est pas ouvert, les chefs locaux, et les directeurs, dans les cas les plus délicats, peuvent, avant de décider le refoulement, autoriser des dérogations exceptionnelles. Des dérogations sont également prévues pour l'approvisionnement des fabriques de la zone française. Enfin les restrictions ne s'appliquent qu'au commerce, elles ne sont pas étendues, sous réserve de la simple autorisation du chef du service local; aux voyageurs qui emportent avec eux de petites quantités de marchandises non prohibées, telles que des provisions de voyage, ainsi qu'aux chasseurs qui introduisent du gibier

Les restrictions de sortie sont moins importantes. Le principe est, en effet, que la sortie peut avoir lieu par n'importe quel bureau, du moment que l'expéditeur ne réclame ni prime, ni drawback, ni décharge d'aucune sorte, et que, d'autre part, il ne

s'agit pas de marchandises prohibées.

Dans le cas contraire, la sortie ne peut avoir lieu que par les bureaux désignés. Ainsi, les viandes et le beurre salés, qui bénéficient d'un drawback pour le droit intérieur de consommation sur le sel, ne peuvent sortir que par les bureaux des ports de mer. Les conserves de cornichons ne peuvent sortir que par les bureaux des ports de mer et des frontières de terre ouverts au transit.

A la question du lieu de déclaration peut être rattachée la question des bureaux de douane intérieurs.

En Allemagne existent, à l'intérieur du pays de nombreux bureaux de douane, où peuvent être accomplies les formalités. Au contraire, presque tous les bureaux de douane française sont à la périphérie. Les lois de la période révolutionnaire, peut-être à cause du mauvais souvenir des douanes intérieures qui venaient d'être abolies, n'avaient maintenu de bureaux que sur les côtes et les frontières de terre (Loi du 5 Novembre 1790, loi du Ier Mai 1791; loi des 6/22 Août 1791) Depuis lors, deux textes ont assoupli ce régime. C'est d'abord l'arrêté du gouvernement du 25 Ventôse an XIII qui prévoit l'établissement dans les villes de commerce qui en seront susceptibles, de

Les restrictions de sortie.

Les bureaux de douane intérieurs. bureaux de douane chargés de visiter les marchandises expédiées à l'étranger, et ensuite la loi du 27 Février 1832, qui autorise, sous certaines conditions la création, à l'intérieur, d'entrepôts réels de douane, ce qui implique nécessairement la création d'un bureau à côté de l'entrepôt.

La question du développement des bureaux de douane intérieurs.

On s'est demandé, en présence des transformations des modes de transports et de la diminution du trafic par route, s'il n'y aurait pas intérêt à multiplier chez nous les bureaux de douane intérieurs Il en résulterait d'incontestables facilités pour le commerce, qui pourrait dédouaner les marchandises au lieu de destination, surveiller lui-même les opérations, fournir sur place au service les renseignements utiles, et éviter ainsi les frais des intermédiaires, auxquels il lui est nécessaire de s'adresser lorsque le dédouanement doit avoir lieu à la frontière. On éviterait, d'autre part, l'encombrement des magasins des gares frontières et des ports, encombrement qui tient souvent au fait que, le destinataire n'étant pas sur place; l'agent en douane, qui n'a pas en mains de renseignements suffisants pour faire une déclaration correcte, est obligé de les lui demander et d'attendre de les avoir reçus avant de pouvoir dédouaner.

L'obstacle, qui s'oppose à cette réforme est

d'ordre budgétaire et administratif.

Elle nécessiterait une augmentation du nombre des bureaux, d'où une augmentation de personnel et un surcroît de dépenses. Par ailleurs les compagnies de chemins de fer perdraient les produits accessoires que leur procurent les opérations de leurs agences en douane. Enfin, decertaines complications pourraient en résulter, par exemple en cas d'introduction de marchandises prohibées, qu'actuellement on refoule immédiatement à l'extérieur, et auxquelles il faudrait faire faire un trajet de refoulement plus considérable. Il y aurait néanmoins intérêt à assouplir un peu la législation trop restrictive qui règle la création de bureaux de douane intérieurs, et à prévoir la possibilité d'en créer de nouveaux, sauf à répartir les frais de ces créations entre l'Etat et les collectivités intéressées, suivant qu'ils répondent à des besoins d'intérêt général ou simplement d' intérêt local.

Rappelons, au passage, que la création de bureaux intérieurs a été recommandée par la Société des Nations, dont le Conseil Economique a signalé récemment comme une manifestation de protectionnisme administratif, contraire aux principes de liberté économique, le fait que certains pays exigent obligatoirement le dédouanement à la frontière.

Quand doit être faite la déclaration.

Voyons maintenant quand la déclaration doit être faite.

En ce qui concerne les importations par mer, le dépôt de la déclaration sommaire ou du manifeste par le capitaine ou les autres personnes autorisées à procéder aux opérations de conduite du navire, doit être effectué dans les 24 heures de l'arrivée au port, et la déclaration de détail doit être donnée dans les trois jours à compter de cette arrivée. En fait d'ailleurs, ce dernier délai n'est pas observé, et pratiquement le délai accordé par la douane pour la déclaration de détail est un délai de 11 jours.

C'est également, en ce qui concerne les introductions de marchandises par terre; ce délai de 11 jours, que l'on trouve pour les marchandises expédiées par voie ferrée sous le régime du transit international.

Au contraire, pour les marchandises importées sous des régimes autres que celui du transit international, par exemple, introduites pour être versées à la consommation ou être mises en entrepôt. il n'y a pas de délai prescrit par la réglementation douanière. La déclaration doit simplement être faite au moment de l'arrivée de la marchandise au bureau.

Pour les marchandises transportées par voie ferrée pas de difficultés. Cette arrivée au bureau dépend de la marche des trains et coîncidera avec l'arrivée de la marchandise dans la gare à laquelle est annexé un magasin de la douane.

Pour les marchandises introduites par route le transporteur a pour seule obligation de conduire ses marchandises directement au premierbureau qui se trouvera sur son passage (bureau qui sera donc néces sairement un bureau de première ligne) sans les décharger ni les introduire dans des maisons en cours de route. Et au cas où il peut y avoir doute sur l'ibinéraire le plus direct pour se rendre d'un point déterminé de la frontière au bureau de douane le plus proche, le trajet est fixé par arrêté préfectoral. La fixation de ce chemin direct, quand il y a doute, présente beaucoup d'importance. En effet, le voiturier qui se trouve sur ce chamin n'a pas à subir, dans le trajet, la visite des agents; ceux-ci doivent simplement constater qu'il se rend au premier bureau et ne peuvent pas dresser contravention contre lui. On ne peut pas lui reprocher de ne pas s'être mis en règle avec la douane, puisqu'il est sur le chemin qui conduit au bureau. Au contraire, s'il était trouvé sur un autre chemin il pourrait

Obligation pour les marchandises introduites par la route de suivre l'itinéraire le plus direct.

T49

être poursuivi pour contrebande, c'est-à-dire introduction frauduleuse de marchandises en dehors d'un bureau de douane .

Il n'y a exception à cette obligation de prendre le chemin direct conduisant au premier bureau de douane que pour les fruits, graines, légumes et autres menues denrées, qui peuvent être importées par des routes sur lesquelles ne se trouve pas de bureau de douane. Les préposés peuvent les visiter en cours de transport, mais simplement pour s'assurer que ces denrées ne dissimulent pas d'autres objets soumis eux mêmes aux droits d'importation.

A quel moment doit être faite la déclaration.

ARREST ST

Alminus relax

La déclaration doit être faite au moment où la marchandise arrive au bureau, si elle y parvient après l'heure légale de fermeture, la marchandise devra jusqu'au lendemain matin, être disposée dans les magasins de la douane ou, s'il n'y a pas de magasin disponible pour la recevoir, dans un emplacement quelconque à proximité du bureau.

Donc, en principe, pas de délai pour la déclaration: elle intervient au moment où la marchandise, au bout d'un temps toujours assez court que les règlements n'ont pas fixé et qui dépend du chemin à parcourir a atteint le bureau. On peut dire cependant que la loi ouvre indirectement à l'importateur un délai de 3 jours pour faire sa déclaration, en ce sens qu'au bout de 3 jours, faute de déclaration, la marchandise est constituée en dépôt et qu'elle deviendra, au bout de deux mois de dépôt, la propriété de l'Etat. Ceci suppose, d'ailleurs, le cas exception nel d'un voiturier qui, ayant conduit sa marchandise au bureau de douane et l'y ayant laissée, disparaîtrait ensuite et ne reviendrait pas faire sa déclaration dans les trois jours.

Comment la déclaration doit- établie. elle être faite.

diverse wh

De quelle façon la déclaration doit-elle être

Elle doit être formulée en termes du tarif. c'est-à-dire qu'elle doit être subdivisée conformément aux subdivisions du tarif et fournir des marchandises, non pas la désignation vulgaire et courante. non pas même la désignation commerciale usuelle, mais la désignation précise, employée dans le tarif, et dans les termes mêmes qui y figurent. Son établissement suppose donc une connaissance approfondie du tarif et une pratique familière de la technique douaniere. Ce n'est pas là une difficulté pour les grandes maisons de commerce qui, en général, s'adressent à des intermédiaires de métier, commissionnaires, transitaires, agents en douane. Aussi, toutes les fois qu'il s' agit de déclarants professionnels, la règle est-elle absolue: une déclaration non formulée en termes du tarif est considérée comme inexistante et refusée par le service.

Les tolérances en faveur des déclarations occasionnels.

Cette règle serait pourtant d'une rigueur excessive si elle était appliquée sans atténuation aux non professionnels, c'est-à-dire aux personnes. qui ne dédouanent qu'occasionnellement. Aussi, 1º Administration a-t-elle été amenée à consentir des tolérances en faveur de ceux qu'on appelle les déclarations occasionnels. Ainsi les voyageurs sont toujours taxés pour leurs propres bagages d'après leurs déclarations verbales. Une déclaration verbale suffira même; si ces objets sont retirés de la consigne par un mandataire porteur du bulletin et des clefs. Cependant dans ce dernier cas; la déclaration écrite peut être exigée, quand le service a l'impression qu'il se trouve en présence d'une opération commerciale à raison de la diversité ou de l'importance des colis.

De même, la déclaration dans les termes du tarif n'est pas rigoureusement exigée pour les envois de minime importance, qui n'ont pas un caractère commercial.

Pour les envois plus importants, les chefs du service local peuvent autoriser les importateurs occasionnels à énoncer les marchandises, d'après leur dénomination commerciale usuelle, à condition que celle-ci ne comporte aucune ambiguité sur la nature, la composition et la qualité des marchandises (Décision du 5 Abût 1925).

Enfin, les commerçants qui, bien que peu habitués aux affaires douanières, veulent dédouaner eux-mêmes leurs produits peuvent obtenir du service des indications pour l'établissement de leurs déclarations.

Le service des renseignements douaniers a été longtemps mal organisé en France. Le tarif, le répertoire général et les notes explicatives étaient bien tenus dans tous les bureaux de douane à la disposition du public, parce que la loi des 6/22 Août 1791 l'exige. Mais la difficulté pour les non professionnels, n'est pas de lire le tarif; c'est de savoir comment l'interpréter. Or, à cet égard, la douane partant de cette idée que nul n'est censé ignorer la loi, estimait qu'elle n'avait pas à fournir aux intéressés des suggestions ou des cohseils, qui auraient pu engager sa propre responsabilité.

Il était difficile de se procurer auprès du service des indications qui n'étaient données qu'à titre de complaisance. Au contraire; à l'étranger et notamment en Allemagne, fonctionnaient des services de renseignements bien compris et très utiles pour le commerce;

Le service des renseignements douaniers.

La douane allemande établit une distinction entre deux catégories de renseignements: I°- le renseignement sans engagement, (unverbindliche Zoll-aus Kunft) qui peut être donné dans tous les bureaux subalternes, qui est fourni sans garantie et qui ne lie même pas celui qui l'a donné: 2°- le renseignement officiel (amtliche Zoll aus Kunft) donné par la direction régionale des services financiers (office qui groupe dans la province les services fiscaux des douanes et des contributions indirectes) . Ce renseignement donné par une autorité supérieure, lie les bureaux subalternes et lie également l'autorité supérieure qui l'a fourni; en ce sens que si elle de. meure libre de modifier sa jurisprudence pour l'avenir, elle ne peut pas la modifier quant aux opérations en cours effectuées sur la foi de ce renseignement.

La demande de renseignements doit être établie sur des formules officielles; l'intéressé n'est d'ailleurs pas obligé d'accepter le renseignement donné; il peut en réclamer, dans le délai d'un mois, la rectification au tribunal financier d'Empire, s'il juge que ce renseignement fournit une fausse interprétation ou fait une application inexacte de la loi

ou du réglement,

L'avantage de ce système est que, de cette façon, le commerçant sait exactement à quoi s'en tenir avant d'engager une affaire, et est à l'abri de toute surprise, son inconvénient, c'est que l'obtention de ces renseignements demande beaucoup de temps (environ deux mois) de sorte qu'il ne peut intéresser que les commerçants, qui prévoient des opérations à plus ou moins longue échéance.

Rn France pour donner satisfaction aux réclamations du commerce, l'Administration a tout d'abord créé à Paris, 11 rue de la Douane, un bureau spécial de renseignements sur les formalités douanières. Enfin tout récemment, par une note n° 944 en date du 8 Février 1929, elle a organisé un système cfficiel de demandes de renseignements. Ces demandes sont libellées en trois exemplaires, sur des formules administratives contenant un certain nombre de rubriques destinées à recevoir les indications que le demandeur doit fournir. Elles sont remises avec des échantillons à l'appui s'il y a lieu, au service local. Les chefs locaux répondent aux questions dont la réponse ne comporte pas d'hésitation, et transmettent d'urgence les autres avec leur avis à l'Administration centrale qui statue et qui avise ensuite

l'intéressé et le bureau d'origine (I)

Aussi bien l'obligation de fournir des renseignements résulte maintenant des couventions internationales. L'article 6 de la convention internationale de Genève du 3 Novembre 1923, ratifié par le décret de 1926, porte que les pays adhérents devront faire en sorte de procurer aux commerçants des autres pays tous les renseignements douaniers, qui leur seront nécessaires pour leurs expéditions. Enfin l'article 13 du traité franco-allement du 17 Août 1927, faisant application de ce principe, spécifie, de son côté, que les importateurs des deux pays doivent pouvoir obtenir de façon rapide et précise auprès des autorités douanières qualifiées les renseignements relatifs à l'application des tarifs de douane.

C'est maintenant aux termes de l'article 5 de la loi du 7 Mai I88I (Cod.art. 7I) le Gouvernement qui établit par décret la forme des déclarations Le décret en vigueur est celui du 18 Avril 1897, qui a rendu obligatoire la fourniture des imprimés par le commerce, les déclarations qui doivent être conformes au modèle approuvé par le Ministre des finances (voir les arrêtés des 20 Mai et 2 Novembre 1921 et celui du 7 Avril 1927, et dont les types sont déposés au siège des chambres de commerce et dans les bureaux de douane sont établies par écrit sur des formules imprimées, que l'on peut se procurer dans le commerce. Jusqu'en 1897, la Douane les fournissait gratuitement, mais il en résultait des abus. les maisons de commerce se constituant des approvisionnements de formules qui favorisaient le gaspillage. En renonçant à fournir les formules de déclaration, l'Administration a réalisé une économie, qui peut être actuellement évaluée à environ INO.000 frs par an. De plus, avec le système actuel, le déclarant peut faire imprimer lui-même certaines mentions qu' il était autrefois obligé de transcrire à la main sur les formules toutes faites qu'on lui remettait.

L'article 8 du Titre II de la loi des I6/22 Août I79I admet cependant que la déclaration soit

Les déclarations doivent être faites conformément à des modèles approuvés par le Ministre des Finances.

⁽I) Aucun texte n'a précisé d'ailleurs la portée des renseignements ainsi fournis. On doit donc considérer qu'ils ne lient pas le service. Il serait sans doute inélégant de la part de l'Administration de relever contravention contre la personne qui a agi sur la foi des renseignements qui lui étaient fournis par celle-ci. Cependant en droit rien ne l'empêche de se raviser. Le contribuable l'a pas chez nous la garantie que lui donne le règlement allemand.

I53

faite verbalement devant le receveur qui la transcrit sur le registre et la fait signer par le déclarant. Mais dans la pratique, cette facilité n'est plus accordée que pour les bagages des voyageurs ou les envois de minime importance n'ayant pas un carac tère commercial.

L'enregistrement des déclarations.

La déclaration

doit être pro-

expédition.

Les déclarations de l'espèce sont consignées sur un carnet T 6bis, qui sert, en même temps, de registre de quittances. Quant aux déclarations écrites, elles ne sont plus, comme l'exigeait la loi de 1791, transcrites sur un registre, mais depuis la loi du 4 germinal an II, Titre 3, art. 6; Cod. Art. 67, simplement conservées par le service et enregistrées; c'est-à-dire mentionnées sommairement à un registre M 9.

L'anregistrement est fait à tour de rôle. c'est-à-dire au fur et à mesure de la présentation des déclarations. C'est la date d'enregistrement qui, en cas de changement de tarif, permettra d'arrêter la liste des marchandises qui peuvent, le cas échéant, être admises au bénéfice du tarif antérieur

La déclaration doit être produite en double expédition, la première expédition devant être duite en double signée à l'encre pour conserver son caractère d'authenticité et le double pouvant être simplement décalqué. Les déclarations peuvent être établies à la machine à écrire.

> Il est d'ailleurs interdit d'utiliser des formules comprenant un nombre de lignes supérieur à celui des modèles officiels. Si la formule est insuffisante pour recevoir l'énonciation des différents articles contenus dans un colis, on y annexe des feuillets qui forment par leur ensemble une seule déclaration. Cette faculté a même été étendue par une décision récente (n° 509 du 16 Mars 1929) au cas où il s'agit d'une seule marchandise, dont les différents organes et pièces constituent des colis différents; on annexera à la déclaration plusieurs feuillets, en inscrivant sur le premier "déclaration en n feuillets".

La déclaration ne peut être fournie par anticipation, c'est-à-dire avant l'arrivée des marchandises au bureau. Elle doit être l'œuvre de l' intéressé et il est interdit aux agents de participer à sa rédaction, sauf possibilité pour eux de fournir des renseignements d'ordre général sur l'établissement des déclarations.

Les énonciations de la déclaration.

Toute déclaration doit énoncer: I'- la nature; l'espèce, et la qualité de la marchandise.

" Les Cours de Droit" Source SUPLACE DE LA SORBONNE

RÉPÉTITIONS ÉCRITES ET ORALES

2°- le poids, la mesure ou le nombre pour les marchandises, qui sont taxées suivant ces différentes modalités.

3°- les marques, les numéros des balles, caisses, tonneaux, futailles, etc.

4°- la valeur.

5°- La provenance, la destination et éventuellement l'origine; au cas où cette origine entraîne l'application d'un traitement de faveur, dont le déclarant désire obtenir le bénéfice.

6°- Toutes les indications propres à la liquidation de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, qu'on appelle plus sommairement la taxe à l'importation, instituée par les articles 7I et suivants de la loi du 25 Juin 1920.

(Pour les recevables, qui sont soumis à la tenue du répertoire en matière de taxe du chiffre d'affaires à l'importation, c'est-à-dire, pour les commissionnaires et transitaires en douane, la déclaration doit même fournir, en outre l'indication du numéro du répertoire sous lequel l'opération a été inscrite.)

7°- Les nom, état, profession et domicile de la personne à qui les marchandises sont adressées Pour les arrivages par mer, doivent être également indiqués, le nom du navire, et celui du capitaine.

La plupart de ces mentions présentent une importance particulière, en ce sens que si elles ne sont pas énoncées, il y a "importation sans déclaration", et que si elles sont inexactes, il y a ce qu' on appelle "fausse déclaration".

I°- Nature, espèce et qualité des marchandises.

On sait, déjà que, sauf les tolérances admises en faveur des déclarants occasionnels, cette mention doit être effectuée dans les termes du tarif. c' est-à-dire en se servant des expressions mêmes qui figurent dans la nomenclature du tableau des droits. Cette règle est sous-entendue d'une façon générale dans la loi des 6/22 Août 1791, et il en a été fait des applications indirectes dans deux textes particuliers: I°- dans l'article I3 de la loi du 28 Avril 1816, en vertu duquel les marchandises à la sortie devront être déclarées sous les noms admis au tarif général d'entrée, ce qui suppose qu'à plus forte raison il doit en être de même pour les déclarations à l'entrée.2°- dans l'article I9 de la loi du I6 Mai 1863 (Cod, art. 70) aux termes duquel "l'exemption des droits ne dispense pas de présenter des déclarations selon les spécifications et unités énoncées

au tarif", ce qui implique à fortiori la même obligation pour les marchandises taxées.

La sanction de l'oubli de cette prescription consiste en ce que la déclaration qui ne serait pas libellée dans les termes mêmes du tarif, sera considérée comme inexistante; sauf pour l'importateur, au cas où il conteste le bien fondé de cette sanction, à d'adresser aux tribunaux et à réclamer des dommages-intérêts pour refus injustifié de recevoir la déclaration.

Cette règle est complétée par un certain nombre de dispositions spéciales.

I° - quand, dans une division du tarif existe une subdivision telle que "produits autres" ou "produits non dénommés", la déclaration doit pour ces produits indiquer, outre la désignation du tarif, qui est ici évidenment insuffisante, la dénomination commerciale du produit.

2°- la dénomination commerciale doit être également donnée pour les teintures extraites de la houille, Quant aux produits chimiques tirés du goudron de houille; c'est la désignation scientifique qui doit être mentionnée en plus de la rubrique tarifaire. Ces dispositions intéressent l'établissement des statistiques et permettent de mieux renseigner le commerce français sur les différentes variétés de produits importés au exportés.

3° pour les machines et instruments susceptibles de servir à la fabrication des monnaies, on exige, pour se prémunir contre la fabrication de fausse monnaies, que la déclaration énonce l'appellation industrielle de l'appareil, ses dimensions, l' usage auquel il est destiné, et qu'enfin soit annexé à cette déclaration un certificat de l'autorité compétente, justifiant que les destinataires sont munis des autorisations nécessaires pour recevoir des appareils de ce genre (décret du Ier Septembre I906, art. 9).

Les marchandises omises au tarif et qui sont comme on le sait taxées par assimilation à l'espèce de marchandises tarifées dont elles se rapprochent le plus, doivent naturellement être désignées sous leur dénomination usuelle, puisque le tarif est muet à leur égard. Le déclarant prend en pareil cas l'engagement d'acquitter les droits qui seront reconnus exigibles après le classement.

2°- Poids, mesure ou nombre .

En ce qui concerne le poids, nous laisserons de côté les règles particulières concernant la Exception à l'obligation de déclarer le poids en faveur des marchandises sujettes à coulage.

détermination et la vérification du poids imposable. Il suffit ici d'indiquer l'exception à l'obligation de déclarer le poids; admise par l'article I9 du titre II de la loi des 6/22 Août I79I pour les marchadises sujettes à coulage. Comme on ne peut pas savoir avec certitude quel sera le poids exact, au moment où elles seront présentées au bureau, la déclaration qui les concerne se bornera à indiquer le nombre des colis et leur marque, et la perception a lieu sur le poids ou la contenance effectivement, constatés par le service lors de la vérification de la déclaration.

On considère comme marchandises sujettes à coulage, les liquides et les fluides en futailles à l'exclusion de ceux en bouteilles, en cruches, en bocaux et autres récipients, qui ne comportent pas de possibilité de déperdition (I) Cependant 1' article de la loi du 3I Mars 1903 (Cod. art. 75) a supprimé cette dérogation pour les moûts de vendange, moûts et jus de fruits mistelles, sirops, ainsi que pour tous les autres produits taxés au chapitre des boissons, vins, cidres, poirés, hydromels, bières, vinaigres, alcools, eaux-de-vie, liqueurs, eaux minérales etc. Ce sont les commerçants intéressés qui ont eux-mêmes demandé cette suppression, afin d'éviter la lenteur dans les opérations et les manutentions superflues, et qui ont préféré s'exposer à déclarer un poids légèrement supérieur au poids restant après coulage, plutôt que d'être dans la nécessité d'attendre la vérification complète du poids par le service (v. suprà)

3° .- Valeur.

La déclaration de valeur est maintenant obligatoire dans tous les cas, aux termes du décret du 25 Octobre I9I6. Il va de soi qu'elle est indispensable toutes les fois qu'il s'agit d'articles taxés ad valorem; puisque c'est cette mention qui fournit la base même de l'assiette des droits. Aussi l'obligation de déclarer la valeur en pareil cas résulte-t-elle de l'article 5, titre VI de la loi du 4 Germinal an II (Cod. art. 72).

Elle est également nécessaire pour les marchandises, qui sont passibles de la taxe d'importation ad valorem de 2% représentative de la taxe sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire, pour la presque totalité des marchandises.

Enfin elle est axigée dans l'intérêt de l'établissement des statistiques d'importation, qui (I) L'Administration ne considère pas non plus les sucres comme marchandise sujette à coulage.

I57

depuis 1922, indiquent non plus comme autrefois des valeurs officielles arbitrées par une commission spéciale, mais les valeurs déclarées par les importateurs eux-mêmes.

Quelle est la

Quelle est la valeur à déclarer? C'est un valeur à décla- point que nous avons précédemment abordé pour montrer les difficultés que soulève dans la pratique le système des droits ad valorem. Bornons-nous à rappeler qu'en principe, la définition officielle de la valeur est maintenant celle qui résulte de l'article 7 de l'accord franco-allemand du I7 Août 1927 et de l'article 6 de l'accord franco-belgo luxembourgeois du 28 Février 1928.

La valeur à déclarer, pour l'application des droits de douane, est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane. Elle comprend la valeur d'achat de la marchandise, augmentée de tous les frais nécessaires pour l'importation jusqu'au lieu de l'introduction transport, frêt, droit de sortie, assurance, commissions, prix des emballages non taxables séparément, etc), à l'exclusion des droits d'entrée"

C'est en somme, en principe, la valeur au point de départ que l'on prend pour base, puisqu'on se réfère au prix d'achat du pays étranger, grossi des frais nécessaires pour conduire la marchandise jusqu'à la frontière française, (I) Il peut arriver toutefois que des marchandises ne soient versées à la consommation et, par conséquent, n'acquittent les droits qu'au bout d'un temps plus ou moins long après la date de leur achat. On peut supposer par exemple, une marchandise mise à l'entrepôt réel à son entrée en France, et qui n'en ressortira qu'au bout de quatre ou cinq ans. Cans ce cas, la valeur basée sur le prix d'achat pourra être le cas échéant rectifiée par le déclarant pour tenir compte des cours actuels, parce que c'est toujours la valeur considérée au moment de la mise en consommation, c' est-à-dire au moment où les droits deviennent exigibles qui doit servir de base à l'application de l' impôt.

⁽I) De la définition ci-dessus résulte que, dens le montant de la valeur à déclarer se trouve incorporé le montant des frais, en particulier des frais de transport, depuis le point de départ jusqu'à l'arrivée à la frontière. Il est admis par contre qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des frais de transport effectué en France de la frontière ou du port d'arrivée jusqu'au bureau de douane où la marchandise est présentée pour l'acquittement des droits.

Le prix d'achat, c'est le prix effectivement payé par l'acheteur ou dont il s'est débité dans sa comptabilité envers l'expéditeur. Si le prix est majoré d'un supplément que lconque ou d'un pourcentage, ou si, au contraire, il est diminué d'une remise, d'un rabais ou d'un escompte, c'est ce prix effectif, et non le prix théorique, qui doit être indiqué.

La valeur doit être exprimée en francs.

Les factures produites à l'appui de la déclaration.

La valeur doit toujours être exprimée en francs. Les prix en monnaie étrangère doivent être convertis en monnaie française, d'après le cours d' ouverture du change inséré au dernier Journal Officiel parvenu dans le lieu où est situé le bureau.

A l'appui de la déclaration de valeur doit être produite quand il s'agit de marchandises taxées ad valorem, une facture, légalisée par l'autorité diplomatique ou consulaire française (c'est ce qu'on appelle une facture consulaire), ou éventuellement par certains organismes agréés par le gouvernement français comme présentant des garanties suffisantes Notre dernier accord avec la Suisse admet, par exemè ple, que la facture soit visée par les chambres de commerce suisses. Les certificats d'origine, visés par l'autorité consulaire, et qui portent mention de la valeur de la marchandise, peuvent d'ailleurs tenir lieu de facture consulaire.

Ce sont les prix mentionnés sur cette facture, plus les frais nécessaires à l'importation, qui ne s'y trouveraient pas compris, qui constituent la base de liquidation des droits.

La facture n'est irrécusable.

Cependant la facture, n'est pas un document pas un document irrécusable; le service peut en contester la sincérité, s'il a des renseignements particuliers sur les cours pratiqués au lieu d'achat, ou encore, si le prix indiqué diffère d'une façon anormale du prix des articles similaires français . En pareil cas, les fonctionnaires des douanes peuvent demander des justifications complémentaires, consistant dans la production des marchés et contrats de la correspondance afférente à l'opération etc. Ils peuvent également faire état de certificats de valeur, établis dans les mêmes conditions que les certificats d'origine et de "tous les éléments d'appréciation émanant d' industriels habilités à les fournir et dignes de créance (Observ. Prélim, Nº 98.)

Si ces justifications supplémentaires n'entraînent pas la conviction du service qui d'ailleurs n'est pas tenu de les exiger, ou bien, si l'Administration a des motifs sérieux de suspecter la sincérité de la déclaration de valeur, elle doit pratiquer l'expertise légale (v. infra). Les experts légaux

L'expertise légale.

Vérification de la valeur des marchandises frappées de droits spécifiques.

Dérogations à la règle de principe pour la détermination de la valeur.

T°- Produits énumérés par décret.

2° - Automobiles et pièces détachées. détermineront dans des conditions qu'on étudiera plus loin la valeur imposable.

Ajoutons que pour les marchandises frappées de droits spécifiques pour lesquelles la déclaration de valeur présente beaucoup moins d'intérêt, la production de la facture n'est pas exigée à l'appui de la déclaration, le service vérifie pour ces marchandises la valeur déclarée de la même façon que pour l'application de la taxe à l'importation (v. infra) c'est-à-dire à l'aide de mercuriales, barêmes, cours officiels, communiqués de certains organismes, chambres syndicales de courtiers assermentés, direction du service des charbons, direction du service des essences et pétroles, etc.) La facture est toutefois exigée pour les figues sèches de table et pour les aciers en barre, bien que ces articles scient soumis à des droits spécifiques, la valeur présentant ici de l'intérêt pour l'identification, ou le classement de ces marchandises.

Les règles générales comportent plusieurs dérogations dans lesquelles la valeur retenue pour la liquidation des droits est établie différemment.

I'- pour certains produits, qui devaient ôtre énumérés dans le décret rendu sur l'avis d'une commission interministérielle et qui siège au ministère du commerce, il était prévu qu'on s'écarterait de la valeur basée sur le prix d'achat. La valeur imposable, en ce qui les concerne, peut être celle qui figure sur les mercuriales officielles ou dans les barêmes établis par les groupes industriels ou commerciaux intéressés et agréés par le département ministériel compétent. Ces barêmes doivent prendre en considération à la fois le prix sur le marché français et le prix pratique sur les principaux marchés internationaux, ce procédé ne devant d'ailleurs pas être utilisé comme un moyen détourné de remplacer la valeur étrangère par la valeur française à l'intérieur pour le calcul des droits. Pour cette catégorie de produits, il y a, en somme, substitution à la valeur basée sur le prix d'achat d' une valeur officielle par laquelle on cherche à traduire autant que possible le prix moyen des produits sur le marché mondial, au lieu de s'attacher à son prix de provenance déterminée. En fait, depuis que cette disposition a été insérée dans l'accord francoallemand de 1927, il n'est intervenu aucun décret et elle est restée jusqu'ici lettre morte.

2°- Bar exception, pour les automobiles et leurs pièces détachées, en vertu du protocole de signature de l'accord franco-allemand de 1927, la valeur retenue pour l'application des droits est la valeur pratiquée en France, c'est-à-dire celle des articles similaires français, sous déduction, bien entendu des droits d'entrée calculés sur la base de notre tarif minimum (n° 614 ter du tarif). Soit une voiture importée. Le prix de la voiture similaire française est de 25.000 frs. . Le droit de douane ad valorem est de 45%.

La valeur taxable X sera donnée par la formule suivante: X + (45% X) = 25.000; d'où X = 25.000 x IOO

I45

Signalons qu'il est actuellement question de remplacer les droits ad valorem sur les voitures et les pièces détachées par des droits spécifiques.

3°- Pour les produits chimiques organiques de synthèse sous conditionnement médicamenteux importés dans des emballages destinés à la vante au public (n° 316 du tarif-décret du 30 Août 1927), les droits sont calculés sur le prix de vente inscrit sur le flacon, le paquet ou la boîte (I)

Tout ceci s'applique aux droits de douane proprement dits. En ce qui concerne l'application de la taxe de 2% à l'importation, représentative, pour les produits étrangers, de la taxe intérieure sur le chiffre d'affaires, au lieu de calculer la valeur imposable droit de douane déduit, on la calcule, au contraire, droit d'entrée inclus. D'ailleurs, pour l'application de la taxe à l'importation, le service peut aussi se servir des barêmes périodiques officiels, à condition qu'il n'existe pas d'écarts trop considérables entre les chiffres de ces barêmes et la valeur énoncée sur la facture.

4°- Marques et numéros des colis.

Ces indications exigées en vertu de l'article 4 du titre II de la loi du 4 germinal an II
(cod. art. 72) doivent figurer en marge des documents
L'objet de cette mention est de rendre possible l'identification des marchandises déclarées, de faciliter la vérification et en même temps de permettre l'
apurement des déclarations sommaires ou du manifeste
en même temps que d'assurer le recouvrement de la taxe de statistique.

3°- Médicaments composés non dénommés.

Fixation de la valeur pour le calcul de la taxe à l'importation.

⁽I)Les médicaments de l'espèce sont d'ailleurs en principe, prohibés, a moins qu'ils ne soient originaires de certains pays qui accordent à nos médicaments des avantages corrélatifs, et qu'ils remplissent certaines conditions de présentation.

Les notes de détail.

Les notes de détail n'ont pas de valeur officielle. Il existe pour le commerce un autre moyen facultatif, mais qui joue un grand rôle en matière de déclarations douanières, de faciliter et d'accélérer la visite des marchandises, c'est de fournir à l'appui de la déclaration ce qu'on appelle des notes de détail. distinctes par colis et donnant, pour chaque colis, le poids, l'espèce, et s'il y a lieu, la catégorie des marchandises. Ces notes de détail sont extrêmement utiles, parce que ce sont elles qui permettent au service, lorsqu'il s'agit de colis de poids différents, de se contenter de vérifications par épreuve, au lieu de se livrer à des vérifications complètes.

Le dépôt de ces notes de détail doit être concomitant de celui de la déclaration; elles doivent être datées et signées par le déclarant ou son fondê de pouvoir; toute surcharge ou grattage devant être approuvé. Le receveur des douanes vise ces notes de détail en recevant la déclaration; elles sont ensuite visées une seconde fois par le vérificateur préposé à la visite. Il faut naturellement que ces notes soient conformes à la déclaration autrement elles ne seraient pas reques. Il est maintenant admis par l'Administration, qui a changé sa manière de voir à cet égard, que les notes de détail ne font pas partie intégrante de la déclaration proprement dite et qu'elles n'ont pas de valeur officielle, c'est-à-dire que, dans le cas où l'Administration en vérifiant les notes de détail s'apercevrait d'une erreur qui n'a pas été relavée à la charge de la déclaration cette dernière n'en conserverait pas moins sa validité; quand bien même l' erreur relevée serait au préjudice du trésor. Aussi est-il rappelé, dans une mention écrite sur la formule des déclarations, que les notes de détail ne font pas partie de la déclaration et n'ont que la valeur d'un simple bordereau, destiné à faciliter la vérification (Décret du 6 Octobre 1926, art. 19).

5° .- Provenance et éventuellement origine

Le pays de provenance est le pays d'où la marchandise est importée directement; le pays d'origine est le pays où elle a été récoltée (s'il s'agit de produits naturels) ou fabriqués (s'il s'agit de produits manufacturés).

lorsque l'importation est faite du pays de production même; la provenance et l'origine coïncicent Au contraire, le pays d'origine et le pays de provenance seront distincts, quand, par exemple, on importe de

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNS

REPETITIONS ECRITES ET ORALES

La déclaration du pays d'origine n'est pas obligatoire Belgique des produits récoltés ou fabriqués en Allemagne: Dans ce cas, le pays de provenance est la Belgique, et le pays d'origine, l'Allemagne.

La loi des 6/22 Août 1791 (art. 9 du Titre II Cod. art. 72 prescrivait uniquement la déclaration du "lieu de chargement", c'est-à-dire du pays de provenance. Toutefois, aux termes des Observations Préliminaires lorsque l'origine des marchandises ou tout autre circonstance particulière leur donne droit à un traitement de faveur, mention doit en être faite dans les déclarations . Cela doit d'interpréter en ce sens que, pour avoir droit au bénéfice du traitement de faveur, la déclaration doit indiquer l'origine, faute de quoi ce bénéfice ne sera pas accordé. Mais cela, n'implique pas que la mentior soit par elle-même obligatoire, car elle est uniquement dans l'intérêt du déclarant, Au contraire, la déclaration du pays de provenance est essentielle, puisque c'est elle qui permet au service de tenir compte des conditions de transport pour la liquidation des droits, ainsi que des surtaxes d'entrepôt ou d'origine. Elle est également nécessaire pour l' établissement des relevés statistiques.

6° .- Nom, état ou profession et domicile du destinataire.

L'article 9 du titre II de la loi de I79I, prescrit que les déclarations devront indiquer le lieu de destination. De son côté, l'article 25 de la loi du 28 Avril I8I6 spécifie que les déclarants sont tenus, pour les arrivages par voie de terre, de désigner le nom, la profession et le domicile du destinataire (Cod. art. 72). Le décret du II Novembre I9I6 exige qu'on indique le destinataire réel et qu'il soit précisé s'il s'agit ou non de marchandises destinées à des fournitures ou à des travaux pour le compte de l'Etat.

Enfin, aux autres mentions obligatoires l'article 9 du titre II de la loi de 1791 ajoute pour les arrivages par mer celles du nom du navire et celles du nom du capitaine (Cod. art. 72). Pour les navires affrêtés par des Compagnies, il suffit de mentionner la raison sociale de ces dernières ou le nom des consignataires des navires (Décis. 9 Août 1926). Le titre de transport, les marchés et la facture permettent de vérifier l'exactitude de ces différentes mentions.

Aujourd'hui d'ailleurs, l'obligation de déclarer le destinataire n'a plus guère d'autre raison que d'assurer la perception du droit de permis. Autrefois, à l'époque où les importations par voie de terre avaient lieu surtout par les routes, elle permettait au service de prendre les précautions nécessaires pour la police du rayon, c'est-à-dire de la bande de territoire longeant la frontière dans l' intérieur de laquelle la détention et la circulation des marchandises sont réglementées et soumises à des restrictions particulières. Il était commode de savoir exactement où une marchandise introduite par la voie de la route devait se rendre pour en assurer la surveillance. Maintenant, cette obligation est à peu près sans objet; pour les arrivages; de beaucoup plus importants, qui ont lieu par chemins de fer, les groupages de colis étant toujours possibles, le service en effet, n'est pas en mesure de commaître les destinations réelles.

Il est cependant un cas d'ailleurs peu fréquent, où l'indication du destinataire conserve toute son importance. C'est lorsque la loi accorde certaines tarifications de faveur à raison de l'usage que l'on fait de la marchandise. Il est nécessaire que le service puisse s'assurer que celle-ci a bien reçu la destination indiquée, ce qu'il fera généralement au moyen d'un titre de mouvement.

Telles sont toutes les mentions, qui doivent figurer sur la déclaration de détail en douane.

Le cas peut se présenter, où le réceptionnaire qui effectue le dédouanement ne possède pas lui-même tous les renseignements nécessaires pour faire une déclaration régulière, par exemple parce qu'il ne connaît pas, exactement la catégorie ou l' espèce des marchandises contenues dans les différents colis dont il va prendre livraison.

Du temps de la Ferme générale, le déclarant, en vertu des dispositons de l'ordonnance de I687, indiquait simplement en pareil cas, au bureau de douane le nombre des colis, les marchandises étaient retenues provisoirement au bureau et elles étaient confisquées au bout de I5 jours pour les arrivages par terre, et au bout de 6 semaines pour les arrivages par mer, si une déclaration complète et sincère n'avait pas été fournie dans ce délai, celui-ci étant laissé au déclarant pour lui permettre de se procurer auprès de l'expéditeur les renseignements qui manquaient.

L'article IO du titre II de la loi de I79I contient des dispositions moins rigoureuses; il remplace la confiscation par la mise en dépôt et surtout il permet, au cas où il ne s'agirait pas de plus de IO caisses ou ballots dont l'intéressé ne connaftrait pas le contenu, à celui-ci d'en requérir l'ouverture

Les demandes de permis d'examiner. en présence du service. Dans la pratique, l'Administration ne s'en est pas tenue à cette limite de IO colis et, dès I8I7, elle a admis la même faculté dans tous les cas, même dans le cas où il s'agirait de marchandises prohibées, sans limitation du nombre des colis.

La demande de permis d'examiner vaut déclaration provisoire.

En pareille circonstance, l'intéressé peut adresser au bureau de douane une demande de permis d'examiner qui vaut déclaration provisoire. Cette demande indique en effet les numéros de gros, le nombre, l'espèce et les marques des colis, la nature de la marchandise (I) ainsi que l'endroit où l'examen préalable doit avoir lieu. Il convient de remarquer que bien que provisoire dans l'ensemble, cette déclaration est cependant définitive sur un point: à savoir, en ce qui concerne la nature de la marchandise. Ceci veut dire que, pour les arrivages par mer, la désignation de la nature de la marchandise contenue dans la demande de permis d'examiner autorisera à relever immédiatement une différence entre la marchandise et les énonciations du manifeste et d'appliquer, soit au capitaine, soit au consignataire, suivant les cas, les pénalités prévues pour cette différence par l'article 4, titre II de la loi des 6/22 Août 1791 et par l'article 2, titre II, de la loi du 4 Germinal an II (Cod. art. 48) .

Les demandes sont établies sur des imprimés spéciaux et sont soumises au visa du chef local ou de son délégué. Ceux-ci s'assurent que les auteurs de la demande ont qualité pour la faire, c'est-à-dire sont habilités à disposer de la marchandise, ce qui résulte du fait qu'ils sont munis du connaissement.

L'examen préalable ne peut avoir lieu qu'en présence d'un agent du service actif, qui ne prend pas part lui-même à l'ouverture des colis, mais qui s'assure qu'en dehors de prélèvement d'échantillons, sur lesquels les droits sont perçus immédiatement, aucum détournement ou substitution ne sera effectué, et qui appose son visa sur la déclaration provisoire. Les renseignements tirés de l'ouverture des colis permettront ensuite à l'intéressé d'établir une déclaration définitive et complète, sur les bases de laquelle les droits seront liquidés.

⁽I) La nature de la marchandise, mais non pas son espèce ou sa qualité, puisque c'est sur ce point que le déclarant peut avoir des doutes, qui ne lui permettent pas de faire exactement la déclaration.

L'irrévocabilité de la déclaration. Nous arrivons maintenant à une règle importante, celle de l'irrévocabilité de la déclaration.

En principe, lorsqu'une déclaration régulière a été produite au bureau de douane, elle ne peut plus être modifiée. Aux termes de l'ordonnance de 1687. (art. II. art. 7) "ceux qui auront donné ou fait leur déclaration n'y pourront rien augmenter ou diminuer sous prétexte d'omissions ou autrement, et la vérité ou la fausseté de la déclaration sera jugée sur tout ce qui aura été primitivement déclaré". Ainsi, d'après la règle primitive la déclaration une fois faite est irrévocable, même s'il y a eu erreur ou irrégularité, le déclarant ne peut pas la couvrir. Les employés des douanes de leur côté ne doivent jamais y rien modifier (décis. du 23 Janvier 1844) . On comprend d'ailleurs la raison de cette règle: elle évite des contestations qui n'auraient pas manqué de se produire si, lorsque le service releve une infraction, le déclarant avait pu invoquer une erreur de bonne foi et demander à la rectifier.

Cependant dans
le jour de la
déclaration et
avant la visite
des rectifications peuvent
être faites
concernant le
poids la quantité, la mesure
ou la valeur.

Cependant la loi des 6/22 Août I79I (art.I2 du Titre II; Cod. art. 77) a introduit, à cet égard une tolérance qui corrige la sévérité excessive du principe. Dans le jour de la déclaration c'est-àdire dans les 24 heures, non compris les dimanches et fêtes (Observations prélim. n° 90) et avant la visite, les propriétaires ou conducteurs de la marchandise peuvent faire des rectifications en cas d'erreur quant au poids, au nombre, à la mesure ou à la valeur, en représentant identiquement les mêmes colis ou marchandises. Passé ce délai, ils n'y sont plus reçus.

On remarquera que d'après l'énumération limitative que fournit le texte ne sont pas admises les rectifications concernant la nature, l'espèce ou la qualité de la marchandise, ce qui s'explique d'ailleurs facilement. En effet, si le déclarant avait des doutes sur la qualité ou l'espèce de la marchandise, il lui était loisible de ne pas fournir de déclaration définitive et de présenter une demande de permis d'examiner; l'ouverture des colis lui aurait donné les indications nécessaires pour remplir régulièrement ses obligations envers la douane.

Cependant, jusqu'au moment où les droits sont liquidés (I), le commerce dispose d'une autre (I) Pourvu que les marchandises soint encore aux mains du service. En effet, quand des marchandises déclarées pour la consommation ont cessé d'être sous la garde de la douane, on ne saurait sous aucun prétextemême si la prise en recette définitive n'est pas encore effectuée, autoriser un changement de destination (dé is 26 Juillet 1832).

Jusqu'au moment de la liquidation des droits le déclarant peut changer la destination de la marchandise.

En cas de substitution à la déclaration de mise en entrepôt d'une déclaration de mise à la consommation, la déclaration ne prend date qu'à compter de son enregistrement.

faculté; il peut changer de régime, c'est-à-dire qu' il peut donner à la marchandise une autre destination que celle pour laquelle il l'avait primitivement déclarée. Ainsi par exemple, ayant déclaré cette marchandise pour la mise en consommation, ce qui entraîne paiement immédiat des droits, le déclarant pourra se raviser et substituer à cette déclaration de mise à la consommation une déclaration de mise en entrepôt, une déclaration de transit, une déclaration d'admission temporaire, sous réserve de l'autorisation du chef local. Le chef local sera donc, en l'espèce, amené à apprécier et à voir s'il doit ou ne doit pas faire droit à la demande de changement qui lui est soumise. La substitution inverse, c'està-dire la substitution à une déclaration d'entrepôt de transit ou d'admission temporaire, d'une déclaration de mise à la consommation, qui comporte acquittement actuel de l'impôt est, au contraire, de droit, l'approbation du chef du service local n'étant ici que de pure forme. En effet, en l'espèce la substitution est avantageuse au Trésor, qui va profiter de l'encaissement immédiat des droits, tandis que dans l'hypothèse inverse, elle entraîne suspension des droits qui, au cas de mise à la consommation eussent été exigibles de suite.

Il y a lieu de relever que, dans le cas où la déclaration de mise en entrepôt, par exemple, est remplacée par une déclaration de mise à la consommation, qui emporte paiement actuel des droits, cette dernière déclaration ne prendra date qu'à compter de son enregistrement, et non pas à compter du jour où a été faite la déclaration primitive à laquelle elle s'est substituée. Ce point présente un réel intérêt dans l'hypothèse où le tarif aurait été modifié entre le moment où est intervenue la déclaration originaire et celui où a été présentée la déclaration rectificative; ce sont les droits du nouveau tarif qui seront appliqués, tandis que si la déclaration avait été faite de prime abord, elle aurait bénéficié de l'ancien tarif (Obs. Prélim. n° 90).

Ce que le commerce peut faire pour l'ensemble d'un lot, il peut d'ailleurs le faire également et même successivement pour les différentes parties de ce lot. Les permis partiels délivrés dans ces conditions sont des permis à valoir.

Ajoutons que les changements de régime ne sont pas autorisés, dès l'instant qu'une irrégularité est apparue au cours de la visite, autrement des fraudes diverses seraient à craindre. Cependant, exceptionnellement on peut autoriser la réexportation des marchandises qui sont en contravention avec les règles de l'article I5 de la loi du II Janvier I892,

concernant les marques de fabrique.

Sous les réserves ci-dessous, la déclaration une fois faite ne peut plus être modifiée; elle est irrévocable, d'où cette conséquence dont on examinera plus loin la portée, en étudiant le contentieux des douanes, que l'intéressé ne pourra pas se prévaloir ultérieurement d'une erreur commise dans sa déclaration pour obtenir le remboursement d'un trop-perçu.

La règle de l'irrévocabilité de la déclaration s'oppose également à ce que des réserves y soient inscrites par le déclarant, dans le but de se conserver la faculté de contester l'imposition (lettre du Ministère à M. Valude, député, du 20 Janvier 1926) Ces réserves d'ailleurs enlèveraient à la déclaration le caractère de précision faute duquel le service peut se refuser à l'enregistrer. On verra à propes du contentieux la gravité des conséquences qu'entraîne pour les redevables cette règle que la déclaration ne peut pas être rectifiée.

Toute déclaration de marchandises, à destination ou en provenance de l'étranger, donne lieu, outre le paiement des droits qu'elle peut comporter à la perception d'un droit, dit de permis, qui est actuellement de 3 francs par expéditeur ou par destinataire réel. (loi du 25 Juin 1920 art. 81- décret

du 6 Octobre 1926 Cod. art. 236 (I)

La taxe est basée à l'importation, sur le nombre des destinataires réels (d'où l'obligation de les mentionner dans la déclaration) v. supra.

A l'exportation, elle l'est sur le nombre

des expéditeurs effectifs.

Elle est due pour toutes les déclarations (mise à la consommation, transit, admission temporaire, etc), à l'exception des déclarations de mise en entrepôt ou de mutation d'entrepôt. Le droit de permis ne sera, en effet, acquitté que sur la déclaration de sortie de l'entrepôt, la règle étant ici que le droit de permis ne peut être perçu que lorsque la marchandise reçoit sa destination définitive. (L. 25 Juin 1920, art. 81; Cod. art. 236)

permis.

Le droit de

Le droit de permis ne doit être perçu que lorsque la marchandise reçoit sa destination définitive.

⁽I) Pour les colis postaux, le droit de permis est de Ofr50 jusqu'à 5 colis, et de 3 francs pour tout envoi comportant plus de 5 colis. Par "envoi", on entend, à l'importation, l'ensemble des colis adressés à un même destinataire et, à l'exportation, l'ensemble des colis envoyés par un même expéditeur. (Cod. art. 237)

Opérations exonérées du droit de permis.

Opérations qui succèdent au dépôt de la déclaration.

La verification tue pas un droit pour le déclarant

Le service est autorisé à admettre pour conformes les déclaration

Sont exonérées du droit de permis les opérations de cabotage, parce qu'elles n'ont pas lieu avec l'étranger et, pour la même raison, les transports entre la métropole et ses colonies. Y sont également soustraites les déclarations provisoires les bagages des voyageurs, les provisions de bord, la houille destinée à l'approvisionnement des navires, etc. (Voir Obs. Prélim. Nos 685 à 688; Cod art. 638).

Aux termes de l'article I4 du titre II de la loi des 6/22 Août 1791 (Cod. art. 78) "les déclarations faites, les marchandises seront visitées, pesées, mesurées et nombrées, si les préposés l'exigent, et ensuite les droits seront perçus". Deux formalités succèdent donc au dépôt de la déclaration I°- la vérification par le service, 2°- la liquidation et le recouvrement des droits.

Quelles que soient les énonciations contenues dans la déclaration, c'est la vérification, quand il y est procédé, qui fixera définitivement l'

assiette des droits. Telle est la règle très importante posée par l'article I7 du titre II de la loi des 6/22 Août 1791, et par l'article 10 du Titre III de la loi du 4 Germinal an II (Cod. art. 82): les droits sont acquittés sur les quantités constatées par la vérification. Ceci doit s'entendre en ce sens que le résultat de la vérification s'impose toujours aussi bien quand il est défavorable au Trésor, que lorsqu'il lui est favorable. Si par exemple le poids constaté est supérieur au poids déclaré, il y aura cela va de soi, pour suite pour l'excédent de poids; mais en sens inverse, si le poids constaté est inférieur, le service ne pourra pas se prévaloir de la déclaration pour taxer sur un poids plus considéra-

ble que celui qui résulte de la vérification.

La règle essentielle en matière de vérifipar le service, cation est d'ailleurs que la vérification ne consti-Elle ne consti- tue pas un droit pour le déclarant qui n'est pas fondé à l'exiger. L'article I4 Titre II de la loi de I79I dit, en effet, que les marchandises seront vérifiées "si les préposés l'exigent", et l'article I7 du mêms titre (Cod. art. 82) corroborant le sens conditionnel de ces mots laisse aux agents la faculté de s'en remettre à la déclaration du redevable. Le déclarant ne peut donc pas exiger la vérification même pour prouver qu'il a commis dans sa déclaration une erreur à son détriment.

> Cependant dans ses rapports avec ses agents l'administration jusqu'à ces derniers temps leur avait prescrit de toujours vérifier, au moins par éprouve, la qualité des marchandises, sauf à s'en

remettre à la déclaration pour les quantités, quand il s'agissait de marchandises admises en franchise. Donc dans tous les cas; les agents étaient obligés d'ouvrir au moins un ou plusieurs colis sur l'ensemble des colis de même nature mentionnés dans la déclaration pour s'assurer de l'identité du produit.

Concevable autrefois, alors que les transactions commerciales étaient beaucoup moins importantes cette prescription était devenue inapplicable. Elle entraînait pour le service un travail considérable et occasionnait des encombrements dans les bureaux et des lenteurs dont le commerce souffrait gravement. Aussi le décret du 6 Octobre 1926 portant simplification des règles à suivre pour l'application des droits a-t-il dû réaliser une réforme importante sur ce point Son article 22 autorise en ce qui concerne les marchandises faiblement taxées à admettre sans contrôle les déclarations de poids, faites en conformité des indications portées aux connaissements, lettres de voiture cu autres titres de transport à condition que leur authenticité soit certaine et qu'il n'y ait pas doute sur leur sincérité; pour les wegons de houille le poids déclaré doit être égal à celui des lettres de voiture augmenté de 10%.

p'autre part l'article Ter édicte que sauf le cas de soupçon", le service des douanes est autorisé à admettre pour conformes, tant pour l'espèce que pour la quantité de marchandises, les déclarations à l'appui desquelles les déclarants présentent le dossier complet de l'opération, les instructions des expéditeurs ou des destinataires qui leur ont servi de base pour la rédaction des dites déclarations.

Les déclarants, qui veulent communiquer leurs dossiers pour permettre au service d'accepter la déclaration comme telle, c'est-à-dire de la "tenir pour conforme" si bon leur semble, sans procéder à la vérification doivent le mentionner dans leur déclaration, en indiquant le nombre des pièces jointes. Les dossiers sont soit annexés aux déclarations elles-mêmes au moment où elles sont déposées en vue de l'enregistrement soit remise ultérieurement par les déclararants au vérificateur en même temps que les déclarations.

Si, après examen du dossier, le vérificateur estime que la déclaration est exacte, il peut s'abstenir de la visite, et liquider les droits d'après les énonciations contenues dans cette déclaration. Cependant rien ne l'y oblige. En fait, les déclarants qui sont en relations d'affaires habituelles avec la douane ne sont pas soumis, la plupart du temps à la visite

Répétitions Boritos et Orsie

[&]quot; Les Cours de Droit »

3. Place de la Sorbonne, 3

et leurs déclarations sont admises pour conformes; elle font toutefois l'objet de temps à autre , et inopinément, de vérifications par épreuve. D'ailleurs, par surcroît de précaution, lorsqu'en pareille hypothèse le vérificateur s'en remet à la déclaration sans faire de vérification du en n'effectuant qu'une vérification sommaire et insuffisante pour être considérée comme vérification par épreuve la déclaration doit être soumise, avant l'enlèvement des colis, au visa du chef de la visite auquel il appartiendra à ce moment s'il le juge utile, de prescrire à son subordonné un supplément de vérification. Aux frontières de terre, la remise du dossier n'empêche d'ailleurs pas les préposés de visiter les wagons et voitures et de faire des sondages, pour s'assurer qu'il n'existe pas de marchandises prohibées non déclarées.

En principe, la visite s' effectue dans les bureaux de la douane.

règle serait matériellement inapplicable; aussi la loi des 6/22 Août I79I, titre II, art. 6; Cod art. 69) a-t-elle admis que les marchandises pourraient être conduites à tel autre endroit, dont il serait convenu entre la régie et le commerce", et, à défaut d'endroit fixé, la visite pourra être effectuée au lieu du débarquement.

bureaux de la douane, cependant il y a des cas où cette

En principe, la visite s'effectue dans les

En quoi consiste la visite.

La visite consiste dans l'ouverture des colis, dans la présentation, la pesée des marchandises, l'examen de leur espèce, etc. Toutefois, ces opérations ne sont pas effectuées matériellement par les agents, mais par le déclarant lui-même ou par ses préposés. Telle est la règle formulée par l'article I5 du Titre II de la loi de I79I, et par l'article 9 du titre III de la loi de Germinal an II "Le transport des marchandises aux douanes leur déballage et remballage sont aux frais des propriétaires (Cod art. 80)

Les travailleurs en douane pour la manipulation des colis du cours de -la visite.

donc fourni par les ouvriers ou employés du déclarant lui-même, ou ce qui est généralement le cas, parce qu' il n'a pas de personnel à sa disposition dans le bureau de douane, par des ouvriers agréés et commissionnés qu' on appelle les travailleurs en douane. L'Administration en effet, peut refuser la présence sur les quais ou sur les lieux de vérification d'ouvriers non agréés. La commission de travailleurs en douane, qui leur est délivrée par le directeur des douanes de la circonscription, est révocable au cas où ils donnent lieu à des sujets de plainte; ce qui les prive de la faculté d'accéder aux quais, (circul. des 8 septembre et 3 décembre 1807; collection de Lille)

Le service assiste donc d'une façon passive aux opérations matérielles de la vérification auxquelles

La vérification doit se faire en présence du déclarant ou de son représentant.

Aucum délai n'est prescrit pour les vérifications.

Aucune limite de durée de la visite n'est prescrite; mais elle ne peut dégénérer en une retenue d'une durée excessive. il ne prend aucune part, de telle sorte qu'il est exonéré de toute responsabilité en cas d'avaries; si la
marchandise est détériorée au cours d'une des opérations
le déclarant ne pourra s'en prendre qu'à lui-même ou
à ses préposés. D'où la nécessité de la présence à la
vérification du déclarant lui-même ou de son représentant. Sauf soupçon d'abus, le déclarant peut se faire
du reste suppléer pour la représentation des marchandises par un employé connu du service et muni d'une procuration régulière (décis. du 5 août 1926). En cas de
refus du déclarant d'assister à la vérification ou de
s'y faire représenter, les marchandises sont constituées en dépôt comme si elles n'avaient pas été déclarées sous le régime de la loi de 1791 (cod. art. 81).

Aucum délai n'est prescrit pour les vérifications, qui ont lieu, en principe à tour de rôle, c'est à-dire en suivant l'ordre d'enregistrement des déclarations, et selon que les déclarants sont ou ne sont pas présents. (Loi des 6/22 Août I79I, titre II, art. I3; cod. art. 58, 59). Cependant la vérification s'impose immédiatement pour les denrées périssables, et des dispositions sont prises à leur égard pour qu'elle ait lieu même les dimanches et fêtes dans les gares frontière et dans les ports, dès l'arrivée des trains ou des navires.

Aucune limite de durée n'est assignée à la vérification, celle-ci durera tout le temps nécessaire pour procéder au déballage aux pesées et éventuellement aux analyses qui doivent être faites dans les laboratoires du Ministère des finances. La Cour de Cassation a simplement jugé sur ce point, qui a donné lieu à des protestations des intéressés, que la visite de la douane ne peut pas dégénérer en une retenue d'une durée excessive (Cass req. II Novembre 1845). S'il y avait abus, et si véritablement la marchandise était retenue par négligence en dehors de toute nécessité de vérification. l'intéressé pourrait demander des dommages-intérêts. Mais si le préjudice ne lui est causé que par la lenteur de cette vérification, il ne peut réclamer aucune indemnité. En effet, le recours en dommages-intérêts n'est admis que dans le cas de "saisie mal fondée" Or, en l'espèce, les marchandises ne sont pas saisies, mais retenues momentanément pour que le service puisse procéder aux constatations nécessaires (Cass civ. ler Août 1894). Le vérificateur peut donc retenir les marchandises et suspendre la vérification pour soumettre des échantillons aux laboratoires ou encore se renseigner sur la nature, l'espèce ou la composition des produits. Il lui est recommandé d'ailleurs, s'il doit en résulter un retard appréciable de faire accepter, pour

Lorsqu'il y a lieu à expertise légale, la vérification se trouve suspendue en ce qui concerne les agents des douanes.

Quand il y a
lieu à expertise légale,
l'intéressé
peut retirer
la marchandise
en souscrivant
un engagement
cautionné d'
accepter les
résultats de
l'expertise.

Tant que les marchandises sont en possession de l'administration celle-ci peut procéder à une contre vérification.

> Les deux façons de procéder à la vérification

Prescriptions spéciales relatives à la vérification du poids par épreuves. couper court à toute difficulté, la suspension de l'opération par le déclarant, au moyen d'une annotation signée par ce dernier et inscrite sur la déclaration.

En cas d'expertise légale (v.infra) la vérification se trouve suspendue de plein droit, en ce qui concerne les agents des douanes. Elle est reprise par eux dès que les experts ont terminé leur travail et ont notifié leur décision au service.

Ces expertises légales durant parfois assez longtemps, il existe un moyen pour les intéressés de retirer la marchandise avant la fin de l'expertise, (qui se fait toujours sur échantillon) et d'éviter ainsi le préjudice du retard qu'elle entraînerait. C'est de souscrire l'engagement cautionné d'accepter le résultat de l'expertise, quel qu'il soit, et de supporter, le cas échéant; les suites contentieuses qui pourraient en résulter.

Signa cons encore que, tant que les marchandises sont en sa possession, mêms après une première vérification, a le droit de procéder à une contre vérification (Cass Req. 23 Octobre 1905 Obs. Prél. n° 97).

Comme on le voit, la liberté du personnel est très grande en matière de vérification. Vis-à-vis du déclarant, elle est absolue; le service fait ou ne fait pas la vérification, selon que bon lui semble. A l'é-

gard des instructions du service, depuis le décret du 6 Septembre 1926, les agents sont autorisés à accepter pour conformes, tant en ce qui concerne la quantité que la qualité; les déclarations à l'appui desquelles est fourni le dossier de l'opération.

Si les agents estiment devoir procéder à une vérification, celle-ci pourra être effectuée de deux façons. Il pourra y avoir vérification complète, c'est-à-dire portant sur tous les colis, ou bien vérification par épreuves, c'est-à-dire partielle, portant sur quelques colis pris au hasard. Cette vérification pour ra porter simplement sur la quantité ou sur l'espèce et la qualité, ou à la fois sur la quantité et sur l'espèce et la qualité.

Pour les vérifications de poids par épreuves existent certaines prescriptions spéciales. Ce contrôle du poids par épreuves est possible dans les deux cas suivants: quand il s'agit de colis d'un poids uniforme, c'est-à-dire ne présentant pas entre eux un écart de poids de plus de 5 % et portant les mêmes marques, ou bien lorsque, les colis n'étant pas de poids uniforme, il a été annexé à la déclaration une note de détail, indiquant le poids distinct de chaque colis et objet. En principe, la vérification de poids par épreuves doit porter sur un nombre déterminé de colis;

savoir, un colis au moins sur un maximum de 5 colis, deux colis sur un ensemble de 5 à 20 colis, et au moins I/IOème des colis, lorsqu'il y a plus de 20 colis, sous réserve au cas d'un très grand nombre de colis, de la faculté pour le service de réduire le nombre des épreuves réglementaires.

Lorsque la vérification est
faite, le déclarant peut
exiger que cette vérification soit
complète.

Nous laisserons de côté les règles particulières, qui régissent l'utilisation des résultats partiels obtenus par la vérification par épreuves. Si le service s'aperçoit, d'après les épreuves auxquelles il a procédé, que la déclaration ne concorde pas avec les résultats de la vérification, dans quelle mesure et de quelle façon devra-t-on tenir compte de ces résultats partiels pour rectifier les chiffres d'ensemble? C'est ce que déterminent les Observations Préliminaires, suivant des modalités assez compliquées. Ce qu'il suffit de retenir, pour le moment, c'est que si le déclarant ne peut pas exiger qu'une vérification soit effectuée, il a le droit, par contre, lorsque la vérification est faite, que cette vérification soit complète. En d'autres termes, lorsque le service n'effectue qu'une vérification par épreuves, le déclarant a toujours le droit, si les résultats de cette vérification ne le satisfont pas, de réclamer la vérification complète.

La vérification est assurée par un corps d' agents spécialisés dans l'application des tarifs douaniers et désignés sous le nom de vérificateurs des douanes. Dans les grands bureaux ce cadre est distinct des autres branches du service sédentaires, constituées par les sections d'écritures; c'est dans les sections que les contrôleurs et contrôleurs-adjoints des douanes enregistrent les déclarations, délivrent les expéditions de douane, perçoivent les droits et établissont les quittances. Cette distinction du cadre de la visite et de celui des sections remonte à la Ferme générale où les "visiteurs" occupaient déjà une place à part. Lorsque la Constituante créa la régie des douanes, les visiteurs demeurèrent distincts des "receveurs aux déclarations", des "commis aux expéditions" des "liquidateurs" et des "contrôleurs de recettes".

Les vérificateurs sont assistés dans la partie matérielle des opérations par des agents du service actif en uniforme, désignés sous le nom de préposés, sous-brigadiers ou brigadiers-visiteurs. Une instruction, en date du 9 Octobre 1926, a autorisé les préposés visiteurs à procéder seuls, sous le contrôle général du vérificateur à certaines opérations de visite proprement dite, concernant des marchandises faciles à vérifier et exempte de droits ou faiblement taxées (houille sable minerais, etc). Le chef de la visite

a le titre d'Inspecteur sédentaire. Il y a en général un inspecteur sédentaire par gare. Fonctionnaire du cadre supérieur, c'est lui qui organise chaque jour le service de la visite. Il a certains pouvoirs propres de décision pour trancher les difficultés avec les rede vables et formuler son avis sur les sanctions à employer en cas de fausse déclaration.

La liquidation des droits.

La vérification conduit à la liquidation des droits en vertu de laquelle sera opéré leur recouvrement. La liquidation a pour objet de dégager des résultats des constatations du service le montant des droits dus par le déclarant. Si, comme la douane en a la faculté, elle n'a pas procédé à la vérification des marchandises et a accepté la déclaration pour conforme, c'est naturellement d'après les énonciations de cette déclaration que les droits sont liquidés. Sinon, c'est d'après les résultats de la vérification. Dans les grandes douanes, les liquidations effectuées provisoirement par les vérificateurs sont vérifiées par un contrôleur principal, dans les bureaux secondaires par un second vérificateur, et dans les bureaux moindres par le receveur lui-même. En outre, des inspecteurs exercent par épreuve un contrôle sur cette partie du service.

Les droits liquidés sont pris en charge à un registre spécial, avec lequel doit se maintenir en con-

cordance le registre des quittances.

Le recouvrement du montant de l'impôt.

Les droits en matière de douane doivent être payés comptant. C'est moyennant leur versement qu'est donnée par le service mainlevée de la marchandise qui. aux termes de l'article 30 du titre XIII de la loi des 6/22 Août I79I (cod. art.92), constitue le gage des droits. Ils peuvent être payés, soit en espèces, soit en récépissés ou en mandats de virement sur la banque de France, dans les villes où il existe une succursale de la Banque, soit en chèques postaux (accompagné d'un avis de crédit établi par le tireur sur des imprimés spéciaux fournis dans les bureaux de postes) soit en chèques barrés si le receveur principal a donné à l'intérossé l'autorisation permanente, mais révocable d'employer ce mode de réglement, soit enfin en mandats sur la caisse centrale du Trésor public ou en mandats sur une trésorerie générale, lorsque l'intéressé y a fait des versements. Les droits peuvent également, comme on le verra plus loin, lorsque le redevable bénéficie du crédit des droits, être payés en obligations cautionnés Tout paiement doit entraîner délivrance d'une quittance extraite d'un registre à souche et établie au nom de la personne, qui acquitte le montant de l'impôt. Ce titre doit mentionner obligatoirement le numéro sur lequel la déclaration a été enregistrée, le numéro de la liquidation, ainsi que les sommes payées au titre de char m

La faculté d'abandon de la marchandise. des droits et taxes exigibles (cod. art. 93).

Cependant; il est toujours possible aux redevables de se soustraire au paiement des droits, en faisant abandon de la marchandise. Telle la règle que pose l'article 4 du titre Ter de la loi de 1791 (cod. art. 184). "Ceux à qui les marchandises sont adressées ne peuvent être contraints à en payer les droits, lorsqu'ils en font par écrit l'abandon dans la douane". Cet abandon peut se faire dans tous les cas où l'intéressé veut s'exonérer du paiement des droits, que les marchandises arrivent de l'étranger, qu'elles soient en entrepôt réel ou en dépôt ou encore qu'elles aient fait l'objet d'une expertise légale dont le résultat est défavorable au déclarant.

Les marchandises abandonnées sont vendues pour le compte de l'Etat, de même que les marchandises qui n'ont pas fait l'objet de déclarations de détail, sauf quand il s'agit d'objets sans valeur, qui sont simplement détruits et dont la destruction doit être constatée par un procès-verbal. Dans la pratique, les marchandises abandonnées sont inscrites ordinairement au registre des dépôts et vendues en même temps que les marchandises en dépôt. Le produit brut de leur vente est inscrit aux recettes budgétaires; la partie qui correspond au montant des droits qu'aurait dû supporter la marchandise abandonnée est portée aux droits et taxes, le surplus est versé au titre des recettes accidentelles.

En dehors de ce cas d'abandon, ce n'est, en principe, qu'après paiement des droits et après production de la quittance au vérificateur pour obtenir de lui le "bon à enlever", qui permettra de sortir les marchandises sans opposition de la part des préposés, que l'on peut disposer des colis présentés au service.

Cette obligation de payer comptant préalablement au retrait de la marchandise peut être très gênante pour les redevables. Aussi, le crédit des droits joust-il en matière de douane, de même d'ailleurs qu'en matière de contributions indirectes, un rôle important.

Il résulte d'abord, indirectement, de l'établissement d'un certain nombre de régimes suspensifs
du paiement des droits, transit, entrepôt, admission
temporaire. L'effet de la mise en entrepôt ou de la
déclaration d'admission temporaire est, par exemple,
de reporter l'exigibilité des droits à la sortie de
l'entrepôt ou au terme du délai d'apurement de l'acquit d'admission temporaire au cas où les marchandises
sont mises à la consommation, puisque les droits pe
sont pas dus si elles sont réexportées). L'importateur
qui déclare ses marchandises pour l'entrepôt réel et
qui les y laisse pendant 5 ans, bénéficie donc d'un

Le crédit des droits.

Les régimes suspensifs du paiement des droits.

délai de 5 ans pour s'acquitter, et n'est obligé de payer les droits qu'au moment où, par la mise à la consommation de la marchandise, il sera en mesure de la vendre et d'en réaliser le prix.

Les deux formes du crédit des droits.

Si, pratiquement, les régimes suspensifs du paiement des droits font profiter l'importateur de délais analogues à ceux que pourrait lui procurer l'obtention d'un crédit, il no s'agit cependant pas, en l' espèce; d'un créfit proprement dit; les droits ne sont dus qu'au terme d'une certaine période durée du séjour en entrepôt, délai d'apurement des soumissions d'admission temporaire; mais ils sont, en principe, payables dès qu'ils sont dus.

Au contraire, le véritable crédit, consiste à reporter le paiement à une date postérieure à celle où le droit aurait été normalement exigible.

Ce crédit existe, en matière de douane, sous deux formes: I° sous forme de crédit d'enlèvement,

2° sous forme de "crédit des droits" Le crédit d'enlèvement (cod.art.95) n'a pas pour objet, à vrai dire, de procurer au redevable des facilités de paiement-il est en effet extrêmement cour mais de lui permettre de disposer immédiatement des marchandises qui sont sous la main du service. Les marchandises déclarées pour la mise à la circulation ne peuvent, comme on l'a vu être enlevées, en principe, que lorsque la vérification est complètement achevée et le

temps plus ou moins long, alors que le déclarant pout être pressé de reprendre possession de ses marchandise Aussi, le service est-il autorisé à laisser enlever le marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et acquittement des droits, moyennan souscription d'une soumission cautionnée portant engage

droits liquidés et payés. Ces formalités exigent un

ment de se libérer dans un délai maximum de 8 jours et de payer une remise de I pour 1000 du montant des droi liquidés. Le délai de ce crédit d'enlèvement court non pas de la date de la déclaration, ni de celle de la vé-

rification, mais de la date de l'inscription au regis-

tre des liquidations.

Ce crédit s'applique non seulement aux droits principaux, mais aussi au droit de statistique et autre taxes accesscires. La taxe de I pour TOOO est att-ibué - comme indemnité de responsabilité au receveur principal qui la partage, le cas échéantavec les receveurs subordo més, qui ont participé à l'octroi du crédit. La soumission est valable seulement pour le bureau où elle a été sous erite. En général, ce crédit d'enlèvement n'est accordé qu'aux déclarants professionnels, qui so en relations permanentes avec le service, tels que com missionnaires ou agents en douans installés dans la localité.

Le crédit d'enlèvement. Les versements à titre de consignation,

les redevables qui ne bénéficient pas de ce crédit ont d'ailleurs à leur disposition un autre moyen de retirer la marchandise avant achèvement des formalités; il consiste à consigner préalablement le montant approximatif des droits, par exemple pour toutes les déclarations qu'ils seront amenés à faire dans la journée. Aussitôt après la visite des marchandises le consignataire des droits pourra obtenir sur présentation de la quittance attestant ses versements à titre de consignation, main levée des marchandises. Le vérificateur aura simplement à s'assurer, au moyen d' un calcul sommaire effectué d'après les résultats de la visite, que les sommes consignées sont suffisantes pour couvrir les droits à liquider. S'il en était autrement, il invitera le consignataire à déposer, au préalable, un supplément de consignation, ou bien encore, il pourra ne donner mainlevée que d'une partie des marchandises, de façon à maintenir sous la main du service un gage toujours suffisant pour répondre de la dette du redevable.

Le consignataire des droits reviendra ensuite, en principe, dans un délai de huitaine, chercher, après que la liquidation aura été faite, la quittance des droits dus sauf, à ce moment, régler définitivement la somme due en la complétant par un versement supplémentaire, ou en retirant au contraire, l'excédent de la consignation. L'inconvénient de ce système est d'entraîner double paiement du droit de timbre de quittance de douane; une fois sur la quittance de la somme consignée et une fois sur la quittance définitive. Par contre, il évite le paiement de la remise de I pour 1000.

e crédit des droits proprement dit. es obligations cautionnées.

Beaucoup plus important est l'intérêt que présente le "crédit des droits" qui est quant à lui destiné à procurer des facilités de paiement aux redevables. Ce crédit est d'origine assez ancienne, puisqu' on le rencontre pour les sucres et cafés coloniaux dans la loi du I7 Juin I79I. Il est actuellement régi par la loi du T5 Février 1875 sur les "crédits et escomptes" Il consiste dans la faculté donnée aux contribuables de s'acquitter en obligations cautionnées (qu'on appelle également des traites) à 4 mois d'échéance. (Cod. art.93 Observ. Prélim. nº 154) Ces obligations donnent lieu à un intérêt qu'on appelle assez improprement l'intérêt de retard et qui est actuellement fixé par arrêté ministériel à 4 %, et comportent également le paiement d'une remise, dite remise du tiers de franc. Le paiement en traites, pour les bénéficiaires du crédit des droits. est admis seulement lorsque la somme à acquitter d'après chaque décompte atteint au moins 300 francs. On considère comme décompte l'ensemble des opérations faites

Les cautions personnelles

dans une même journée par un même déclarant. Il est accepté pour le paiement de tous droits et taxes recouvrées par la douane.

De même que le crédit d'enlèvement, ce crédit ne peut être accordé que sous la garantie d'une cautio ; deux cautions sont même exigées, quand la première ou le débiteur principal n'habitent pas la localité ou la banlieue de la localité où réside le receveur du bureau. La cautien en matière de douanes (leprincipe est d'ailleurs le même en matière de contributions indirectes) n'est vis-à-vis du service, ni une caution ordinaire, ni un co-débiteur mais un redevable au même titre et exactement dans les mêmes conditions que l'obligé principal (Cass. 4 Janv. 1888) c'est-à-dire qu' elle ne peut pas, opposer au fise le bénéfice de discus sion ou le bénéfice de division, elle est directement obligée envers la régie qui aurait le droit de poursuivre sur elle le paiement, sans s'adresser au préalable, au principal débiteur. Lorsqu'elle a payé, elle ne peut pas invoquer la subrogation aux droits du Trésor contre le trésor lui-même (Cass. 24 Janvier 1888). La caution peut être d'ailleurs, non seulement une personne physique, mais une société, telle qu'une banque ou une société de crédit. Ne peuvent être admises comme cautions les personnes dont la fortune est liée à celle du principal abligé ou à celle de l'autre caution, ce qui sereit le cas, par exemple, d'associés. On admet cependant les directeurs et administrateurs de sociétés anonymes à responsabilité limitée comme cautions de ces sociétés, si leur fortune est entièrement distincte de l'avoir secial. Les Chambres de Commerce ne peuvent pas jouer le rôle de caution, qui ne rentre pas dans l'exer cice normal de leur mission.

La solvabilité du principal obligé et celle de la caution sont appréciées souverainement par le receveur principal des douanes, qui est libre d'accorder ou de refuser le crédit sollicité (I) et d'agréer ou de ne pas agréer la caution présentée, parce qu'il est responsable pécuniairement des conséquences de l'insolvabilité du débiteur et des cautions. Aussi le crédit ne peut-il être consenti, même pour les bureaux subordonnés, que par le receveur principal. Dans les grands bureaux, c'est le receveur principal qui détermine le chiffre du crédit à consentir à l'intéressé, dans les bureaux noins importants, le directeur fixe lui-même une limite pour chaque redevable, le receveur principal

⁽I) Sous réserve, bien entendu du droit de l'Administration de veiller en vertu du contrôle qu'elle exerce sur ses agents, à ce que les refus ne soient pas arbitraires

conservant sa liberté d'appréciation à l'intérieur de cette limite.

Une des précautions essentielles que doit prendre ce comptable consiste à s'assurer que les maisons de commerce ou de commission en douane qui ont obtenu le crédit des droits ne se cautionnent pas réciproquement les unes les autres, Dans ce cas, qui se produit quelquefois, si le receveur manque de vigilance il va de soi que la caution n'est plus qu'une garantie illusoire pour le Trésor.

Les cautions réelles. A défaut de cautions personnelles, peuvent être fournies des cautions réelles consistant dans le dépôt à la Banque de France de titres de rente française au porteur pour une valeur supérieure d'au moins 10% au montant des sommes dues. Ce dépôt doit être accompagné d'un acte de nantissement au profit du Trésor stipulant que, sur la demande de la douane, si les engagements du déposant envers elle ne sont pas tenus, les titres seront vendus dans les conditions fixées par l'article 93 du Code de commerce.

L'Administration admet aussi le dépôt par les soumissionnaires de titres de rente nominatifs dans les Caisses du Trésor public, avec affectation ou cautionnement, en vertu d'actes passés avec l'agent judiciaire du Trésor public.

Par contre, les constitutions d'hypothèques ne sont pas acceptées comme sûreté réelle, en raison des difficultés que présente la réalisation du gage hypothécaire.

La forme des obligations cautionnées. Leur encaissement.

Les obligations cautionnées sont établies sur des formules spéciales, en forme de billets à ordre, extraites d'un registre particulier; le maximum de chaque obligation ne peut dépasser 20.000 francs de droits, Au-delà, plusieurs obligations doivent être établies. Elles sont revêtues aux frais du souscripteur d'un timre proportionnel des effets de commerce; elles sont souscrites à l'ordre du receveur principal, des douanes et payables au domicile du trésorier payeur général du département ou au domicile du receveur particulier des finances de l'arrondissement. Lorsque le déclarant n'habite pas le même département que celui où est situé le bureau les traites pourront être déclarées payables dans le département où il a son domicile. Le receveur principal, qui a reçu ces obligations les endosse à 1º ordre du Caissier payeur central du Trésor public. auquel il les envoie tous les IO jours, et celui-ci les réendosse à son tour au trésorier payeur général ou au receveur particulier des finances auguel elles sont assignées.

La redevance du tiers de franc.

Intérêts moratoires dus en cas de non paiement à l' échéance des obligations cautionnées.

Elles comprennent le principal des droits au si que l'intérêt pour les 4 mois à courir. Quant à la redevance du tiers de franc établie par l'ordonnance du IO Décembre 1929, elle n'est pas comprise dans le montant de l'obligation, car elle est payée comptant au moment même de la souscription du titre. Cette remise constitue une indemnité pour la responsabilité et pour le surcroît de travail que la souscription des obligations impose aux comptables de la douane. Aussi autrefois le produit leur en était-il attribué intégra lement. Il sert également aujourd'hui à couvrir le Tré sor des déchets de perception que pourrait laisser à sa charge la défaillance des souscripteurs. Une partie en est, en effet, acquise au Trésor si le total des remises allouées aux comptables dépasse un certain chiffre. Lorsque le receveur principal a utilisé le concours de receveurs subordonnés pour l'ouverture de crédit, la part qui lui est allouée est partagée entre ces derniers et lui selon des règles particulières.

Au cas où les obligations ne sont pas encaissées à l'échéance, elles font l'objet d'un protêt, qui doit être immédiatement dénoncé à la caution et elles continuent à porter au profit du Trésor, en vertu de la loi du I7 Juillet I889, des intérêts moratoires. calculés au taux de l'intérêt légal, contrairement à la règle que les impôts indirects ne portent pas intérêt. Cette mesure que, la loi du 28 Juin 1918 a étendue depuis lors aux obligations souscrites en matière de contributions indirectes, a mis fin à une injustice choquante. Auparavant le redevable qui ne faisait pas honneur à ses engagements était mieux traité que le contribuable ponctuel, puisque les intérêts de sa dett fiscale cessaient précisément de courir à partir du jour où il était en retard, Quant les obligations donnent lieu à protêt, le receveur principal doit commencer par couvrir de ses deniers, le Caissier payeur central et poursuit ensuite le paiement contre le défaillant et sa caution.

Il peut arriver en sens inverse, que le souscripteur s'acquitte avant l'échéance des obligations. Dans ce cas l'intérêt qu'il a versé pour les quatre mois n'en reste pas moins acquis, en droit au Trésor. Cependant le service accepte généralement bien qu'il n'y soit pas tenu, de rembourser l'intérêt perçu en trop.

Il convient de signaler que au point de vue administratif la souscription des obligations cautionnées est considérée comme un paiement et non comme un engagement de payer. Il en résulte notamment I°- que la remise des obligations libère du privilège de la régie les objets qui y étaient soumis: s'ils sont

vendus ou donnés en gage, la régie ne pourra plus pratiquer une saisie sur l'acquéreur ou sur le créancier
gagiste (Cass 3 Avril 1889) 2°- en cas de souscription
d'obligations, le délai de prescription de l'action en
restitution du trop perçu qui court à l'encontre du redevable, à partir de la date du paiement, courra à partir de la date de cette souscription et non à partir
de l'échéance. La remise des obligations, cependant
n'entraîne pas novation. Bien qu'elles soient établies
en la forme d'effets de commerce, la dette à laquelle
elles s'appliquent ne revêt pas le caractère d'une dette commerciale et conserve son caractère fiscal (Cass.
16 Février 1876).

Incidents qui peuvent se produire, au cours de la vérification, ou à la suite de la liquidation.

Nous avons admis jusqu'ici qu'au cours des formalités, aucun incident ne survenait. Cr. en fait des incidents de plusieurs sortes peuvent se produire. Tout d'abord, au cours même de la vérification, le déclarant peut n'être pas d'accord, par exemple, avec la douane sur l'espèce; la qualité, l'origine ou la valeur de la marchandise; ensuite, après la liquidation parce que le déclarant et la douane ne sont pas d'accord sur le montant des droits exigibles, ou même postérieurement aux formalités, parce que la douane réclame un moins perçu ou que le déclarant, au contraire, réclame le remboursement de ce qu'il estime avoir payé en trop. Des infractions peuvent être également relevées au cours des formalités à la charge du déclarant Il peut enfin, chercher à se soustraire aux formalités, soit en ne déclarant pas au bureau une partie des marchandises contenues dans le colis qu'il lui présente, soit même en s'efforçant d'introduire ces marchandises sans passer par un bureau de douane.

Nous aurons donc à examiner I°-les contestations auxquelles peut donner lieu la vérification et dont les principales ressortissent à la compétence cu comité d'expertise légale, 2°-les règles du contentieux civil et du contentieux de la répression en ma-

tière de douane.

L'expertise légale.

Les résultats
de la vérification relatifs au nombre,
au poids, au
volume ou à
la provenance
des colis font
foi par euxmêmes.

La vérification effectuée par le service peut l'amener à contester l'inexactitude de la déclaration. Les résultats de cette vérification font foi par euxmême, quand ils comcernent des éléments matériels et irrécusables, tels que le nombre, le poids, le volume, la surface ou la provenance des colis. En les comptant, en les pesant, en les mesurant, en vérifiant les mentions portées sur les titres de transport, par exemple sur la lettre de voiture ou sur le récépissé, la douane est à même de parvenir à cet égard à une certitude

absolue. Si, malgré tout, le déclarant refusait d'accepter les constatations du service, il n'aurait d'autre recours que de s'adresser aux tribunaux (Obser. Prélim. n° 107)

Il en va autrement lorsque la constatation de la douane me porte plus sur des éléments irrécusables, mais constitue une simple appréciation sujette comme telle, à discussion; c'est le cas quelquefois quant à la nature des marchandises et généralement quant à leur espèce, leur qualité leur origine et leur valeur.

Avant I789 et pendant la période révolutionnaire, les tribunaux ordinaires étaient compétents pour
statuer sur tous les différends qui s'élevaient entre
la douane et les redevables, à l'exception de ceux concernant la valeur. C'était d'ailleurs une solution défectueuse, l'autorité judiciaire ne possédant pas les
connaissances indispensables pour pouvoir se prononcer
sur des questions de fait de caractère purement technique.

Quant aux contestations relatives à la valeur. en vertu d'une règle qui remonte à des arrêts du conseil de 1740 et de 1747, et que vint consacrer la loi du 4 floréal an IV, l'Administration y coupait court par l'exercice du droit de préemption, qui lui permettait de se porter acquéreur des marchandises aux prix indiqués dans la déclaration augmentés de 10%, (Ces 10% étant censés représenter le profit normal que l'importateur aurait pu tirer de la vente du produit sur le marché intérieur) Ce droit de préemption donna lieu à des abus assez graves; des commerçants peu scrupuleux étaient parvenus à s'en faire une source de profits en s'arrangeant pour tromper la bonne foi de l'Administration et lui faire racheter les marchandises à un prix supérieur à leur valeur réelle. De plus, il n'entrait évidemment pas dans le rôle normal du service de constituer des collections de produits hétéroclites et de sten faire marchand. Aussi, ce droit a-t-il été supprimé par la loi du 7 Mai 1881 (art. 4)qui a réintégré les litiges concernant la valeur au nombre de ceux pour lesquels fonctionne l'expertise légale.

L'expertise légale, tire son origine de la oréation, en l'an III. d'experts locaux, chargés de statuer sur les contestations multiples que soulevait à cette époque l'origine des marchandises, du fait que les marchandises d'origine anglaise étaient prohibées.

Ces experts locaux firent d'ailleurs preuve d'une partialité manifeste, rendant par principe des décisions toujours défavorables à l'administration. Aussi l'article 2 du décret-loi du 5 Août I8IO modifia l'institution, en établissant près du ministère de

Compétence des tribunaux ordinaires pour les contestations autres que celles portant sur la valeur.

Le droit de préemption de la douane en cas de contestation sur la valeur.

L'origine de l'expertise légale.Les experts locaux de l'an III

Les commissaires experts établis en 1810. l'Intérieur des commissaires experts, auxquels étaient adjoints deux fabricants ou négociants choisis par le ministre de l'Intérieur et qui, au vu des échantillons qui leur étaient soumis, statuaient d'une façon souveraine et absolue sur le point de fait. Le principe posé par le décret de ISIO fut reproduit dans l'article 19 de la loi du 27 Juillet IS22.

Ce texte institue près du ministère de l'intérieur (depuis lors une loi du 3I Mars 1831 a transféré ce comité au ministère du Commerce) trois commissaires-experts, qui statueront "sur les doutes et difficultés qui peuvent s'élever relativement à l'espèce, à
l'origine ou à la qualité des produits, soit pour l'application des droits, des primes et des privilèges coloniaux", etc. A ces experts le ministre adjoindra,
pour chaque affaire au moins deux fabricants ou négociants, qui n'auront d'ailleurs que voix consultative.

Ce comité d'expertise de la loi de I822 a encore un caractère essentiellement administratif, tant par la façon dont sont désignés ses membres, qui sont à la nomination du ministre, que par le rôle purement consultatif dévolu aux fabricants et aux négociants, les fonctions principales étant remplies par les treis experts en titre.

La Convention du 12 Octobre 1860 evec l'Angleterre, et le traité du 26 Janvier 1874 avec les PaysBas inaugurèrent à l'égard des marchandises taxées ad
valorem sur lesquelles le service n'estimait plus devoir exercer son droit de préemption, une procédure
plus libérale, qui devait amorcer la transformation
définitive du système. Un des experts adjoints était,
en effet, choisi, en pareil cas par le déclarant et un
autre par la douane, et si les experts ne parvenaient
pas à s'entendre, ils devaient désigner un tiers arbitre.

La loi du I7 Mai I881, s'inspirant de ces précédents, a transformé l'organisation de l'expertise légale en lui retirant le caractère administratif qu' elle avait primitivement.

En vertu de cette loi, le comité d'expertise légale comprend, outre les trois commissaires experts, désignés par le ministre du Commerce, un négociant ou fabricant choisi comme expert-adjoint, par le déclarant et un autre par la douane, sur une liste spéciale.

Si une partie refuse de désigner un des commissaires adjoints, la désignation en est faite par le juge de paix à la demande de l'autre partie. D'autre part, lorsque les deux experts-adjoints qui, malgré leur qualification d'adjoints, sont en réalité la cheville ouvrière de cette organisation, arrivent à se

La loi de ISSI organise le comité d'expertise légale.

La désignation et le rôle des commissairesadjoints. mettre d'accord, les trois commissaires-experts en titre se bornent à enregistrer leur décision, qui est définitive. Ce n'est que dans le cas où ils ne parviennent pas à se mettre d'accord que le comité des trois commissaires-experts intervient pour jouer le rôle de tiers-arbitre.

La compétence du comité d'experts.

L'établissement de la liste des expertsadjoints. La compétence du comité s'étend maintenant comme on l'a dit plus haut, en vertu de la loi du 7 Mai 1881, qui supprime le droit de préemption aussi bien aux contestations relatives à la valeur qu'à celles qui concernent l'espèce; la qualité ou l'origine. Les fausses déclarations concernant la valeur sont, en effet; assimilées dorénavant, au point de vue des sanctions, aux fausses déclarations concernant l'espèce

Aux termes de la loi de I88I, la liste des experts, dans laquelle peuvent être choisis, l'un par le déclarant et l'autre par le service les deux expertsadjoints, était dressée chaque année par la Chambre de Commerce de Paris. Cette disposition présentait un double inconvénient. Elle conduisait à écarter les fabricants ou négociants non parisiens; d'autre part, ne pouvaient être inscrites sur la liste que des personnes ayant la qualité de fabricants ou de commercants: se trouvaient donc exclues celles qui, n'ayant pas cette qualité, peuvent cependant être particulièrement qualifiées par leurs études et leur compétence technique. Aussi l'article 9 de la loi du II janvier I892 a-t-il, à cet égard, introduit une correction heureuse. La liste des personnes parmi lesquelles peuvent être désignés les experts-adjoints est dressée de concert par le ministre des Finances et le ministre du Commerce après consultation des Chambres de Commerce. Elle peut d'ailleurs être revisée en cours d'année, au cas de démission ou de radiation. Peuvent être inscrites "toutes les personnes possédant, soit pas la pratique des opérations commerciales ou industrielles, soit par leurs connaissances techniques, agricoles, commerciales ou artistiques une compétence spéciale pour les objets en litige".

Les experts exercent des fonctions non rétribuées; ce ne sont pas des agents de l'Etat, ce sontdes arbitres indépendants et impartiaux, qui sont investis d'une véritable juridiction, et constituent un tribunal souverain (Cass crim. IZ Mai 1917).

En principe, la compétence du comité d'expertise s'étend d'une façon souveraine et absolue, à tous les litiges concernant l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur. C'est là une limitation très importante apportée au pouvoir des tribunaux, qui ne pourront jamais statuer sur aucun de ces quatre éléments. Si une contestation s'élève à leur sujet au cours de la vérification le service devra s'adresser au comité d'expertise pour la faire trancher au préalable et ce n'est que muni de la décision du comité qui liera les juges quant au point de fait, qu'il pourra poursuivre le déclarant devant le tribumal pour fausse déclaration. L'intervention du comité se produira donc, en général, avant toute instance. D'ailleurs, si au cours d'une instance, une des questions de la compétence du comité d'expertise venait à être soulevée, le tribunal serait tenu de la lui renvoyer sans pouvoir se prononcer sur ce point, ni ordonner une expertise en la forme ordinaire.

Lorsque l'expertise est nulle, comme entachée d'irrégularité, il ne s'ensuit pas, à notre avis, cependant que l'Administration doive être déboutée, ainsi que l'ont fait certaines décisions judiciaires (Cass civ. I9 Octobre I892 et 6 Février I918); le tribunal saisi doit simplement ordonner une nouvelle expertise effectuée régulièrement (Cour de Paris, 8 Février I919)

Par contre si une expertise régulière n'établit pas d'une façon suffisamment explicite le bien fondé des prétentions du service, le tribunal doit relaxer le déclarant, sans pouvoir à notre sens, ordonner une nouvelle expertise (Trib. de Bayonne, 27 Février 1917; trib. de Rouen 25 Février 1918). Ce serait, en effet, violer le principe de la souveraineté des décisions du Comité, en offrant à l'Administration un moyen indirect de recours contre une décision qui ne lui donne pas satisfaction. Pour la même raison, il nous paraît très contestable contrairement à l'opinion du tribunal de Rouen (jugement précité du 25 Février 1918), que le juge puisse renvoyer aux experts qui ont déjà statué. leur décision pour qu'ils la précisent et l'interprêtent. Le droit d'interprétation appartient, en effet, ici au juge lui-même. Rétourner aux experts leur sentence pour qu'ils la complètent revient à mettre cette sentence en question. Une telle faculté présenterait en outre ce danger que, sans conclure de faire préciser par le Comité le sens de sa décision il serait facile de l'amener à se prononcer sur des questions de droit. telles que les questions de classement- et non simplement sur les questions de fait qui sont seules de son ressort (I)

Tout différent serait le cas où il s'agirait d'un renvol, non pour interprétation, mais pour rectification d'une erreur matérielle, ou encore pour cause d'ambiguité, la sentence affirmant deux choses contradictoires. On n'est pas, dans cette dernière hypothèse, en

(I) Dans le même sens: F. Thibault. Compétence du juge de paix en matière de tiousnes, p. 13.

"Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Écrites et Orales

présence d'une sentence obscure ou incomplète, mais d'une sentence inexistante, puisque les termes s'en contredisent (j. de paix, Pontarlier 24 Mars 1923).

Si sa compétence est absolue et exclusive dans les cas prévus par la loi, par contre le comité est incompétent hors des points qui lui sont réservés. Ainsi il n'aura pas qualité pour trancher une question de poids ou de mesure ou de provenance de la marchandise. Il pourra se faire cependant que des questions relatives au poids soient examinées par lui: lorsque le poids unitaire de la marchandise est un des éléments qui déterminent l'application des droits. Ainsi, pour les tissus, les droits varient suivant différentes catégories déterminées par leur poids relatif au mêtre carré. De même pour les machines, outils, des droits différents sont applicables selon le poids. Dans ces conditions, la question de poids se confond avec celle d'espèce de la marchandise.

Une question délicate, qui, à notre connaissance, n'a jamais été soulevée est celle de savoir si le comité est compétent pour statuer sur la nature de la marchandise, les textes ne parlent que de l'espèce et de la qualité. Elle présente cependant de l'intérêt par suite de la différence établie par la jurisprudence entre la fausse déclaration d'espèce et la fausse déclaration de nature qu'elle assimile à l'absence de déclaration (v. infrà).

On peut faire valoir que si les textes ne parlent pas de la nature de la marchandise, c'est que celle-ci généralement ne comporte pas de discussion et peut être établie d'une façon irrécusable par la simple vérification. Si le vérificateur trouve dans un côté du tabac alors qu'on a déclaré des tissus, ou du poivre, alors qu'on a déclaré de la graine de betterave aucune discussion n'est concevable. Au cas, où, par exception, la nature de la marchandise pourrait prêter à discussion, les experts seront qualifiés pour statuer : du fait qu'ils sont compétents pour les questions d' espèce ou de qualité à plus forte raison le sont-ils pour les questions de nature, puisqu'en établissant l'espèce ou la qualité d'un produit, ils établissent par la même également sa nature. Leur mission consiste à dire ce qu'est le produit qui leur est soumis. Aussi bien étant saisi d'une question d'espèce le comité pourrait rendre une décision de laquelle résulterait que la marchandise est d'autre nature que celle qui a été déclarée.

Mais on pourrait aussi, croyons-nous, soutenir en sens contraire que le comité constituant une

juridiction d'exception, ses attributions ne doivent pas être émndues au-delà des strictes limites légales La loi ne parlant que d'espèce ou de qualité, la nature de la marchandise devrait donc être établie selon les règles du droit commun, sans recours aux experts légaux et ce moyen pourrait être invoqué par le déclarant qui refuse de désigner son expert devant le juge de paix requis par l'Administration de procéder à une désignation d'office. On en pourrait également déduire que l'Administration du fait qu'elle recourt à l'expertise légale indique par la même qu'elle considère la question litigieuse comme une question d'espèce et serait par suite mal fondée à relever absence de déclaration pour fausse déclaration de nature.

Restriction au principe de la compétence absolue des experts légaux en matière de qualité, d' espèce de valeur et d' origine.

- DE ROT WOLFER

Malgré la portée générale du principe qui attribue compétence exclusive aux experts en matière d' espèce et de qualité, d'origine et de valeur, ce principe comporte cependant quelques restrictions. Tout d' abord, il va de soi que le recours aux experts légaux se trouve exclu dans les cas où il n'aurait aucune raison d'être, à savoir quand les parties se sont mises complètement d'accord sur les quatre points qui viennent d'être indiqués (Cass 25 Juillet 1892)

Malgré son évidence, ce point présente cependant un certain intérêt. Il arrive en effet; fréquemment (v. infrè) que le désaccord contrairement aux apparences, porté non sur une question de fait, mais sur une question de droit. le déclarant contestant, non les caractéristiques de l'objet, telles que les a relevées le service, mais le tarif qui lui est appliqué. En pareil cas, le déclarant pourrait refuser de désigner son expert, et établir devant le juge de paix requis de lui en désigner un d'office, qu'il n'y a pas lieu à expertise.

Echappent également à la compétence du comité d'expertise légale les questions relatives aux marques

de fabrique.

Les tribunaux sont souverains pour apprécier si une marque apposée sur des marchandises étrangères est de nature à faire croire à leur origine française et entraîne la prohibition édictée par l'article I5 de la loi du II Janvier 1892,

Enfin, dans un certain nombre d'hypothèses, le comité est remplacé en vertu de textes spéciaux soit par les laboratoires du Ministère des finances soit par soit par des organismes particuliers. Ainsi:

I° .- pour les contestations au sujet de la toire du Minis- détermination de l'espèce, des levures de bière et de tère des finan- distillerie importées, les résultats dégagés par les laboratoires du Ministère des finances sont tenus

Hypothèses

dans lesquelles le comité est

remplacé soit

ces, soit par

par le labora-

des organismes spéciaux.

pour définitifs.

2°.- Il en est de même en ce qui concerne la teneur en sucre cristallisé des produits sucrés admis à la décharge des comptes d'admission temporaire (décret du 8 Août 1878)

3°.- Les laboratoires du Ministère des finances sont également compétents pour fixer la proportion de paraffine et de stéarine, entrant dans la composition des crayons gras, pastels gras, et craies grasses présentés à l'apurement de comptes d'admission temporaire (décret du 26 Février 1912 art. 13)

4°.- Il en est de même pour la détermination de la proportion des fils de coton ramenés à l'état écru, qui se trouvent contenus dans les dentelles et dans les tissus présentés à la réexportation, au béné-

fice du remboursement à forfait.

5°.-D'autre part, quand il s'élève des contestations sur l'origine des poissons rapportées par les bateaux de pêche français et présentés comme ayant été péchés par ces navires, on suit les règles de l'article 2 de l'ordonnance du 27 Septembre I826, c'est-à-dire que la marine et la douane font parallèlement une enquête pour savoir si les poissons ont pu être pêchés par le bateau qui les transporte, ou bien s'ils n'ont pas été achetés à des pêcheurs étrangers. Au cas où l'origine française des poissons n'est pas admise, ils sont saisis et mis en vente d'urgence par les soins de l'administration, comme denrée périssable, à moins que les intéressés n'acceptent de fournir caution pour obtenir main levée (Observ. Prélim. n° IIO)

6°.- L'origine des vins de cru de Gironde et de Bourgogne réimportés en France en exemption des droits comme marchandise de retour est établie également par des jurys spéciaux qui fonctionnent, l'un à Bordeaux et l'autre à l'institution cenclogique de Beaune Par contre, pour les vins de Champagne dans le même cas, on applique les règles habituelles, c'est-à-dire qu'on

procède par la voie de l'expertise légale.

7°.- Les contestations relatives à la présomption de mouillage ou de suralcoolisation des vins et toutes celles visant les falsifications alimentaires font également l'objet d'une procédure spéciale. Le fait, par exemple d'introduire sous la dénomination de "vin", qui ne s'applique qu'au produit naturel de la fermentation du raisin frais, des vins mouillés suralcoolisés, frelatés ou sophistiqués constitus à la fois une infraction fiscale, car le régime fiscal applicable à ces boissons n'est pas celui du vin, mais celui des boissons alcooliques non dénommées, et une infraction à la loi sur les falsifications alimentaires.

Si l'analyse du laboratoire des douanes, revèle la falsification, le service adresse au Parquet un constat par procès-verbal de constat. Ainsi que trois échantillons, qui sont soumis non pas à l'expertise légale ordinaire, mais à l'expertise spéciale prévue par la loi du Ier Août 1905 sur les fraudes alimentaires ensuite; si cette expertise confirme la fraude, le service dépose une plainte et se constitue partie civile pour obtenir les réparations pécuniaires auxquelles il a droit dans l'intérêt du Trésor.

Enfin en ce qui concerne la qualité des huiles minérales propres à l'éclairage, et la richesse en saccharine des mélasses destinées à la distillation, on applique bien les règles de l'expertise légale, mais les experts-adjoints ne peuvent être choisis indistinctement parmi tous les noms inscrits sur la liste et doivent être pris obligatoirement parmi les chimistes (loi du II Janvier 1892; tableau A n° 92 et 197).

Les experts légaux comme on l'a dit, statuent souverainement et sans appel sur le point de fait, sans pouvoir connaître du point de droit. Il ne leur appartient pas par exemple de dire quel est le droit applicable, ni sous quel numéro du tarif l'article qui leur a été soumis doit être taxé. Leur sentence est tenue pour la vérité légale et s'impose au juge. Ils ne sont pas obligés de la motiver (Cass Crim. IZ Mai 1917) ni de rendre compte des éléments d'appréciation qui la leur ont dictée et le tribunal n'a pas à les discuter. Par exemple, la décision des experts concernant la valeur de la marchandise ne pourrait pas être attaquée pour ce fait que les experts, au lieu d'arbitrer la valeur sur la base du prix d'achat à l'étranger, l'ont évaluée sur la base des prix intérieurs, contrairement aux prescriptions de la loi (Trib. de Pontarlier, 12 Octobre 1922).

Le procès-verbal d'expertise est un acte authentique qui ne peut être contredit que par la voie de l'inscription de faux et qui, comme tel est soumis aux règles habituelles aux actes authentiques, concernant les ratures et surcharges (j.paix Bordeaux; 3 Mars 1924).

Le principe que la décision des experts est sans recours et lie le juge est d'ailleurs à la fois à l'avantage du fisc et à celui du déclarant; il rend plus rapide la conclusion des litiges, et d'autre part donne de sérieuses garanties aux intéressés, puisque les experts sont des techniciens indépendants et que la commission est de plus rattachée au Ministère du commerce, qui n'est pes comme le Ministère des finances le représentant de l'iméérêt fiscal, mais au contraire le

Les experts
légaux statuent souverainement sur
le point de
fait, mais ne
peuvent connaître que du
point de droit.

défenseur naturel des intérêts du commerce et de l'industrie.

Tendance de l'administration à donner aux constatations des experts, une portée juridique qu'elles ne présentent pas.

Il s'en faut de aucoup cependant que la décision des experts mette nécessairement fin à toute discussion sur les questions qui leur ont été soumises. En effet, il est parfois assez malaisé de séparer le point de fait sur lequel ils statuent souverainement du point de droit qui est étranger à leur compétence. L'administration a parfois tendance à donner aux constatations énoncées par les experts une portée juridique qu'elles ne présentent pas . Supposons pour prendre des examples empruntés à la pratique qu'un importateur ait déclaré un appareil distributeur d'essence comme "pompe", et que l'Administration prétende le taxer com me "instrument de précision", ou bien qu'il ait inscri dans sa déclaration un certain produit comme "vernis" alors que l'administration estime qu'il s'agit d'une "couleur non dénommée", taxable à des droits plus élevés, ou encore qu'il ait déclaré comme conserve de légumes, de tomates un produit que la Douane prétend taxer comme "épices préparées, sauces", ou comme "boutei les, flacons en verre de moins d'un demi-litre" des ar ticles que le service veut imposer comme "verrerie et ustensiles pour appareils et instruments scientifiques et pour laboratoires". Si les experts dans leur sentence, déclarent qu'on est en présence, soit d'une pon pe, soit d'un appareil de précision, soit d'un vernis, soit d'une couleur, soit de conserves de légumes, soit de sauces; la question est définitivement résolue, la constatation de fait entraîne immédiatement une conséquence juridique. Le droit applicable sera celui qui résulte directement du sens de la décision intervenue. Mais le comité d'expertise n'est pas obligé de statuer en termes du tarif; il n'est pas lié par la nomenclature et très souvent, ne se prononcera pas d'une façon aussi catégorique. Il dira, par exemple que les objets soumis à sa vérification constituent "un mélange d'essence d'orient et d'acétate d'amyle", mais ne dira pas si l'essence d'orient est une couleur; que les conserves examinées sont des "tomates préparées et assaisonnées pour servir directement comme sauces, sans mentio ner si leur assaisonnement est constitué par des épici que les flacons présentés sont des "tubes en verre soufflé pour échantillons en forme de flacons." sans spécifier s'ils sont ou non à l'usage des laboratoires Dans ces différents cas, l'Administration a dressé procès-verbal à la suite de la décision des experts. considérant qu'elle lui donnait raison, du fait qu'ell s'écartait de la formule employée par le déclarant. En réalité la question restait ouverte, quant au point de dreit. Le Comité ayant défini les objets, il appartenait au juge d'apprécier sous quelle rubrique cette définition devait les faire entrer pour l'application des droits. Un tube de verre soufflé n'est pas nécessairement un objet de laboratoire; des tomates préparées en sauces ne sont pas forcément des sauces épicées l'analyse dennée du composé d'essence d'crient et d'acétate d'amyle n'établissait pas qu'il s'agit d'une couleur et, sur ces trois espèces, le Juge a débouté l'Administration, estimant que l'expertise n'établissait pas le bien fondé de ses prétentions (J.Paix Paris I2° Arrt I6 Mars 1917, Trib.Seine 29 Décembre 1923 j.paix Lille 3° Arrt., I8 Juin 1929).

On touche ici du doigt, le point faible du système en vigueur. L'avis du Comité très souvent ne suffit pas pour trancher le différend qui a motivé le recours à l'expertise légale. Il n'est décisif que pour les questions de valeur ou d'origine. Pour les questions d'espèce ou de qualité, il laisse au contraire la porte ouverte dans nombre de cas, aux contestations sur les droits applicables. En réalité, dans beaucoup de litiges soumis aux experts, le désaccord qui sépare les parties ne porte pas sur le point de fait, c'est-à-dire sur les caractéristiques de l'objet. La contestation ne porte pas, par exemple, sur le point de saveir si les objets déclarés comme flacons, sont des tubes en verre soufflé, mais bien si ces flacons qui sont des tubes en verres soufflés sont passibles des droits sur les flacons ordinaires ou de ceux sur la verrerie de laboratoire, ce qui est un point de droit concernant l'application du tarif.

Primitivement lorsque notre tarif était simple le Comité n'avait guère à résoudre que des questions purement techniques, qui pouvaient être résolues par l'examen ou par l'analyse. Avec la complexité croissante des tarifs, il est, de plus en plus, confronté avec des questions de pure appréciation, qui, en réalité sortent de sa compétence, et sur lesquelles il évite parfois de se prononcer. Le point de savoir si un objet est ou non un "article de ménage", ou un "instrument de précision" est affaire d'appréciation et n'a point un caractère scientifique.

Peut-être conviendrait-il, pour éviter les discussions sur la distinction du point de fait et du point de droit, de préciser et d'élargir, en matière d'espèce ou de qualité, les fonctions du Comité et de lui donner mission, en organisant la représentation des parties devant cette juridiction, de statuer sur les classements litigieux. Procédure par laquelle s'engage l'expertise légals.

La désignation des experts.

La procédure par laquelle s'engage l'expertise légale est la suivante: lorsque la vérification a inspiré au service des doutes sur la sincérité de la déclaration; et fait connaître au déclarant son intention de recourir à l'expertise légale au cas où ce dernier n'accepterait pas pour exactes les constatations de la douane. Si le déclarant accepte l'appréciation du vérificateur, il fait une reconnaissance de contravention, en souscrivant une soumission contentieuse. S'il refuse de signer cette soumission, et maintient sa déclaration, la vérification est momentanément suspendus et l'Administration notifie à l'intéressé le recours aux experts légaux. Quand le déclarant adhère à ce recours, un acte de prélèvement d'échantillon est établi en double expédition et main levée de la marchandise est offerte à l'intéressé sous caution ou consignation des droits, à moins qu'il ne s'agisse d'objets prohibés. Le déclarant indique son expert, qu'il choisit sur la liste générale; il peut désigner un second expert pour le cas où le premier ne serait pas disponible. Le cas échéant, un délai de six jours peut lui être donné pour s'entendre à cet égard avec ses commettants. Quant à l'expert des douanes, il est désigné par la Direction générale, et son nom est communiqué à l'expert du déclarant par les soins du Ministère du commerce, lors de la convocation.

Si le déclarant refuse d'adhérer à l'expertise ou s'il laisse passer le délai qui lui est imparti pour désigner un expert; le désignation en est faite, sur la demande de la douane, par le juge de paix du ressort du bureau d'importation, qui devra naturellement le choisir dans la liste officielle.

A cet effet, la douane adresse au juge de paix une requête aux fins I°.- de nomination d'un expert pour le compte du déclarant, 2°.- d'autorisation de prélèvement d'échantillons et 3°.- de désignation d'un officier ministériel ou d'un courtier, chargé d'assister à la place du déclarant au prélèvement des échantillons. Cette requête est signifiée au déclarant avec citation en justice dans un délai qui ne peut être inférieur à un jour franc. Si celui-ci ne comparaît pas devant le juge de paix, ce magistrat adjuge la requête de l'administration.

La sentence est notifiée à l'intéressé qui peut revenir une dernière foit sa décision en assistant lui-même au prélèvement des échantillons. Dans le cas d'ailleurs invraisemblable où ce serait la douane qui refuserait de désigner son expert, la procédure inverse serait suivie à la diligence de l'autre partie.

Le prélèvement d'échantillons qui constitue

193

Le prélèvement

l'opération préliminaire essentielle doit être effecd'échantillons. tuée "sans le moindre retard", en présence du déclarant ou de la personne qui le représente. L'échantillon destiné à l'expertise légale est scellé du cachet du déclarant et du cachet du bureau, dans les actes de prélèvement, mention doit stre faite de l'apposition de ces cachets et de leurs distinctifs. On ammexe, en outre, aux actes de prélèvement, qui sont transmis au comité, les certificats d'origine ou de vérification, les factures et, d'une façon générale, tous les documents de nature à éclairer les experts. Pour les marchandises de retour, on joint, en outre, au dossier les extraits des livres de commerce et les certificats d'exportation. La valeur de l'échantillon prélevé est fixée de gré à gré entre le service et le déclarant, qui est invité à signer une reconnaissance de cette estimation. Le service établit enfin un bulletin relatant tous les renseignements qui sont à connaissance et indiquant d'une part, le montant des droits liquidés sur les bases de la déclaration de l'intéressé, et d'autre part; le montant des droits liquidés sur la base de l'appréciation du service, ainsi que le montant du droit compromis éventuel.

L'envoi des échantillons est fait par le service local au bureau compétent de l'Administration centrale; il a lieu en grande vitesse, sauf quand il s'agit de colis de gros poids ou de dimensions encombrantes, qui sont expédiés en petite vitesse au receveur des douanes d'une des gares de Paris.

Au premier échantillon est joint par le service un deuxième échantillon, qui est adressé, sous le simple cachet du bureau, à l'Administration centrale. afin qu'elle puisse l'examiner elle-même et apprécier, le cas échéant, avant de donner suite à la procédure. s'il n'y a pas lieu de modifier l'appréciation du service. Un certain nombre de litiges sont ainsi tranchés amiablement par l'Administration centrale sans recours, à l'expertise légale.

Généralement, des échantillons de petit volume suffisent, sauf quand il est nécessaire, pour se faire une idée précise de l'espèce ou de la qualité de la marchandise de la dénaturer par l'emploi de réactifs. C'est ainsi, par exemple, que l'échantillon doit être d'au moins 2 kilos pour laq graisses et huiles, chaux et ciments, de 1 à 2 kilos pour les métaux, etc. Des dispositions particulières régissent le mode de prélèvement des échantillons de sucre pour assurer leur homogénéité des échantillons de bois, etc.

Le prélèvement d'échantillons est impossible pour certaines marchandises telles que les machines;

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

on y supplée par l'envoi de croquis, de plans, photographie, etc. ces documents devant d'ailleurs être toujours suivant la règle générale munis du cachet du déclarant et de celui du bureau.

Comment se fait l'expertise légale.

L' Administration centrale, quand elle estima qu'il y a lieu de suivre l'affaire, transmet l'échantillon efficiel au Ministère du commerce, qui convoque le comité d'expertise. Ce comité se réunit au jour fixé, et les deux experts adjoints sont immédiatement saisis de la question. Ils travaillent seuls, et lorsqu'ils se sont mis d'accord, ils retournent devant le Comité, qui homologue purement et simplement leur déc: sion. S'ils n'ont pas pu s'accorder, ce sont alors les trois commissaires-experts en titre qui se substituen aux deux adjoints et qui, après les avoir entendus et après avoir provoqué leurs explications, jouent le rôle de tiers-arbitres. L'expression de "tiers-arbitre" n'est pas du reste, tout à fait appropriée; en effet, aux termes de l'article IOI8 du Code de procédure civile le tiers-arbitre, en principe, est fait pour départager les deux experts et doit se rallier à l'opinion de l'un ou de l'autre. Au contraire, le comité d'expertise peut adopter une opinion différente de celle de chacun des deux experts-adjoints.

Communication de la décision des experts.

of a.e., 1200

Une fois rendue, la décision des experts, est communiquée, par les soins du Ministère du commerce, à la Direction générale des douanes pour être notifiés sans retard aux parties. Le receveur des douanes inferme le déclarant par un acte qui lui fait connaître, suivant le sens de la décision intervenue, que les man chandises sont saisies et que la confiscation en sera provoquée à la suite d'un procès-verbal à la rédaction duquel il devra assister, ou bien, au contraire que la vérification qui avait été momentanément suspendue per dant la durée de l'expertise va être reprise.

L'acte de notification est soumis au timbre de dimension; il est également passible du droit d' enregistrement, sauf si les droits ne dépassent pas la somme de IOO francs, auquel cas il y a lieu à l'

enregistrement gratis.

Si l'expertise est favorable à la Douane, tou les frais en incombent au déclarant, sans préjudice de pénalités qu'il peut encourir. D'ailleurs, souvent, lorsqu'il s'agit de questions délicates, au sujet des quelles des divergences d'appréciation étaient admissibles, l'Administration se contente pour unique sanctid du remboursement des frais par le déclarant et ne donne pas à l'affaire des suites contentieuses.

Si, au contraire, le Comité a donné tort au service, les frais d'expertise sont à la charge du Tré sor. Cependant, si le déclarant a usé de la faculté,

A qui incombent les frais de l'expertise légale. qui lui est toujours laissé; de ne pas se contenter du prélèvement d'échantillons et a exigé l'envoi du colis complet, le supplément de frais qui en résulte demeure à son compte, quelle que soit la solution intervenue.

Signalons encore que lorsqu'après le prélèvement d'échantillons, la Douane offre à l'intéressé
main levée des objets, moyennant caution ou consignation des droits, et que celui-ci refuse, la marchandise, qui reste nécessairement entre les mains de la douane puisque le déclarant n'accepte pas de la retirer, y demeure aux risques et périls et à la charge de ce dernier
C'est lui qui supportera, le cas échéant, les frais entraînés par le séjour sur les quais, les frais de trans-

port dans les magasins, etc.

Inconvénients du système de l'expertise légale, tel qu'il est organisé. Les projets de réforme.

L'exposé de cette procédure suffit à faire apparaître l'inconvénient du système en vigueur, il est nécessairement très lent , puisqu'il faut envoyer les échantillons à Paris, et attendre la décision du comité des experts, qui est unique et doit statuer sur les affaires qui lui viennent de tous les bureaux. Aussi a-t-on, à diverses reprises, suggéré une réforme, qui consisterait à substituer au système actuel un système décentralisateur par l'institution d'experts locaux. On éviterait ainsi les envois d'échantillons à Paris. et l'accumulation de tous les dossiers entre les mains d'une seule commission. Cependant, l'Administration s' est toujours refusée à donner suite à cette suggestion contre laquelle se présentent de sérieuses objections. D'abord, pour certaines questions délicates, on ne serait pas sûr de trouver en province les compétences techniques nécessaires qui sont, au contraire, toutes représentées à Paris. Il serait, d'autre part, à craindre que des experts locaux ne se laissent plus facilement influencer que ceux qui sont à distance des intéressés par des considérations étrangères à leur mission et ne témoignent par conséquent que d'une moindre impartialité. Les experts locaux institués en l'an III ont laissé à cet égard, de fâcheux souvenirs. Enfin, s'il y avait, répartis sur l'ensemble du territoire, des comités d'expertise multiples, il en résulterait fatalement des divergences de jurisprudence, chaque comité aurait la sienne. Avec la centralisation de toutes les affaires entre les mains un même comité, l'unité de jurisprudence, au contraire s'établit forcément, et l'administration guidée par les décisions de ce comité, peut également donner des instructions uniformes aux agents qui la représentent sur tous les points de la frontière.

Le contentieux douanier.

Les deux sortes de contentieux douanier.

Le recouvrement des droits peut donner lieu à d'autres contestations que celles qui sont de la compétence du Comité d'expertise légale. Le service peut avoir aussi à constater des infractions et à en poursuivre la répression. Nous sommes ainsi amenés à l'étude du contentieux douanier.

Cette étude présente un intérêt particulier: elle fait d'abord connaître les règles générales du contentieux de nos impôts indirects et les caractéristiques qui les séparent des règles relatives au contentieux des contributions directes; les principes généraux sont en effet, les mêmes en matière de douanes de contributions indirectes ou d'enregistrement. En outre ces principes se détachent, en matière douanière, avec un relief spécial. Ils s'y sont maintenus, à peu de choses près, dans leur rigueur première, depuis l'époque révolutionnaire, tandis que, pour les autres impôts indirects, ils ont subi beaucoup plus de modifications et d'atténuations.

Le contentieux douanier comme tout contentieux fiscal, se divise en contentieux civil, ou contentieux du recouvrement, et en contentieux pénal ou contentieux de la répression. Le premier concerne les contestations qui peuvent s'élever entre le service et le redevable, touchant les droits à acquitter; le second a pour objet la constatation et la répression des infractions aux lois de douane.

I .- Contentieux civil ou du recouvrement.

I.- Le contentieux civil ou contentieux du recouvrement.
Il relève des juridictions civiles.

Conformément à la règle posée pour tous les impôts indirects par la loi des 6-II septembre 1790; le contentieux civil en matière de douanes relève des juridictions civiles. Cette règle s'explique en partie par le fait que la Constituante tenait à fournir aux redevables des garanties particulières contre l'arbitrage fiscal, à l'égard d'impôts particulièrement impopulaires et dont elle devait d'ailleurs supprimer une grande partie, et qu'elle estimait à tort ou à raison, que ces garanties seraient mieux assurées par des juges civils que par des juges administratifs. Elle tient également à ce que, sous l'ancien régime, la distinction entre les tribunaux de l'ordre judiciaire et ceux de 1'ordre administratif et entre leurs domaines respectifs d'attributions, était beaucoup moins nette qu'elle ne l'est devenue depuis.

Quoiqu'il en soit, la loi des 6- II Septembre 1790 édicte que "les actions civiles relatives à la La compétence du juge de paix en matière douanière.

La compétence du juge de paix en matière douanière perception des impôts indirects seront jugées, en premier et dernier ressort, sur simples mémoires et sans
frais, par les tribunaux de district"(qui ont précédé
nos tribunaux d'arrondissement) Cette compétence des
tribunaux de district leur fut confirmée par l'article
18 de la loi des 22 Juin- 17 Juillet 1791 sur le commerce des îles et colonies françaises, et par les articles I et 3 du titre XI de la loi des 6-22 Août 1791.
L'article Ier, qui concerne le contentieux de la répression est ainsi conçu: "les tribunaux de district seront
seuls compétents pour connaître des fraudes ou contraventions aux droits de douane et de tout ce qu'y s'y
rapporte". Ces textes faisaient simplement application
particulière à la douane de la règle générale inscrite
dans la loi de 1790.

Pour accélérer la solution des affaires, la loi du 4 germinal an II (art. I2 et I3 du titre II) attribua "les affaires engagées sur saisie" c'est-àdire la connaissance de la plupart des infractions douanières qui se constatent généralement par procèsverbal de saisie, au juge de paix, avec appel au tribunal de district. Nous trouvons pour la première fois dans ce texte la désignation du juge de paix comme chargé de statuer en matière douanière, et le principe qu'en cette matière il ne juge jamais en dernier ressort

La loi du I4 fructidor an III (art. II) iénéralisa la compétence des tribunaux de paix en l'écendant
aux "contestations concernant le refus de payer les
droits", au "non-rapport des acquits à caution" et aux
"autres affaires relatives aux douanes". Le juge de paix
était ainsi érigé en juge ordinaire du contentieux
douanier, non seulement en ce qui concerne la répression des contraventions, mais également en ce qui concerne le recouvrement, et cette compétence lui a été
conservée depuis lors.

Les limites en ont été d'ailleurs discutées, d'abord à cause de l'imprécision du terme: "les autres affaires relatives aux douanes", dont s'est servi la loi du I4 fructidor an III, et aussi parce que l'attribution à un magistrat de l'ordre judiciaire des affaires de douane touche d'une façon assez délicate à un principe essentiel de notre droit public, celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

L'article IO de la loi du I4 fructidor an III en visant le retard ou le refus de payer les droits "donne indiscutablement compétence au juge de paix pour connaître de l'application de l'impôt douanier. Supposons, par exemple, qu'au cas de changement de tarif, un importateur invoque ce qu'on appelle la "clause transitoire", c'est-à-dire prétende avoir encore droit à l'application du tarif ancien, parce que ses marchandises étaient en cours de route à destination de la

France au moment de l'établissement des nouveaux tarifs point que conteste l'Administration: cette question sera évidemment du ressort du tribunal de paix. D'autre part, chargé d'appliquer les textes fiscaux, le juge de paix a également qualité pour les interpréter et pour en apprécier la légalité, en vertu de ce principe, que "l'autorité compétente pour appliquer le tarif l'est nécessairement aussi pour reconnaître le sens et la portée des dispositions qu'il s'agit d'appliquer" (Tribunal des Conflits, I8 Décembre I862). Le juge de paix pourra par exemple, apprécier la légalité d'une ordonnance ou d'un décret rendus en matière de douanes

En sens inverse, il va de soi que le texte de la loi de fructidor an III n'attribue pas connaissance au juge de paix de toutes les questions, quelles qu'elles soient, se rattachant à la douane. Il ne saurait connaître, par exemple, des questions touchant l'organisation administrative du service ou des difficultés qui pourraient s'élever entre l'Administration et ses agents touchant le taux des traitements ou l'application des règles d'avancement. En effet, lorsque le législateur de 1791 veut désigner l'Administration il parle de la "régie". Or, le texte de la loi de l'an III, qui généralise une disposition particulière de la loi de 1791, vise non pas les affaires "relatives à la régie des douanes" mais "les affaires relatives aux douanes", le mot douanes étant ici pris comme synonyme de droits de douane.

Ce qu'il faut entendre exactement par affaires relatives aux douanes.

Mais toutes les hypothèses ne sont pas aussi simples, et il est des cas cù l'on peut se demander si l'on est ou non présence d'une "autre affaire relative aux douanes", au sens de la loi de l'an III. L'hésitation s'est notamment produite au sujet des soumissiens contentieuses par lesquelles des redevables en contravention s'engagent, en vue d'éviter des poursuites, à payer à titre de pénalité la somme qui leur sera réclamée par l'Administration. La Direction générale, en vertu d'une instruction du 7 Octobre 1809, qui a été suivie pendant 80 ans. prétendait que l'action de l' Administration devait être portée devant les juridictions ordinaires (c'est-à-dire devant le juge de pais ou devant le tribunal civil, suivant le montant de la somme), parce que la soumission constituait une povation, qui modifiait le caractère et la nature de la dette. Cette doctrine a été finalement condamnée par la jurisprudence, qui a considéré que la décision de l' Administration, prise à la suite de la soumission contentieuse, et par laquelle elle fixe le montant des pénalités à infliger constitue un acte de fonction à 1° égard du redevable, et par suite une affaire de douane. (Trib. de paix d'Alger 29 fuin 1890).

Il est communément admis, que le terme "affaires de douanes" ne saurait être pris dans un sens trop étroit et ne doit pas être circonscrit aux contestations portant directement sur une perception douanière et concernant directement le recouvrement des droits. mais à toutes les difficultés qui s'élèvent entre la douane et les redevables, et qui, directement ou indirectement, dérivent de l'existence de l'impôt douanier. D'ailleurs, la loi de 1791, Titre XI, art. 2. Cod art. 54I) a elle-même prévu des cas où les tribunaux de l'ordre judiciaire seront compétents à raison de litiges ne mettant pas directement en jeu la question du recouvrement des droits, à savoir ceux concernant le refus par les agents de délivrer des acquits, des congés ou des passavants. En l'espèce, la difficulté ne porte pas cependant sur le taux des droits exigibles et sur l'application du tarif mais sur le non accomplissement d'un acte de fonctions, consistent dans la délivrance de pièces officielles. Dans le même sens on peut citer l'article I5 du titre II de la loi de I79I relatif au cas où un agent détourne de sa route un voiturier mumi d'une expédition régulière et l'oblige à se rendre à un bureau de douane; les articles 40 du Titre XIII de la même loi et IO de la loi du I4 fructidor an III sur les visites domiciliaires demeurées sans résultat. et l'article I6 de la loi du 9 floréal an VII sur les saisies malfondées. Tous ces textes attribuent cempétence au juge de paix pour allouer les dommages-intérêts encourus en pareil cas par l'Administration, bien qu'ici également le fait en cause ne concerne pas le recouvrement des droits.

D'une façon générale, sont considérées comme affaires relatives aux douanes, ressortissant en conséquence au tribunal de paix, non seulement les affaires qui touchent directement à l'application des droits, mais encore toutes celles qui concernent les formalités douanières ou qui s'y rattachent (j. de paix de Paris Ier Arrt. 2 Août 1912; Cons. d'Etat. 12 Décembre 1913) Ainsi seront de la compétence du juge de paix les actions en indemnité pour saisie mal fondée visées d'ailleurs par un texte spécial, l'article I6 de la loi du 9 floréal an VII, les actions en dommages-intérêts pour non ouverture des bureaux à l'heure légale (qui dérivent indirectement de l'existence de l'impôt douanier puisque les bureaux sont installés pour en assurer le recouvrement), les actions en indemnité pour refus de la douane d'accepter une déclaration de réexportation pour des marchandises prohibées (Trib, de paix de Paris Ier Arrt. 2 Août 1912).

Mais en sens inverse, échappent à sa compétence toutes les questions dérivant de causes étrangères

à l'exercice normal de la fonction fiscale du service. et ne pouvant des lors être considérées comme accessoires à l'application de l'impôt. Ainsi si le service met à la disposition des commercants ses agents pour exercer en dehors des heures légales une surveillance de marchandises pour laquelle les intéressés leur versent une rétribution spéciale, les difficultés qui s' élèveront au sujet de cette rétribution, qui a le caractère d'un salaire et non d'un impôt et que la douane réclame à titre particulier et non comme service public chargé de recouvrer un droit de douane seront de la compétence des juridictions ordinaires (Tribunal civil audelà d'une certaine somme) - Cour de Rennes 24 Février 1921. Seront de même soustraites à la compétence du juge de paix, les questions touchant à la responsabilité des agents de douanes lorsque celle-ci ne provient pas d'une faute fiscale. Ainsi ne rentrent pas dans "les affaires relatives aux douanes" soumises au juge de paix le fait de retarder au préjudice du redevable l'exécution d'une décision de justice ou de conserver indûment pendant un délai prolongé des marchandises saisies à tort. Il s'agit là d'une faute administrative relevant de la juridiction administrative et non d'une faute fiscale (Cass. Civ. 19 Février 1918 V. sous cet arrêt, dans le recueil de jurisprudence de Boulay, la note sous le nº 1896 et, dans le Sirey (1920, I, 97) la note de Mr. A. Mestre). Egalement le fait pour la douane de perdre un colis confié à sa garde, à moins que ce colis ne se soit trouvé dans des locaux mis par les compagnies de chemins de fer à la disposition du service, auquel cas c'est la Compagnie qui est responsable (Conseil d'Etat 4 Janvier 1928). Le fait pour un agent de tuer ou de blesser par maladresse un cheval (Trib, des Conflits 31 Juillet 1875, Paris 19 Avril 1899). Ou bien encore le fait pour un vérificateur de casser un gobelet ancien en cristal garni d'argent, qui avait été présenté au service en vue de la réexportation (Cons. d'Etat, 19 Juin 1925). Dans toutes ces espèces, c'est la jurisprudence administrative qui est compétente, car la faute n'a trait ni aux formalités ni à l'application de l'impôt.

S'il s'agissait d'ailleurs, non plus d'une faute de service, mais d'une faute personnelle de l'agent, la juridiction compétente serait alors la juridiction de droit commun. Pour plus de détails sur la distinction entre la faute de service et la faute personnelle de l'agent, nous renvoyons aux traités de droit administratif. Nous nous bornerons à rappeler simplement que la faute de service est celle qui se rattache à l'exercice même de la fonction; il rentre dans la fonction du vérificateur d'examiner les objets qui lui sont présentés 201

en manipulant un de ces objets, le vérificateur le brise; voilà une faute de service. L'agent a mal exécuté son service mais l'accident survenu est une conséquence de la vérification; il a un caractère professionnel, et au terme de l'article I9 du titre XIII de la loi de 1791, "la régie sera responsable du fait de ses préposés, dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions seulement" (Cod.art. I594) La faute personnelle est celle qui au contraire, à raison de sa nature ou de sa gravité, se détache de 1' exercice de la fonction et peut être considérée comme un incident ou un accident du service; c'est-à-dire comme une éventualité professionnelle. Un préposé ou un vérificateur se rend coupable de coups et blessures envers un déclarant c'est là une faute personnelle à l'agent. Ou bien un préposé, sous prétexte de s'assurer qu'une voyageuse ne dissimule pas d'objets de fraude, commet un attentat aux moeurs, c'est encore une faute personnelle qui ne rentre pas dans les incidents ou accidents qui permet de prévoir une exécution, même défectueuse, du service. Donc. toutes les fois qu'il s'agit de fautes de service ne se rattachant pas à une question fiscale, on rentre dans la règle générale et on applique le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire la compétence appartient aux tribunaux administratifs à moins qu'il ne s'agisse d'une faute personnelle de l'agent. Quand il s'agit d'une question d'application des droits, ou de formalités douanières, c'està-dire d'une question qui touche aux rapporte de 1º administration, en tant qu'autorité fiscale avec les particuliers, en tant que redevables, c'est le juge de paix qui aux termes de la loi de l'an III, est compétent. On a proposé un criterium assez heureux(I) pour savoir si l'on est en présence d'une affaire relative aux douanes", il faut se poser la question

L'intervention des agents de la douane ne suffit pas pour transformer une affaire de douanes.

Il arrive que la douane participe au service d'impôts autres que les impôts de douane et coopère à l'application de lois autres que les lois douanières. Il va de soi que son intervention, en pareil cas, ne suffit pas à donner à ces affaires le caractère d'affaires de douane, à moins qu'un texte formel n'en dispose autrement. Par exemple, l'article I5 de

de savoir si sa solution exige ou non l'étude de la législation douanière. La responsabilité administrative du service ou personnelle de l'agent, en cas de bis ou de perte d'un objet, ou de délit de droit commun commis par un préposé ne soulève aucun problè-

me douanier proprement dit.

(I) F. Thibaut; Compétence des juges de paix en matière de douane (Extrait du Moniteur des j.den. p. 17 Paris la loi du 29 Janvier I892 a donné le caractère de délit douanier aux importations d'objets portant de fausses marques de fabrique; De même, la loi du 25 Juin 1920 a décidé (de la taxe sur le chiffre d'affaires, art. 62) que la taxe à l'importation, qui tient lieu pour les marchandises venant de l'étranger de la taxe inférieure, serait "perçue les contraventions punies et les poursuites effectuées, les instances instruites et jugées comme en matière de douane, et par les tribunaux compétents en cette matière". Ici, on est en présence d'une disposition spéciale. Mais à défaut de dispositions de ce genre, l'intervention de la douane ne suffira pas pour transformer en affaires relatives aux douanes les affaires concernant d' autres impôts, qui n'en seront pas moins soumises à leurs règles propres, en matière contentieuse. Par exemple en matière de contentieux répressif, si un agent des douanes verbalise, comme il en a le droit, en matière de circulation d'automobiles sans permis, l'affaire n'en conserve pas moins le caractère

d'affaire de contributions indirectes et l'on suit touchant la compétence, la force probante du procèsverbal etc, les règles usitées en matière de contributions indirectes, et non en matière de douanes. La poursuite en recouvrement des droits

La poursuite en recouvrement des droits peut s'engager de deux façons, par la voie de la contrainte ou par la voie de droit commun, c'est-àdire sur citation directe devant le juge de paix.

La contrainte v. cod. art. 530 à 538) peut se définir" un ordre émanant d'un agent dépositaire d'une partie de la puissance publique et adressé à un contribuable pour lui enjoindre de s'acquitter d'une obligation envers l'Etat, ou envers une personne juridique, en faveur de laquelle cette procédure est autorisée". Le caractère essentiel de la contrainte est d'avoir force exécutoire par elle-même et, par suite, de permettre à l'Administration de procéder aux mesures d'exécution, sans avoir besoin de s'adresser aux tribunaux pour obtenir un jugement. L'emploi de la contrainte est donc une procédure commode et rapide.

Les lois de douane ont prévu spécialement l'emploi de la contrainte dans trois cas.

I°.- L'article 3I du titre XIII de la loi des 6-22 Août 179I la prévoit pour le recouvrement des droits contre tout débiteur auquel le receveur aura fait crédit et qui est en retard ou refuse de s'acquitter. (Cod. art. 530).

2°.- les articles I2 et I3 du titre III et 32 du titre XIII de la même loi la mentionnent pour le recouvrement des droits, doubles ou quadruples

B.- Actions de la régie contre les redevables.

La contrainte.

Cas dans lesquels il y a lieu à emploi de la contrainte. droits et amendes dus par les souscripteurs d'acquits à caution et leurs cautions, en cas de non-rapport du certificat de décharge de l'acquit.

3°.- l'article 24 du titre XIII vise également l'emploi de la contrainte pour obtenir la remise de la commission d'emploi et celle des registres et autres effets détenus par d'anciens agents de l'administration ou pour obliger ceux-ci à rendre leurs comptes (Cod.533).

En fait, la première disposition, celle qui vise le recouvrement des droits contre tout débiteur enretard, couvre les principaux emplois de la contrainte; mais il est de jurisprudence consacrée que les énonciations de la loi de I79I n'ont rien de limitatif. L'emploi de la contrainte est donc possible pour le recouvrement de toutes les sommes dues à l'administration par des particuliers en qualité de redevables: par exemple, droits de douanes proprement dits et taxes assimilées: droit de statistique, droit de navigation, taxes de péage etc. péages locaux (Cod. art 534), taxe à l'importacion, taxe de consommation des sels (ce mode de recouvrement est. au surplus visé pour ces deux dernières taxes, par les textes concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et les contributions indirectes, et même pour les pénalités pécuniaires admises par l'intéressé, en vertu de soumissions contentieuses (Cass req. 2 Mai 1911). Dans ce dernier cas, l'acceptation par l'intéressé constitue, en effet, un titre pour l'Administration Celle-ci par contre, ne pourrait poursuivre d'office hors de ce cas, le recouvrement des pénalités édictées par la loi, avant qu'elles aient fait l'objet d'une condamnation prononcée par la jurisprudence compétente. La seule exception concerne les pénalités pour non représentation du certificat de décharge des aqquis, dans les délais réglementaires. Le service en vertu des articles I2 et I3 du titre III de la loi des 6-22 Août 1791 de l'autorité à les réclamer d'office et à les comprendre dans la contrainte. (v. cependant les réserves formulées dans l'arrêt de cassation (civ.) du Ier Août 1899).

Il faut toutefois que la perception ait un caractère fiscal. Ainsi quand la douane met ses agents à la disposition du commerce, pour exercer une surveil lance de marchandises en dehors des heures légales moyenment que ceux-ci seront rétribués par les intéressés, le recouvrement de cette rétribution ne peut être poursuivi par voie de contrainte, car elle n'est pas l'accessoire d'un droit de douane (Cour de Rennes, 24 Février 1921- v. supra).

Aussi bien la contrainte est un procédé général de recouvrement des sommes dues à l'Etat à titre fiscal procédé utilisé également en matière de contributions directes de contributions indirectes et d'enregistrement.

Conditions
indispensables
pour que l'administration
puisse décerner contrainte

Plusieurs conditions sont toutefois indispensables pour que l'administration puisse décerner contrainte.

I° .- il faut, et cela va de soi, qu'il s'agisse d'une créance exigible; on ne peut réclamer au débiteur de payer ce qu'il ne doit pas encore.

2°.- Il faut, que l'Administration possède un titre contre le débiteur; en effet, la contrainte n'a pas d'autre objet que de donner force exécutoire à ce titre, qui doit même être transcrit en tête de l'acte.

3°.- Il faut que la créance soit liquide. C'est là d'ailleurs une nécessité de fait; si l'on enjoint au débiteur de payer, il faut neturellement être à même de lui indiquer ce qu'il aura à payer. C'est en ce sens qu'il faut entendre la liquidité de la créance; il faut qu'elle soit susceptible d'être exprimée par un chiffre, même si le montant ne peut en être que provisoirement établi sur la bese des éléments dont l'Administration dispose actuellement et sauf à être ultérieurement augmentée ou même réduite d'après des éléments plus précis. (Cass Req. 29 Décembre 1909).

Les formes de la contrainte La contrainte dont les formes sont réglées par les articles 3I et 32 du titre XIII de la loi de 179I ne peut être décernée que sur l'autorisation du directeur régional, sauf à celui-ci à prendre l'avis de l'Administration centrale, quand il s'agit d'une affaire engageant les principes ou soulevant des difficultés particulières.

Elle contient transcription du titre qui est à la base des poursuites; ce titre sera, suivant le cas la déclaration en douane, la soumission contentieuse, un procès-verbal de récolement dans l'entre-pôt faisant apparaître l'existence de manquants, etc bref, le titre en vertu duquel la personne contre laquelle la contrainte est décernée est débitrice envers le Trésor. La transcription du titre est suivie de la formule exécutoire.

La contrainte est visée, à peine de nullité par le juge de paix du lieu où elle a été délivrée; elle est enregistrée dans les quatre jours de sa date et elle est signifiée, soit par ministère d'huissier, soit en la forme administrative, c'est-à-dire par un agent des douanes(I), (un seul agent suffit)

(I) Loi des 6-22 Août 1791, titre XIII, art. 18: "les préposés de la régie pourront faire, pour raison des droits de douane nationale tous exploits et autres actes de justice que les huissiers ont accoutumé de faire, ils pourront toutefois se servir de tel huissier que bon leur semblera, notamment pour les ventes d'objets saisis confis-

Source Was Cylas abandonnés" (Cod. art. 566).

à la personne ou au domicile du redevable.

Toutes les nullités de la contrainte se trouvent d'ailleurs couvertes par le fait que, dans son opposition, le redevable ne les a pas relevées et s'est borné à invoquer des moyens de fond, sans opposer des moyens de forme. Au surplus, la nullité d'une contrainte irrégulière n'a d'autre effet que d'obliger l'Administration, tant que les délais ne sont pas prescrits, à décerner une nouvelle contrainte régulière.

En vertu de l'article 32 du titre XIII de la loi de I79I, les contraintes sont exécutoires nonobstant opposition. Cependant, l'article 33 contient une exception pour le cas où la contrainte est motivée par le défaut de rapport de certificat de décharge de l'acquit à caution. En pareil cas, lorsque le
redevable est poursuivi en recouvrement du double et
du quadruple doit à titre d'amende, l'exécution de
la contrainte sera suspendue par la consignation des
droits simples ou par la consignation de la valeur
de la marchandise, s'il s'agit de marchandises prohibées. C'est une exception d'ailleurs toute relative, et qui revient à ceci que, dans tous les cas, l'
effet de la contrainte ne peut être suspendu que par
le versement des droits.

Effets de la contrainte.

L'effet de la contrainte est de substituer à partir du jour de sa signification, à la prescription spéciale prévue par la loi douanière et qui est, en général, d'un an, la prescription trentenaire. Elle peut servir de base aux voies d'exécution: saisie immobilière, saisie-brandon, saisie mobilière, et saisie-arrêt; elle ne peut plus d'ailleurs donner lieu à application de la contrainte par corps depuis que la loi du 2 Juillet 1867 a supprimé son emploi en matière civile. Or ici nous sommes en matière de contentieux civil. La contrainte a donc en un mot, tous les effets d'un jugement, y compris celui d'emporter hypothèque judiciaire (Cass req. 14 Novembre 1893). C'est même là une particularité curieuse de la contrainte en matière de douanes. Il est, en effet admis que les contraintes délivrées par la régie des Contributions indirectes ou par l'Enregistrement n'emportent pas hypothèque et que ces deux régies, pour pouvoir prendre inscription sont obligées de recourir au tribunal afin d'obtenir un jugement. Cette propriété, de la contrainte en matière de douane, d'emporter hypothèque, est fondée sur un avis du Conseil d'Etat, en date du I3 Novembre 1811, qui est spécial aux douanes dont l'application ne s'étend pas aux autres régies, bien qu'il n'y ait pas de motifs de statuer différemment pour les unes et pour les autres.

Aux termes de l'article 32 du titre XIII de la loi de I79I. Cod. art. 538, il est interdit aux juges sous leur responsabilité, d'accorder contre l'exécution des contraintes aucunes défenses ou surséances. Ces défenses ou surséances seraient d'ailleurs nulles et de nul effet. Trib. Bordeaux, 4 Décembre I873; Cass. Civ. 26 Juillet I873). Le redevable poursuivi en vertu d'une contrainte ne pourra donc pas aller en référé pour demander que la poursuite soit provisoirement suspendue, en attendant qu'il soit statué au fond.

L'opposition à contrainte

Quand la contrainte a été signifiée à l'intéressé, celui-ci peut prendre deux partis; ou bien
s'exécuter et payer, ou bien faire opposition. L'
opposition peut être faite pendant les 30 années que
la contrainte conserve le droit de l'Administration
(à moins bien entendu que celle-ci ne l'ai déjà fait
exécuter) Une opposition nulle peut être renouvelée
tant que le tribunal n'a pas statué sur la première.
L'opposition doit être faite au tribunal de paix de
la circonscription à laquelle se rattache le bureau
où la contrainte a été décernée (Cass. 4 Nivôse anXI
et 5 Mai I806; trib. de paix de Paris 8 Novembre I901)

L'opposition constitue l'acte introductif d'instance la contrainte n'étant qu'un acte de commandement (Cass civ. 25 Novembre 1798; civ. 24 Avril 1917 (I) Dans la procédure d'opposition, c'est donc le contribuable qui a la qualité de demandeur et

c'est lui qui assigne.

L'opposition doit être motivée à peine de nullité, c'est-à-dire contenir le résumé des moyens de défense qu'on se propose de faire valoir et qui peuvent être soit des moyens de forme s'appuyant sur l'irrégularité de la contrainte, soit des moyens de fond contestant l'existence ou la quotité de la créance alléguée par le fisc. L'opposition doit également contenir assignation à jour fixe et, au plus tard, dans les trois jours, devant le juge de paix. Elle est notifiée au receveur des douanes dans la forme habituelle des exploits. L'opposition à la contrainte ne suspend pas l'exécution de cette dernière, à moins que le débiteur ne paye ou ne consigne la somme réclamée. Ceci en vertu de ce vieux principe que l'Etat ne plaide jamais que les mains garnies.

(I)L'arrêt du 24 Avril I9I7 concerne les contributions indirectes, mais s'applique également par analogie à la Douane. En sens contraire, voir le Traité de Droit fiscal de Wahl, t II Nos. 798 et s: M. Wahl considère que c'est l'Administration qui est demanderesse. Sur cette question, voir la note sous l'arrêt précité dans le

Recueil de Boulay, nº 1883, p. 14.

L'emploi de la contrainte n'étant pas toujours possible, l' administration peut employer la citation directe.

Procédure de l'instance. Juge de paix compétent. L'emploi de la contrainte n'est pas toujours possible. Il s'agit par exemple d'une créance pour laquelle la douane n'a pas de titre suffisant ou encore d'une créance qui ne rentre pas parmi celles qui permettent de recourir à la contrainte. D'ailleurs, bien qu'elle soit le procédé habituel du recouvrement des droits, parce que c'est le plus commode, ce n'est pas cependant un procédé qui s'impose obligatoirement. L'Administration peut également citer, conformément au droit commun, le redevable devant le juge de paix, elle peut même avoir intérêt à le faire dans certains cas: si, par exemple, elle veut faire trancher un point de droit, qui risquerait de rester indécis, si elle décernait contrainte et si le redevable ne faisait pas opposition.

L'instance s'engage et se déroule suivant les règles de procédure habituelles devant le juge de paix. Le juge de paix compétent, suivant le droit commun, que l'on applique ici, est celui du domicile du défendeur. Si c'est le redevable qui attaque la Douane, le domicile de l'administration est, au gré du contribuable, soit le bureau, où a été effectué l'opération litigieuse, soit le premier arrondissement de Paris, où sont situés les bâtiments du palais du Louvre, siège du Ministère des Finances, dans lequel est installée la Direction générale des Douanes (C. de Pr. ci., art. 63 nº 3; cass. civ. I7 Juin 1912). La seule exception à cette règle de droit commun, concerne le cas où il y a lieu de s'adresser au juge de paix pour faire désigner un expert d'office, en cas d'expertise légale, la partie adverse refusent de procéder elle-même à cette désignation. Dans ce cas, le juge compétent est celui du bureau où a été déclarée la marchandise qui provoque le recours à l'expertise légale (Loi du 7 Mai 1881, art 4) .

Comme il s'agit de demandes qui intéressent l'Etat, il convient de noter qu'il n'y a pas lieu à préliminaire de conciliation, conformément à la règle posée par l'article 47 du Code de Procédure Civile. C'est donc par voie de citation directe, dans le délai fixé par l'article 5 du Code de Procédure que l'affaire sera introduite, les parties ayant d' ailleurs toujours la faculté, dans les cas d'urgence d'obtenir du juge de paix une cédule leur permettant de citer à bref délai et même d'heure en heure.La citation à la requête de la douane peut être signifiée par un préposé conformément au principe inscrit dans l'article I8 du Titre XIII de la loi de I79I. La douane cite à la requête du Directeur général, qui représente l'Administration comme demanderesse, et elle est citée en la personne du chef du bureau où

est née la contestation, c'est-à-dire suivant l'importance du bureau, au receveur principal ou au receveur particulier des douanes.

Les parties se communiquent réciproquement leurs conclusions quelques jours avant l'audience.

Quelque minime que scit l'objet du litige, le juge de paix; en matière douanière, ne statue jamais qu'en premier ressort. Ses jugements sont toujour susceptibles d'appel, celui-ci étant porté, pour les affaires civiles, devant le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve la justice de paix.

Pour les affaires civiles l'appel est porté devant le tribunal civil de la circonscription dans le ressort de laquelle se trouve la justice de paix. Le délai d'appel est de 8 jours à partir du jour de la signification. Ce délai n'est pas franc et n'est pas susceptible d'être augmenté par suite des distances; fixé par l'article 6 de la loi du I4 fructidor de l'an III pour l'appel des jugements après saisie, il a été déclaré par la Cour de Cassation applicable à tous les jugements en matière d'affaires de douane. Il doit être observé sans qu'on puisse exciper des délais de droit commun, tels qu'ils sont établis par les articles 445 et 447 du Code de Procédure Civile (Cass 23 Février 1836). C'est donc un délai d'appel distinct du délai du droit commun et spécial aux affaires de douane.

L'appel doit être notifié au domicile de l'autre partie; il y a controverse sur le point de savoir s'il peut être signifié aussi bien au domicile élu qu'au domicile réel, ainsi que le prétend l'administration à laquelle le tribunal civil se Saint Jean de Maurienne a donné raison (I6 Juillet 1926), ou si au contraire, il ne peut être, de même qu'en matière ordinaire, notifié qu'au domicile réel. (I)

Lorsque l'appel est interjeté par le redevable, il est notifié à l'Administration à la personne et au demicile du receveur poursuivant,

L'appel est suspensif, l'affaire est instruit sur mémoires et jugée comme en matière sommaire, suivant d'ailleurs la règle générale en matière d'appel des justices de paix (C; Pr. Civ. art. 404.)

En matière de douane, le ministère d'avoué n'est pas obligatoire (Loi du 4 germinal an II, titre VI, art. I7). A l'audience, depuis la loi du 30 Avril 1921, (art. 7) (2), les parties peuvent présenter des (1) V. Annales des Douanes 1928 p. 503.

(2) Cette loi concerne l'enregistrement, mais les dispositions en sont applicables par analogie de motifs en matière de contributions indirectes et de douanes.

L'appel de la décision du juge de paix.

Les parties peuvent présenter des observations orales. observations orales, soit par elles-mômes, soit par l'intermédiaire d'avocats. Il en était différemment autrefois; les plaidoiries étaient rigoureusement interdites par suite d'une application excessive de cette règle qu'en matière de contentieux des impôts indirects, la procédure est exclusivement une procédure écrite. L'administration, dans les affaires délicates, se fait généralement assister par un avocat (l'intervention de l'avocat rend nécessaire la constitution d'avoué); dans les affaires moins importantes, ce sont ses fonctionnaires qui développent oralement à l'audience des observations à l'appui de mémoire écrit de l'Administration.

Le jugement

Aux termes de la loi du I4 fructidor an III (art. 6) le jugement devrait être rendu dans la huitaine; mais îl est admis que ce délai n'est pas de rigueur.

Cas particulier où le pourvoi en cassation est suspensif de l'exécution.

Le jugement du tribunal est définitif, c'est à-dire qu'il ne peut être attaqué que par un pourvoi en cassation. La seule particularité à relever à cet égard est que, dans un cas, contrairement à la règle de droit commun, le pourvoi en cassation est suspensif: à savoir, lorsque l'Administration a été condamnée à donner main levée d'objets saisis. Elle n'est pas tenue d'exécuter de jugement, tant que la Cour suprême n'a pas rendu son arrêt, à moins que l'adversaire ne fournisse caution (loi du 9 floréal an VII, titre IV, art. I5; Cass. Civ. IO Août 1833); de même, elle n'est tenue de faire aucun paiement demandé sans la même garantie (décret du I6 Juillet 1793).

Les registres de la douane font foi jusqu'à inscription de faux. Signalons, accessoirement la règle importante, en vertu de laquelle les registres de la douane qui, d'après l'article 2 du titre XIII de la loi de I79I, doivent être cotés et paraphés à chaque page par le juge de paix, font foi, en leur qualité d'actes authentiques, jusqu'à inscription de faux.

Pendant combien de temps la régie peutelle exercer son action en recouvrement des droits. L'action de la régie en paiement des droits se prescrit par un an, à dater de l'époque où lesdroits auraient dû être payés. Il en est ainsi, par exemple, au cas où la décharge d'un acquit à caution qui garantit le paiement de droits n'est pas rapporté en temps voulu; la prescription court, en l'espèce, à partir de l'expiration du délai d'apurement.

Cependant en matière d'acquits à caution, lorsque le certificat de décharge a été remis au bureau, toutes les demandes qui seraient motivées par la présomption que ce certificat de décharge est faux ne peuvent être formées que dans les quatre mois qui

"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Repetitions Ecrites et Orales

suivent le retour de l'acquit au bureau (I) D'ailleurs, ce délai abrégé s'applique à l'action purement civile de l'administration. Si une action était engagée sur le faux, l'Administration serait fondée à intervenir même au-delà du délai de quatre mois parce que son action en dommages-intérêts serait alors dirigée non contre une personne tenue d'une dette civile, mais contre un individu prévenu du crime de faux (Pallain n° 2365).

Il y a lieu d'ajouter que cette prescription particulière au cas de poursuite en recouvrement des droits motivée par une présomption de fausse décharge de l'acquit, a maintenant très rarement l'occasion de jouer. En effet, c'est aujourd'hui par l'intermédiaire des bureaux que s'effectue le retour des acquits déchargés, tandis qu'autrefois c'était l'intéressé lui-même qui, après avoir obtenu décharge au bureau de destination sur représentation des marchandises, devait rapporter ou faire parvenir lui-même l'acquit et le certicat de décharge au bureau d' origine. Il aurait pu dès lors mettre cette occasion à profit pour inscrire une décharge fausse. Cette hypothèse ne peut plus se présenter que dans le cas. tout à fait exceptionnel, où c'est l'intéressé luimême qui fera parvenir la décharge.

Interruption et suspension de la prescription.

La prescription annale est d'ailleurs interrompue par un certain nombre de faits qui la transforment en la prescription trentenaire du droit commun: telle, par exemple, une demande en justice, une condamnation, une reconnaissance de dette, sous quelque forme qu'elle se produise, par exemple sous la forme d'offres faites par le redevable (Cass Req. 30 Janvier 1865), de demande de délai pour s'acquitter. de lettre contenant promesse formelle et sans condition de payer les droits (Cass Req. 18 Juillet 1928), soit enfin par la signification de la contrainte. On a déjà vu, plus haut, que l'effet de la contrainte est de transformer la prescription annale en prescription trentenaire. L'article 6I de la loi du 22 frimaire an VII, aux termes de laquelle la contrainte décernée en matière d'enregistrement doit être suivie d'un commencement d'exécution dans l'année pour conserver

⁽I) Ce délai a d'ailleurs été allengé pour certaines opérations commerciales; il est de 6 mois pour le commerce d'Europe, de IO mois pour celui des Indes occidentales et de l'Afrique jusqu'au Cap de Bonne Espérance, de deux ans pour les lieux au-delà du Cap de Bonne Espérance et pour les Iles de France, de la Réunion et les grandes Indes.

sa validité, n'est pas opposable à l'administration des douanes, elle est spéciale à l'enregistrement.

(Cass? IZ Avril 1865 et II décembre 1877).

Ajoutons enfin que la prescription annale ne court pas en cas de manoeuvres frauduleuses qui auraient laissé l'Administration dans l'ignorance de l'acte générateur de sa créance; le débiteur ne peut pas opposer une prescription à laquelle il a mis par son fait l'Administration dans l'impossibilité de se soustraire, et il reste, en pareil cas, exposé à une demande pendant trente ans (Cass. I5 Juin 1880, 29 Décembre 1909. 5 Juillet 1927).

Le fait que la prescription annale n'est pas opposable à l'Administration en cas de manoeuvres frauduleuses, qui l'empêchent d'exercer ses droits en temps voulu, enlève tout inconvénient à la courte durée assignée à cette prescription. En effet, l'Administration des douanes dispose de moyens d'investigation et de contrôle rapides (contrôle des liquidations, dans le contrôle de la balance droit de recherche etc; tels qu'elle n'a pas besoin d'un célai plus étendu pour assurer la sauvegarde des intérêts du Trésor.

Les garanties qui assurent le recouvrement des droits sont de plusieurs ordres.

L'Administration dispose: I'- d'un droit le recouvrement de rétention sur les marchandises sous sa main; 2° .- d'un privilège spécial sur le produit des ventes de marchandises effectuées par elle; 3° .- d'un privilège général; 4° .- d'une hypothèque légale.

I .- Tout d'abord, l'Administration possède un droit de rétention sur toutes les marchandises placées sous sa main; elle a la faculté de les retenir jusqu'à parfait paiement, en vertu de l'article 30 du titre XIII de la loi des 6-22 Août 1791. Si la présentation des marchandises au bureau n'est pas suivie de déclaration dans le délai légal (I) cellesci seront mises en dépôt pour deux mois, au bout desquels elles deviendrent la propriété de l'Etat et seront vendues au profit du Trésor (loi du 4 germinal an II, titre II, art. 4 et 9). Lorsque le destinataire des marchandises est inconnu, la vente a lieu au bout d'une année, et le prix est consigné.

(I) En matière d'importation par mer, le délai légal pour faire la déclaration de détail est de trois jours après l'arrivée du navire; en cas d'importation par voie de terre, il n'y a pas de délai à proprement parler, puisqu'en principe la déclaration doit être faite, en même temps que les marchandises sont présentées au bureau. Cependant, il y a nécessairement délai jusqu'au lendemain, lorsque les marchandises arrivent au bureau après l'heure légale de fermeture.

Quelles sont les garanties qui assurent des droits.

I° .- Le droit de rétention de l'administration sur les marchandises qui sont sous sa main.

2°.- Privilège spécial sur les prix des marchandises vendues par l'administration des douanes.

3°.- Privilège général sur les peubles et effets mobiliers du redevable.

Ce privilège porte sur les meubles de la caution aussi bien que sur ceux du débiteur. II.- Lorsque l'Administration des douanes vend les marchandises sur lesquelles elle a exercé son droit de rétention, elle dispose sur elles d'un privilège spécial qui prime tous les autres, y compris ceux de magasinage et de conservation. Elle s'approprie le produit de la vente, sans que ses droits puissent être primés par ceux de quiconque.

III. - L'administration des douanes a été investie en garantie de ses droits, par l'article 22 du titre XIII de la loi des 6-22 Apût 1791, par l'article 4 du titre VI de la loi du 4 germinal an II et par l'article 58 de la loi du 28 Avril 1816, d'un privilège général sur l'universalité des meubles et effets mobiliers du redevable (I) de privilège na concerne pas seulement la perception des droits, mais aussi, en vertu de la loi de germinal an II qui a complété à cet égard la loi de 1791, aux amendes, confiscations et restitutions. Le privilège s'étend aussi à la taxe à l'importation représentative de la taxe intérieure du chiffre d'affaires instituée par l'article 72 de la loi du 25 Juin 1920 et assimilée par cette loi aux droits de douane (note nº II2I du 25 Avril 1927). Ce privilège général ne s' exerce, en fait que si le privilège spécial n'a pas suffisamment garanti les droits du Trésor. Ce n'est qu'après s'être attaquée aux marchandises qu'elle avait sous sa main et si leur prix de vente n'est pas suffisant pour couvrir le Trésor de sa créance. que l'Administration s'attaquera aux autres éléments du patrimoine du redevable. Il servira principalement à assurer l'exécution de jugements de condemnation à amende et autres restitutions civiles, et celle des contraintes.

Il perte sue les meubles de la caution solidaire aussi bien que sur ceux du débiteur direct. En effet, lorsque la loi de douane parle de "redevables des droits", elle entend toujours par ce terme, la caution aussi bien que les principaux obligés (Cass. 18 Janvier 1841, 4 Janvier 1888).

Loi du 4 germinal an II, t. VI, art. 4: "Le gouvernement est préféré à tous créanciers pour droits, confiscation, amende et restitution et avec la contrainte par corps."

et avec la contrainte par corps."
Source: BIU Cujas

⁽I) Loi du 6-22 Août 1791 T. XIII art. 22 "La régie aura privilège et préférence à tous créanciers sur les meubles et effets mobiliers des comptables pour leurs débats et sur ceux des redevables pour les droits à l'exception des frais de justice et autres privilèges, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature, qui seront encore sous balle et sous corde Pareil privilège s'exerce sur les immeubles acquis par les comptables depuis le commendement de leur gestion."

Le rang du privilège général de la douane. Le privilège général de la douane occupe le neuvième rang dans l'ordre des privilèges généraux sur les meubles, dont la liste, par ordre de priorité s'établit ainsi: I° frais de justice, 2° contributions direstes; 3° timbre (pour les droits et amendes 4° contributions indirectes (pour les droits, mais non pour les amendes qui ne sont pas couvertes par le privilège de la régie) 5° frais funéraires, 6° frais de dernière maladie, 7° salaires des gens de service, 8° fournitures de subsistances, 9° privilège de la douane.

Il passe avant le privilège du Trésor pour frais de poursuite criminelle et avant le privilège

du Trésor sur les biens des comptables. D'autre part, il prime tous les privilèges spéciaux, à l'exception de ceux dont les lois douanières réservent expressément la priorité, savoir le privilège du propriétaire pour un semestre de loyer et la revendication du propriétaire des marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous corde. En dehors de ces deux cas, les autres privilèges spéciaux sont primés par le privilège de la douane, y compris le privilège du créancier gagiste. Il a été jugé que la personne qui, ayant payé les droits pour le compte d'un tiers, a été subrogée dans le privilège de la douane, peut exercer ce privilège sur des valeurs que le débiteur aurait constituées en gage à une banque (Cour de Rouen 3 Mars 1926). Il y a toutefois controverse, quant à l'hypothèque maritime, sur le point de savoir si elle passe avant ou après le privilège de la douane.

L'article 191 du code de commerce modifié par l'article 34 de la loi du 12 Août 1885 dit en effet que les créanciers hypothécaires sur les navires ont le premier rang après certains créanciers privilégiés énumérés au texte, dont la douane pour les droits de tonnage et de quai. On en a conclu que pour ses autres créances, la douane ne venait qu'après les créanciers hypothécaires et les créanciers privilégiés énumérés. Il y a lieu d'opposer à cette opinion: l'e principe général que les privilèges passent toujours avant les hypothèques. 2°.— le texte de l'article 22 du titre XIII de la loi de 1791, en vertu duquel le privilège de la douane prime tous les privilèges généraux ou spéciaux, sauf trois exceptions

Le fait que la créance de la douanc pour droits de tonnage et de quai est seule mentionnée comme primant l'hypothèque maritime n'entraîne pas exclusion des autres créances du service, mais s'explique simplement par la raison que cette créance aurait pu prêter à discussion, pouvant être considérée comme s'appliquant à des droits de douane proprement dits

La faillite du débiteur n'est pas opposable à la douane. et étant la plupart du temps recouvré non par le service, mais par les municipalités ou les Chambres de commerce -V. Pabon, n° 794, p. 680).

Il y a lieu de relever qu'au point de vue de la douane, comme la loi sur la faillite est postérieure aux lois douanières qui ont institué le privilège, la faillite est censée ne pas exister pour l'exercice de ce privilège, c'est-à-dire que l'Administration n'est pas représentée par le syndic et l'hypothèque de la masse ne lui est pas opposable Le service n'est pas obligé de produire dans les délais du Code Commerce et peut procéder à tout acte d'exécution sans avoir à faire vérifier sa créance par le syndic. (Cass 25 Avril I883). Il peut agir par voie de contrainte, commandement et saisie-arrêt, sans être lié par un concordat passé avec les créanciers.

Sur quels objets peut s'exercer le privilège général de la douane.

Le privilège ne peut d'ailleurs s'exercer que sur les objets qui appartiennent au redevable et qui font partie de son patrimoine. Cette règle a donné lieu à certaines difficultés en ce qui concerne les marchandises placées en entrepôt.

Deux cas doivent à cet égard, être distingués I°.- les marchandises en entrepôt sont celles qui doivent les droits. Dans ce cas, la douane exerce sur elles non pas son privilège général, mais le privilège spécial attaché à son droit de rétention, et, par conséquent, peut être primée par personne: aucune revendication ne lui est opposable.

2° .- au contraire, les marchandises constituées en entrepêt ne sont pas celles qui doivent les droits. Dans ce cas, la douane ne peut exercer à leur égard que son privilège général, et la question s'est posée de savoir si elle le peut si ces marchandises, pendant la durée de leur séjour en entrepôt; ont été vendues à un tiers par le débiteur. La jurisprudence est partagée (v. notamment j.de paix du Hâvre 6 mai 1839; j. de paix de Marseille 2 Acût 1837 et 6 février 1866). Dans une opinion; la vente régulièrement faite est opposable à l'administration et l'acquéreur peut revendiquer contre elle nonobstant le privilège (j.de paix de Marseille). D'une autre interprétation, du fait que les marchandises ont été entreposées au nom du redevable, tout transfert serait inopposable à 1' administration, à moins qu'elle n'ait été partie à l'opération (Cass 22 frimaire an XIII, j.de paix du Havre L.

Le droit de revendication du propriétaire des marchandises en nature

Enfin, contrairement à la règle qu'en fait de meubles la possession vaut titre, la loi de I79I a prévu un droit de revendication du propriétaire des marchandises en nature, qui sont encore sous balle et sous corde. Ce texte est important, parce que ceux qui sont encore sous balle ou sous corde. qui sont directement en relation avec la douane et qui sont constitués redevables des droits, sont généralement des commissionnaires ou des agents en douane, qui se trouvent par conséquent détenir de nombreuses marchandises pour le compte d'autrui. Ces marchandises pourront être revendiquées par leur propriétaire, tant qu'elles se trouvent sous balle et sous corde; ce qui doit s'entendre en ce sens qu' elles n'ont pas encore été déballées et n'ont pas encore été confondues avec les autres marchandises du magasin. Ce droit de revendication s'exerce conformément à l'article 2102 du Code civil, ce qui présente un certain intérêt parce que, d'après les dispositions du code civil, la revendication ne pourrait intervenir que dans le délai de huitaine après la livraison de la marchandise au redevable, tandis que ce délai n'existe pas lorsque l'on agit en vertu des dispositions de l'article 576 du C. Co.(I)

4°.- Ehypothèque légale de la douane sur les immeubles du redevable.

A ces garanties s'ajoute, au profit de la douane, une hypothèque légale, qui lui a été conférée également par l'article 23 du titre XIII de la loi des 6-22 Août 1791 (Cod. art. 580).

Cette hypothèque légale porte sur les immeubles des comptables, depuis leur prestation de serment, et sur les immeubles des redevables, à partir du jour où les "soumissions", c'est-à-dire les déclarations; ont été faites et signées, pourvu que les extraits du registre aient été soumis à l'enregistrement dans les délais fixés pour les actes de notaire IO ou I5 jours suivant les cas loi du 4 frimaire an VIII. art. 20. On a soutenu à tort que cette hypothèque avait été supprimée par l'article 56 de la loi du II brumaire an VII sur la transcription. Ce serait exact, s'il s'agissait d'une hypothèque conventionnel. le se rattachant à la forme authentique de la déclaration et fondée uniquement sur cette ancienne règle de notre droit que les actes authentiques emportaient hypothèque. Mais en l'espèce en est en présence non d'une hypothèque conventionnelle, mais d'une hypothèque légale qui, établie par une loi spéciale, n'a pas

⁽I) Le droit de revendication du propriétaire de marchandises encore "sous balle et sous corde" doit être distingué du droit ouvert par l'article 575 du Code de commerce au profit du propriétaire de marchandises consignées, pour qu'il les vende à une personne tombée en faillite, quand elles se trouvent encore dans le magasin du failli. Ce dernier droit n'est pas opposable au Service, aux yeux de qui le failli est réputé propriétaire des marchandises.

pu être abrogée par une loi générale, telle que la loi du 11 brumaire an VII sur la transcription, ou l'article 2121 du Code Civil sur les hypothèques légales. Toutefois, cette hypothèque est assujettie à la formalité de l'inscription. En disant qu'elle remonte à la date où la soumission a été signée, la loi a simplement voulu dire que la Douane peut invoquer son hypothèque et par suite la faire inscrire dès ce jour-là, mais l'hypothèque, ne prendra rang qu'à partir de son inscription. Il y a lieu de noter que cette inscription pourrait d'ailleurs intervenir même après la faillite du redevable (pourvu que ce soit avant la transcription de l'acte de vente de l'immeuble ou du procès-verbal d'adjudication); puisque la faillite n'est pas opposable à la douane.

En fait, il est d'usage que le service ne prenne inscription que lorsque le crédit du redevable

est profondément ébranlé.

c) Les actions contre le service. Juridictions compétentes.

D'une façon générale, tout particulier; qui des particuliers est investi d'une créance envers l'administration, a le droit de poursuivre le recouvrement de cette créance devant les juridictions compétentes. Ces juridictions dépendront naturellement de la nature de la créance. S'il s'agit d'une créance se rattachant à une affaire relative aux douanes, ce sera la justice de paix (par exemple, un redevable demande des dommagesintérêts à l'Administration pour le préjudice que lui a causé la non ouverture du bureau à l'heure légale. ou bien encore, pour le préjudice qu'il a subi du fait d'une saisie mal fondée). La juridiction compétente sera la juridiction administrative, si le droit du particulier est fondé sur une faute de service de l'administration, ne se rattachant pas directement à l'application de l'impôt. Ce seront enfin les juridictions de droit commun, civiles ou répressives, s'il s'agit d'une demande en dommages-intérêts pour le préjudice dû à une faute personnelle de l'agent. En pareil cas, c'est généralement devant la juridiction répressive que la demande sera portée, sous forme de constitution de partie civile à l'appui d'une plainte au parquet

En matière de douane, le redevable ne peut prendre l'initiative d'une réclamation en ce qui concerne l'application des droits

Par contre en vertu d'un principe général en matière d'impôts indirects, le redevable n'est jamais admis, contrairement à la règle suivie en matière de contributions directes, à prendre l'initiative d'une réclamation, en ce qui concerne l'application des droits; il n'a d'autre ressource, lorsqu'il conteste l'exigibilité de l'impôt qui lui est réclamé, que de se mettre de propos délibéré en contravention et de refuser le paiement, sauf à faire valoir ses droits devant le tribunal devant lequel il aura été poursuivi ou devant lequel il aura cité l'Administration, en

217

faisant opposition à la contrainte décernée contre lui En pareil cas, s'il est condamné, il aura non seulement à acquitter l'impôt contesté, mais encore à supporter les sanctions qui s'attachent à la contravention commise volontairement par lui. Au contraîre, en matière de contributions directes, le contribuable qui a reçu son avertissement, peut dans les trois mois à partir de la mise en recouvrement du rôle, adresser à la direction départementale des contributions directes une réclamation qui, si elle n'est pas admise d'office par l'Administration, sera jugée en premier ressort par le conseil de préfecture, et en appel par le Conseil d' Etat. Si cette réclamation est rejetée, le redevable en sera quitte pour supporter les frais de l'instance mais n'encourra aucune pénalité.

Supposons qu'une personne prétende, contrairement aux prétentions du fisc, n'être pas passible de la taxe sur le chiffre d'affaires, elle n'aura d'autre moyen de faire trancher la question que de ne pas fournir la déclaration requise des redevables et de laisser décerner contrainte contre elle. L'affaire viendra sur son opposition devant le conseil de préfecture, de qui relève le contentieux de la taxe sur le chiffre d' affaires. Si elle perd son procès, non seulement elle devra payer la taxe à laquelle elle prétendait n'être pas assujettie, elle encourra encore les sanctions attachées par la loi à l'absence de déclaration.

De même en matière douanière un déclarant conteste le classement effectué par l'Administration; il soutient que les articles qu'il a importés sont des "aciers en barre ordinaires", alors que le service prétend qu'il s'agit "d'aciers fins pour outils" soumis à des droits plus élevés. Le redevable ne pourra soumettre ce litige au juge qu'en maintenant les termes de sa déclaration, L'Administration provoquera l'expertise légale, et si la sentence des experts lui est favorable, ou même simplement (ce qui n'est pas toujours la même chose), si elle estime que cette sentence lui est favorable, elle dressera procès-verbal de saisie et poursuivra le déclarant devant le juge de paix, auquel elle demandera de prononcer la confiscation des merchandises et l'amende prévue pour les contraventions de fausse déclaration d'espèces.

En un mot, en matière d'impôts indirects le contribuable ne peut pas faire dire le droit autrement qu'en se mettant en état de rébellion envers le fisc au risque, si ses moyens de défense ne sont pas admis par le juge, d'être condamné aux sanctions pénales. Il ne peut pas en d'autres termes, saisir le juge du

"Les Cours de Droit"

Répetitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONES. 3

L'action en

restitution

de l'indû, en matière doua-

nière, n'est

pas admise.

différend qui existe entre lui et le fiso, pour faire dire qui a tort et qui a raison. La question est forcément placée sur le terrain de la répression et consiste à savoir s'il est innocent ou coupable de ne pas s' être soumis aux prétentions de la régie.

La rigueur et le manque d'équité de ce principe, ont été, il est vrai, largement apténués, en matière de Contributions indirectes et d'Enregistrement par l'exercice de l'action en restitution de l'indû, que la loi cuvre aux redevables (Loi du 22 frimaire an VII art. 60 et loi du 18 Janvier 1912 pour l'Enregistrement; décret du Ier germinal an XIII pour les contributions indirectes). Ces textes avaient pour objet. à l'origine de permettre simplement aux redevables d'obtenir le redressement d'erreurs évidentes commises par l'Administration, soit qu'elle se fût trompée dans la liquidation des droits, soit qu'elle eût perçu arbitrairement un droit manquant de base légale, Cependant, peu à peu, il a été admis, dans la pratique, que la demande en remboursement est recevable en matière d'enregistrement ou de contributions indirectes dans tous les cas où il y a eu perception de l'indû, quelle qu' ait été la cause de cette perception: qu'elle provienne d'une erreur matérielle du service, de l'application d'un tarif illégal ou même de la fausse enterprétation et de la fausse application d'un tarif régulier. L'action en remboursement permet donc de remettre en question l'interprétation à donner aux textes fiscaux.

Ainsi, en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, la personne qui prétend n'être pas assujettie pourra, si elle ne veut pas s'exposer à des poursuites. déposer sa déclaration, payer l'impôt sur les bases de cette déclaration, et ensuite intenter une action en restitution, en établissant devant le juge fiscal qu' il lui a été fait application d'un impôt dont elle n'était pas tenue. Par ce procédé; le contribuable se trouve placé pratiquement en matière de contributions indirectes et d'enregistrement, dans une situation peu différente de celle du réclamant en matière de contributions directes, il pourra faire dire le droit sans s'exposer à des pénalités. La seule différence est qu' il sera obligé de payer d'abord, sauf à contester ensuite l'exigibilité du paiement, et à se le faire rembourser, tandis que, depuis la loi du 27 Décembre 1927 (art. 79) en matière de contributions directes, le réclamant a le droit de surseoir au paiement des sommes contestées, à condition de fournir des garanties au Trésor. (I)

(I) Comme le Trésor se montre très sévère sur les garanties à admettre la situation est en fait, à peu près la même dans les deux cas.

Source : BIU Cujas

Au contraire, en matière de douane, comme on va le voir, le principe de la répétition de l'indû entre, la plupart du temps, en conflit avec un autre principe douanier, celui de l'irrévocabilité de la déclaration, si bien que le redevable est presque toujours privé de la ressource que lui offre, dans les autres régies, l'action en remboursement dû et n'a pas à sa disposition d'autre moyen que celui qu'on a signalé plus haut, c'est-à-dire de se mettre en contravention pour faire juger son cas.

En quoi consiste le droit de remboursement re douanière: comment ca droit est-il exercé.

Le droit au remboursement de l'indû est ouvert aux redevables par l'article 25 du titre XIII de la loi des 6-22 Août 1791 (Cod. art. 576): "Aucune personne envers le rede-"n'est redevable à former contre l'Administration des vable en matiè-"douanes de demande en restitution des droits et des "marchandises, paiement de loyers et appointements d'agents, deux ans après l'époque que les réclamateurs "donnent aux paiements des droits, dépôts des marchan-"dises, échéances des loyers, et appointements". De cet article que fixe à deux ans le délai de prescription de l'action, résulte que, pendant deux ans à partir du paiement, le redevable va pouvoir poursuivre l'Administration en remboursement des droits qu'il prétend avoir été perçus à tort. (I) Nous laissons ici de côté les dispositions spéciales, qui s'appliquent aux demandes de remboursement au cas où il s'agit de colis postaux (2)

(I) Citons simplement pour mémoire parce qu'il offre peu d'intérêt, le second paragraphe de l'article 25 (Cod. art.577) "L'Administration est déchargée envers le rede-"vable trois ans après chaque année expirée de la garde "des registres des recettes et autres de la dite année, "sans pouvoir être tenue de les représenter, s'il y avait "des instances encore subsistances, pour les instructions "et jugements desquels les dits registres et pièces fus-"sent nécessaires". L'Administration est donc obligés de garder pendant trois ans ses registres et autres documente et de les produire dans ce délai au cas où ils seraient nécessaires pour éclairer la religion du tribunal saisi d'une instance.

(2) Rappelons qu'il importe de bien distinguer du remboursement des droits indûment perçus, auquel s'applique l'article 576 de la codification, les demandes en remboursement de droits consignés. Il ne s'agit pas, en l' espèce, de droits litigieux, mais de droits, versés à titre de garantie dans les caisses du Trésor et qui, par conséquent, constituent un dépôt. D'après les règles du droit commun, ces dépôts pouvaient être réclamés indéfiniment, s'il n'y avait que l'article 43 de la loi du 10 Avril 1895 n'ait posé le principe que les sommes déposées au Trésor et qui n'ont fait l'objet d'aucune demande en remboursement dans le délai de 30 ans, lui sont acquises.

Comment interviendra la demande en restitution des droits.

Demande amiable.

La demande par voie contentieuse. Le délai de prescription de la demande. Comment interviendra la demande en restitution des droits? Signalons d'abord qu'il appartient au service lui-même de redresser, de sa propre initiative, les erreurs qu'il a commises, quand il les découvre, et de procéder spontanément au remboursement du trop perçu (V. Lettre communes, n° I347 du 2 Mai I925 et n° I907 du 27 Mai I925). Quant aux intéressés, ils peuvent employer deux voies, la voie amiable et la voie contentieuse.

Ils peuvent, en effet, adresser une demande amiable sur papier timbré, (dont le coût leur sera remboursé, si la déclaration est reconnue fondée), adressée soit au directeur général, soit au directeur régional, soit au receveur du bureau? Toutefois, il est à noter que cette demande, à raison de son caractère amiable, n'est pas interruptive de prescription, de sorte qu'on a intérêt, lorsqu'on craint que l'Administration ne donne pas de réponse dans les délais légaux, à agir judiciairement.

L'action qui est intentée devant le juge de paix, puisqu'il s'agit d'une affaire relative aux douanes concernant la perception de l'impôt, doit être exercée dans le délai de deux ans à partir de la date

de paiement.

Cette date sera, en général, établie par la date de la quittance. Une difficulté peut se présenter au cas où le redevable a bénéficié d'un crédit d'enlèvement. On se rappelle que ce crédit l'autorise à retirer la marchandise sans effectuer immédiatement le paiement des droits, pour lequel il a un délai de 8 jours. Il pourra donc se faire qu'il vienne par exemple, le 25 du mois, payer les droits contre délivrance d'une quittance déjà établie par le service et qui portera la date du 2I ou du 22. Il semble que l'on doive prendre comme point de départ de la prescription la date effective du paiement (qui sera dans cette hypothèse le 23) sauf toutefois la difficulté de la preuve, dont la quittance constitue d'ordinaire le seul élément.

Il y a lieu de rappeler que la remise d'obligations cautionnées, en cas de crédit des droits, est considérée comme constituant un véritable paiement, et non une simple promesse de payer, de sorte que c'est à partir de la date de la souscription de ces obligations et non de celle de leur échéance que courra le délai de

prescription de 2 ans.

Ce délai sera d'ailleurs interrompu par la demande en justice et, à plus forte raison, par la condammation qui interviendrait au profit du demandeur, ou bien même par une promesse de remboursement émanant de l'Administration, par une lettre officielle attestant qu'elle a recommu son erreur, ou enfin, par une convention quelconque ayant trait au remboursement et intervenue entre le service et l'intéressé.

On peut relever, au passage, que le délai de l'action en répétition de l'indu est double du délai ouvert à la douane pour la poursuite en paiement des droits, et qui n'est que d'un an. Dans les autres régies, on suit la règle inverse; ainsi, l'action de la Régie des Contributions indirectes en recouvrement est d'un an, tandis que celle des redevables en remboursement n'est que de six mois. On a quelquefois proposé d'abréger le délai de prescription de l'action en remboursement en matière de douanes. Le seul argument qu'en pourrait feurnir en faveur de cette réforme, c'est que lorsque le remboursement intervient longtemps après le paiement des droits, il est à craindre que le commissionnaire qui l'a réclamé ne le garde pour lui, au lieu d'en faire bénéficier son client avec lequel il a déjà réglé ses comptes. En réalité, il n'y a pas de raison bien sérieuse de modifier le délai actuel.

Comment est effectué le remboursement, quand la demande du redevable a été admise.

Lorsque le bien fondé de la réclamation du redevable a été admis, le remboursement est effectué par les soins du service. Autrefois, ce remboursement était imputé sur le chapitre des "restitutions, non valeurs et primes" du Ministère des Finances; il en résultait que le directeur régional, pour pouvoir manda. ter le remboursement, était obligé de demander des crédits de délégation, d'où une première perte de temps; d'autre part, comme le chapitre "restitution, non-valeurs et primes" est d'ordinaire insuffisamment doté et que les ressources en sont rapidement épuisées, il fallait quelquefois attendre en plus que le Per lement ait voté des crédits supplémentaires à ce chapitre; d'où un préjudice évident pour les ayants-droit. Des dispositions récentes ont simplifié et accéléré les formalités En vertu de la décision ministérielle du 19 Avril 1925, qui est applicable à toutes les régies. (V. lettre commune nº 1347, du 2 Mai 1925), lorsque le remboursement est imputable sur les ressources de l'exercice courant, le directeur autorise ce remboursement, qui a lieu au moyen d'un simple jeu d'écritures. Les sommes perques en trop sont transférées dans les écritures des comptables du compte des opérations budgétaires au compte des opérations de trésorerie, au titre: fonds particuliers de divers. L'intéressé doit représenter la quittance primitive, qui fait l'objet d'une annotation, et donner pour la décharge du comptable un acquit sur le décompte qui établit le montant du trop-perçu à restituer.

En vertu d'une lettre commune n° 1358 du 4 Juillet 1927, lorsque le paiement n'a pas encore été pris en recette définitive par le receveur principal, qui centralise les comptabilités des receveurs particuliers de se circonscription, le receveur du bureau peut opérer d'office, sur autorisation du directeur, le remboursement réclamé par le redevable. Il se borne dans ce cas à rectifier la déclaration au moyen d'un décompte, qui est inscrit directement sur ce document et muni de l'acquit de l'ayant-droit.

Lorsque le remboursement est effectué au titre des exercices clos, ces simplifications ne sont plus possible et il est procédé suivant l'ancienne méthode, par imputation sur les crédits budgétaires.

Par qui peut être intentée l'action en remboursement des droits.

Par qui peut être exercée l'action en remboursement des droits? Nous retrouvons ici une règle fondamentale, déjà examinée précédemment: la règle d'après laquelle, aux yeux du service, le déclarant est réputé propriétaire de la marchandise. La douane s'est toujour refusée à admettre les demandes présentées par une personne autre que le déclarant, fût-elle véritable propriétaire de la marchandise. Il y aurait croyons-nous (v. supra) des réserves à faire sur la portée de cette règle, qui n'est formulée explicitement dans aucun texte législatif. Quoi qu'il en soit, on se trouve en présence d'une jurisprudence catégorique, Ainsi le proprié taire de la marchandise ne peut pas se substituer à la compagnie de chemins de fer qui a fait la déclaration. pour réclamer le paiement de droits que celle-ci aurait payés en trop, à son propre détriment. (V. Cass. Req. II Juillet 1928). Il en sera de même, lorsque la déclaration aura été faite par un commissionnaire ou un agent en douane; lui seul pourra réclamer la restitution du trop perçu et son client ne sera pas reçu à le faire V. (Lille, 7 Août 1922). Four couper court à toutes difficultés, le propriétaire qui veut agir luimême dispose d'ailleurs d'un moyen régulier: il peut se faire céder la créance du déclarant envers le service, dans les formes prescrites par l'article I690 du Code civil.

Dans quels cas la demande en restitution de l'indû serat-elle possible

Dans quels cas l'action en restitution de l'indû sera-t-elle recevable? Nous touchons ici au point capital.

de l'indû seraIl n'est pas douteux qu'elle pourra être exert-elle possible cée toutes les fois que la Douane a fait par erreur une
perception abusive, que la cause de cette perception
réside dans une erreur de calcul, ou dans la perception
d'un droit qui n'était pas régulier. Il n'y a pas de
distinction à faire, à cet égard, entre les perceptions
excessives réclamées par suite d'une erreur matérielle
et celles qui sont fondées sur des tarifs illégalement

appliqués (Cass. Req. 22 Mars 1921) (I)

Mais la répétition sera possible, au cas où il ne s'agirait ni d'une erreur de compte, ni de l'application d'un tarif irrégulier, mais de la fausse application d'un tarif régulier? Par exemple le déclerant soutient qu'en lui e appliqué à tort la rubrique du tarif concernant les "aciers fins pour outils", alors que le droit applicable était celui des "aciers en barre ordinaires". La demande en restitution sera-t-elle admise en pareil cas?

L'Administration, à laquelle de nombreuses décisions de jurisprudence ent donné gain de cause, a toujours soutenu que les actions de ce genre étaient irrecevables, et cela, pour les deux raisons suivantes:

I° .- le droit perçu, sur les bases de la déclaration de l'intéressé et de la vérification effectuée par les agents de la douane ne peut plus être remboursé dès lors que les marchandises ont cessé d'être sous la main du service, même si l'on apportait la preuve d'une erreur; en effet, le service n'ayant plus la marchandise entre ses mains, toute contre-vérification serait impossible. Or, quand il s'agit de contestations qui portent sur la qualité ou l'ospèce, la valeur ou l'origine des marchandises, la loi a établi un mode de preuve particulier et une procédure spéciale; il faut recourir au comité d'expertise légale et lui soumettre des échantillons prélevés contradictoirement Ces prescriptions ne peuvent plus être observées du moment que la marchandise a quitté le service. Le droit au remboursement ne peut d'onc plus être établi et le remboursement n'est plus possible. (Cet argument conduit d'ailleurs à admettre, a contrario, que la Douane ne pourra pas en sens inverse, poursuivre contre le déclarant le recouvrement d'un moins-perçu, une fois que les marchandises auront été enlevées.

Cette fin de non recevoir n'est naturellement plus opposable quand la marchendise est encore sous la main du service. Dans ce cas, le déclarant qui découvre (I) C'est un point, qui avait été autrefois discuté.On avait soutenu que, lorsque la perception a été effectuée à tort, non pas par suite d'une erreur matérielle, mais par suite de l'application d'un tarif irrégulier, il y a eu, en l'espèce, perception sans titre, de telle façon que la prescription, en pareil cas, devrait être, non pas la prescription spéciale et abrégée de deux ans, mais la prescription trentenaire. Cette distinction a été écartée d'une façon formelle en matière de contributions indirectes, par un arrêt de Cassation du 8 Avril 1910, et les motifs de cet arrêt valent également pour

les autres régies.

qu'il s'est trompé demandera à l'inspecteur de faire procéder à une nouvelle vérification pour établir son erreur et, conformément à une règle déjà examinée (v. suprà) les droits seront liquidés, non pas sur la base de la déclaration, mais sur la base des constatations faites par le vérificateur. En pratique, la douane accède toujours aux demandes de ce genre; cependant, elle ne serait pas forcée de le faire, à raison de ce principe que la vérification n'est pour elle qu'une faculté, et qu'elle ne constitue pas un droit pour le déclarant, qui ne peut pas l'exiger.

2° .- L'autre; argument, par lequel l'Administration, écarte, en pareil cas, les demandes de rembour sement, se fonde sur le principe de l'irrévocabilité de la déclaration: "Ceux qui ont fait leur déclara-"tion n'y peuvent plus augmenter ni diminuer sous quel-"que prétexte que ce puisse être, et la vérité ou faus-"seté des déclarations doit être jugée sur ce qui a êté "premièrement déclaré" (Cod, art. 77) (I) . Or, si le déclarant pouvait demander le remboursement des droits qu'il prétend avoir été perçus à tort, en établissant que sa déclaration contenait une erreur, et en contestant l'espèce, la qualité, la valeur, ou l'origine des marchandises, telles qu'elles ont été retenues pour le calcul des droits, au vu de sa déclaration, cela équivaudrait à l'autoriser à modifier après coup, les termes de cette déclaration. S'il a déclaré des aciers fins pour outils, et récleme la restitution d'un trop perçu, en alléguant qu'on aurait dû lui appliquer les droits afférents aux aciers ordinaires, sa prétention revient, en somme, à vouloir substituer dans la déclaration à la mention "aciers fins pour outils", la mention "aciers ordinaires" c'est-à-dire revenir sur les termes de sa déclaration. Il en serait exactement de même si l'erreur alléguée portait sur la valeur ou sur l'origine.

C'est en ce sens que se sont prononcés de nombreuses décisions judiciaires parmi lesquelles on peut citer: trib. de paix. Ter arrt. de Paris, 9 Avril 1921; Cass civ. 30 Juin 1923; civ. 30 janvier 1924; Req.23 Juillet 1924 (arrêt très important parce qu'il donne un exposé complet de principes de la purisprudence) req. 20 Juillet 1927. L'arrêt du 30 Juin 1923 avait trait à une erreur concernant le lieu d'origine. La Cour a jugé qu'elle ne pouvait être rectifiée parce que ce serait modifier les termes de la déclaration contrairement à la loi. Les arrêts du 30 Janvier 1924 et du

⁽I) Une seule réserve: le déclarant pourra rectifier sa déclaration quant au poids, au nombre, à la mesure ou à la valeur dans les 24 heures qui suivent, à moins que la visite n'ait déjà eu lieu (v. suprà)

20 Juillet 1927 concernent des erreurs relatives à la valeur et mettent en relief, d'une façon particulièrement saisissante, la rigueur et l'injustice de la règle consacrée. Dans l'affaire qui a motivé le premier de ces arrêts, le déclarant s'était trompé sur le taux de conversion de monnaies scandinaves en monnaie française. Dans celle qui a provoqué l'arrêt de 1927, le déclarant, utilisant pour la déclaration de valeur, des factures étrangères libellées en dollars, le signe 🛊 qui représente le dollar avec le signe £ qui représente la livre sterling. Comme une livre sterling vaut environ 5 dollars, il avait mentionné une valeur en france 5 fois supérieure à la valeur réelle. Ayant demandé le remboursement de ce qu'il avait payé en trop, il a été débouté pour ce motif que l'autoriser à faire la preuve de son erreur eût été l'admettre à revenir sur les énonciations de sa déclaration, alors que celle-ci est irrévogable, de l'irrévocabilité de la déclaration, et qu'au surplus, cette preuve n'aurait pu être adminis trée la marchandise ayant quitté la main du service. Quant à l'arrêt du 23 Juillet 1924, il s'appliquait à une erreur touchant la nature du produit. Le déclarant s'était aperçu après coup qu'il s'était trompé sur le contenu des colis présentés à la douane et avait déclaré, à tort, des produits chimiques soumis à des droits plus élevés que les articles qu'il avait effectivement importés. Il se trouvait, par suite de circonstances fortuites et exceptionnelles, qu'après dédouanement des colis, de petites quantités de substances pulvérulantes qui s'en étaient échappées avaient été recueillies dans le magasin de la douane et placées sous enveloppe scellée du cachet du bureau. La Cour supérieure a jugé que, après mainlevée de la marchandise, l'erreur pouvait être réparée; d'une part, parce que la preuve ne pourrait plus en être fournie suivant les règles prévues par la loi, et d'autre part, parce que cette preuve ne pourrait tendre qu'à une rectification de déclaration . L'arrêt, toutefois, relève aussi un point de fait, à savoir qu'il résultait des témoignages recueillis que les différents colis présentés à la douane ne contenaient pas tous la même substance mais renfermaient deux sortes de marchandises, ce qui enlevait toute force probante aux échantillons recueillis.

On peut citer cependant en sens contraire quelques décisions; notamment; Seins 8 Mars 1912, confirmé par arrêt de cassation (req. du 25 Jula 1914,Trib. de Saint Nazaire, 21 Octobre 1921; Cass civ. 30 Mars 1925. Le jugement du tribunal de la Seine de 1912 et l'arrêt confirmatif de la Chambre des requêtes de 1914. "Les Cours de Droit"

Répétitions Écrites et Orales

s'appliquent à une espèce assez curieuse. Un importateur de billes de roulement pour vélocipèdes les avait pour se conformer à la nomenclature, déclarées sous la dénomination "pièces détachées de vélocipèdes". Or peu de jours auparavant, la Direction générale avait modifié le classement des billes de roulement et les avait rangées sous une rubrique autre et moins fortement imposée que les "pièces détachées". Le déclarant demandait à prouver par témoins et au moyen des documents de la vérification, bien qu'il en eût déjà obtenu mainlevée de la marchandise que celle-ci consistait effectivement en billes de roulement et avait droit à l'application d'un tarif plus faible que celui applicable aux "pièces détachées de vélocipèdes". Le tribunal de la Seine et la Cour de Cassation lui ont donné raison et l'ont autorisé à faire cette preuve.

Examen critique de la doctrine de l'administration, qui refuse la répétition de l'indû, quand les droits ont été perçus d'après les énonciations mêmes de la déclaration.

Malgré l'appui qu'elle à reçu de nombreuses décisions de jurisprudence, la doctrine qu'on vient d'analyser soulève un certain nombre d'objections.

I°.- Remarquons d'abord que l'action en remboursement de droits indument perçus se fonde sur le principe essentiel de la répétition de l'indu, inscrit dans les articles I235, I376 et I377 du Code civil. C'est là un principe d'équité naturelle qui s'impose avec une force telle qu'on peut le considérer comme ayant un caractère d'ordre public. Il ne peut être permis à qui que ce soit de s'enrichir indûment aux dépens d'autrui et de garder ses sommes qui lui ont été payées sans qu'il y eût droit. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcée la jurisprudence belge. (V. Cour de Cassation de Belgique, I8 Avril I883). point d'autant plus intéressant que la loi douanière belge est la mêms que la loi française, à savoir la loi des 6-22 Août I79I.

2°.- Si l'on objecte que, lorsque le déclarant a été amené à libeller sa déclaration d'une certaine façon, dans la crainte de s'exposer autrement à des poursuites, il savait à quoi s'en tenir sur les conséquences de cette déclaration, et ne saurait dès lors se prévaloir, pour, obtenir la restitution de l'indu, d'une erreur qu'il aurait commise, il est possible de répondre que l'impôt a, lui aussi, un caractère d'ordre public et que, pas plus que l'Administration ne peut percevoir une somme supérieure à ce que doit le contribuable ce dernier n'a le droit de s'engager, d'une façon ou d'une autre, à payer plus d'impôt que la loi ne l'y oblige.

3°.- Aussi bien ne pourrait-on pas dans cette hypothèse invoquer la contrainte morale. Lorsqu'il est constant que le déclarant a été obligé de rédiger sa

déclaration d'une certaine façon et en certains termes parce qu'il avait la certitude qu'autrement l'Administration engagerait des poursuites contre lui, il n'a pas agi librement et l'engagement qui résulte pour lui de cette déclaration est vicié.

En réalité la déclaration n'est pas quelque chose d'inmuable.

Portée exacte du principe de l'irrévocabilité de la déclaration.

4°.- Il semble qu'on ait donné une portée excessive au principe de l'irrévocabilité de la déclaration.

On doit en effet, remarquer que, d'après les commentateurs et notamment d'après Magnier, dans son Commentaire de l'article I2 du titre II de la loi de I79I, l'interdiction d'augmenter ou diminuer quoi que ce soit à la déclaration une fois faite, s'expliquait par le désir de prévenir les moyens que les voituriers et les négociants mettaient en usage pour frauder les droits de la Ferme par des déclarations infidèles. La loi de I79I n'a fait, à cet égard, que reproduire l'ordonnance de I687, non dans le but d'interdire au déclarant de rectifier après palement des droits; une erreur évidente, mais de l'empêcher de rétracter au cas où, pris en flagrant délit de mensonge, il aurait voulu exciper d'une erreur ou d'une négligence de sa part en offrant de la réparer.

Il y a d'ailleurs mieux que le commentaire de Magnien, il y a le texte lui-môme de la loi : "la vérité ou fausseté des déclarations doit être jugé sur ce qui a été primitivement déclaré". Ce texte est très clair. Il vise le cas où le déclarant est poursuivi pour fausse déclaration. Le juge ne pourra admettre aucune rectification et devra s'en tenir à la déclaration primitive. Mais une fausse déclaration en langage douanier c'est une déclaration insuffisante qui expose le fisc à perdre de l'argent. Tel n'est pas le cas lorsque le déclarant réclame la restitution d'un trop perçu. Sa déclaration péchait non par insuffisance, mais par excès, puisqu'il entend démontrer qu'il a été soumis, à raison de cette déclaration, à des droits excessifs.

5°.- D'ailleurs, ce qui prouve bien que la déclaration n'est pas quelque chose d'immuable, c'est que lorsqu'elle est suivie de la vérification du service c'est sur les résultats de cette dernière que les droits sont liquidés sans qu'il y ait à s'attacher aux données de la déclaration, quand elles ne concordent pas avec les constatations de la visité.

L'argument le plus sérieux que l'on puisse faire valoir en faveur de la solution administrative, est celui qui est tiré de la loi sur l'expertise légale. Celle-ci a évidemment prévu une procédure et un système de preuves particuliers relativement aux litiges portant sur l'espèce ou la qualité, la valeur et l'origine. Il faut cependant distinguer ici le fait et le droit. En fait, il est certain que, dans la plupart des cas, la preuve de l'erreur ne pourra pas être administrée, après que les marchandises auront été retirées des mains du service. Toute contre-vérification est, en effet, devenue impossible, rien ne garantissant au service que les marchandises qu'on voudrait faire soumettre à un nouvel examen sont bien les mêmes que celles qui lui avaient été présentées la première fois.

Cependant on peut concevoir des cas où l'erreur pourrait être établie par des preuves certaines même lorsque main/levée a été obtenue de la marchandise: cela notamment lorsque la question en cause est une question d'origine ou de valeur. La présence des marchandises sous la main du service n'apparaît pas indispensable pour établir une erreur commise, erreur dans la conversion de monnaies étrangères en monnaie française et qui a conduit à leur attribuer une valeur exagérée. Cette erreur peut être démontrée par la production des factures étrangères. De même, en ce qui concerne l'origine, il peut se faire que le redevable soit à même de fournir des preuves irrécusables que la marchandise qu'il a présentée avait été fabriquée ou récoltée dans un pays déterminé: attestations de fabricants, certificats, lettres de voiture, documents divers. Il y a des cas, au surplus, où la présence de la marchandise est si peu indispensable pour s'assurer de son origine que la douane en donne parfois main-levée moyennant caution, à charge de produire ensuite le certificat d'origine qui n'avait pu l'être au moment du dédouanement.

Si la demande de remboursement soulève une question d'espèce, il est sans doute exact que la plupart du temps, toute preuve sera impossible dès que le service s'est dessaisi de la marchandise. Cependant il peut se faire que même dans cette hypothèse, un document officiel ait constaté l'identité exacte des articles. C'est ce qui s'était produit pour les billes de roulement (I).

On ne doit pas perdre de que, que d'ailleurs la contestation porte non sur la spécification de la marchandise, sur les caractères matériels de laquelle le service et le déclarant sont d'accord, mais uniquement sur son classement tarifaire.

(I) Le cas, il est vrai se présentera rarement, pour la raison suivante: la déclaration étant rédigée en termes de la nomenclature et portant par exemple "pièces détachées de vélocipède", le service s'il ne la conteste pas, inscrira simplement: "reconnu conforme", sans spécier en quoi consistaient les pièces qu'il a examinées. Il peut néarmoins arriver que, sur une pièce administrative quelconque, (suite page suivante)

Le déclarant ne peut introduire des réserves dans sa déclaration. Quoi qu'il en soit, il est certain que la jurisprudence actuelle, met la plupart du temps, obsta-, cle à l'exercice de l'action en répétition de l'indû.

En présence de cette situation, certains déclarants avaient eu l'idée de sauvegarder leurs droits, en insérant des réserves dans la déclaration. Pour se rendre compte de l'intérêt qu'auraient des réserves de ce genre, il faut se représenter l'embarras dans lequel peut se trouver le déclarant pour faire une déclaration correcte, L'article qu'il veut importer n'est souvent pas désigné nommément dans le tarif; il devra alors recourir au Répertoire Général et chercher parmi les milliers de mots classés par ordre alphabétique, dont il se compose, la désignation commerciale de l'objet, en face de laquelle se trouvera l'indication de la rubrique du tarif à laquelle il convient de se reporter. Mais il s'agit peut-être d'un article nouveau qui ne figure pas encore au Répertoire Général; celuici parfois renvoie aussi aux notes explicatives.

Si à la suite de ces laborieuses investigations, le commerçant ne se sent pas suffisamment éclairé et s'il a le temps d'attendre une réponse, ce qui souvent ne sera pas le cas, il pourra adresser une demande de renseignements à l'Administration (v. suprà) Mais les renseignements fournis par le service, de même que le Répertoire Général ou les Notes explicatives. qui ne font pas partie intégrante de la loi, traduisent simplement l'opinion de l'Administration; opinion qui peut être contestée et qui est souvent contestable. parce qu'elle s'inspire du souci de faire rendre aux droits le maximum de ce qu'ils peuvent fournir et, entre deux solutions possibles, est portée à adopter la plus avantageuse pour le Trésor, L'importateur peut donc ne pas adhérer à la solution qui lui est fournie. Que va-t-il faire? Voici, pour prendre des exemples tirés de la pratique, un commerçant qui veut importer en France des flacons de pulpe de tomates préparée pour faire de la sauce tomate; il hésite entre deux rubriques "conserves de légumes frais" et "épices assaisonnées; sauces" cette dernière étant frappée de droits plus élevés. Laquelle de ces deux rubriques choisir? Un bien un importateur, qui introduit des aciers en barres: Une rubrique du tarif s'applique aux aciers en barres ordinaires; une autre taxée davantage, aux aciers fins pour outils. L'acier introduit est-il au point de vue du tarif de l'acier ordinaire ou de l'acier fin? par exemple sur la quittance délivrée au redevable.le fonctionnaire ait mentionné "pièces détachées de volocipède (billes de roulement)". Dans ce cas, la preuve de la qualité ou de l'espèce de la marchandise peut être

fournie par la production même des documents officiels.

(suite de la note de la page précédente)

Pour le savoir on peut consulter les Notes explicatives, dont la rédaction n'est pas ici très claire, mais desquelles il résulte que la distinction doit se faire d'après la valeur: sont considérés comme fins, les aciers qui valent plus d'un certain prix aux IOO kilos: (actuellement I80 francs les I00 kilos). C'est la solution des Notes explicatives, c'est-à-dire la doctrine de l'Administration. Mais cette doctrine peut être discutée et on peut soutenir que les aciers fins pour outils ne sont pas tous les aciers dont le prix est élevé, mais seulement, quel que soit leur prix, certains aciers spéciaux fortement carburés fabriqués par des procédés particuliers (procédé Bessener, procédé Martin etc.) par opposition aux aciers au creuset.On conçoit la perplexité de l'importateur: S'il déclare sous la rubrique la plus fortement taxée, il évitera les poursuites, mais il paiera peut être plus qu'il ne devait; si au contraire, il déclare sous la rubrique la moins imposée, l'Administration demandera l'expertise légale, et si elle obtient gain de cause, le déclarant sera poursuivi pour fausse déclaration d'espèce. condamné à l'amende, et chose plus grave à la confiscation de la totalité des marchandises (sous réserve de la possibilité de transiger)

Si en désespoir de cause il consulte la jurisprudence, pour chercher s'il n'y trouvera pas la définition des aciers fins, il pourra se trouver en face de la situation suivante: le tribumal de Bayonne a donné raison à l'Administration, celui de Rouen lui a donné tort. La Cour de Cassation est saisie de la question et l'arrêt n'interviendra peut-être pas avant un an.

Nous ne citerons que pour mémoire la dernière ressource qui est de faire juger la question, en introduisant une faible quantité de marchandises; dans ce cas, le risque est limité; la confiscation sera moins coûteuse; s'il y a transaction, la douane tiendra compte du peu d'importance du préjudice subi .Seulement, pour faire trancher la question définitivement il faudra aller devant les experts légaux, devant le juge de paix, devant le tribunal civil, en appel, et peut-être devant la Cour de Cassation, c'est-à-dire disposer de délais pendant lesquels le commerçant ne peut pas, en fait, suspendre ses opérations. On voit l'intérêt que présenterait pour le déclarant, lorsqu'il se trouve dans un de ces cas embarrassant la possibilité d'inscrire sur sa déclaration une mention telle que celle-ci "sous réserve de la faculté de réclamer le "remboursement de la différence, au cas où la jurispru-"dence viendrait à admettre dans les délais de

"réclamation que les droits applicables à l'article en "question sont ceux de telle rubrique moins taxée".

Malheureusement, cette faculté ne peut être admise parce que l'on se heurte ici encore au principe de l'irrévocabilité de la déclaration. Tel est le sens de la réponse du Ministre des Finances, en date du 20 Janvier 1926, à une lettre de M. Valude, député: l'insertion de réserves serait contraire aux prescriptions de l'article 9 du titre II de la loi de I79I et de l'article I9 de la loi du I6 Mai 1863, qui exigent que la déclaration soit faite en termes du tarif. Non seulement les réserves ne seraient pas valables et seraient de nul effet, mais le service serait même, semble-t-il, en droit de refuser l'enregistrement d'une déclaration de la sorte; il pourrait objecter qu'elle n'est pas faite dans les termes précis du tarif, et que notamment, elle ne porte pas d'indication d'espèce, puisque l'importateur déclare ne pas se lier par la qualification qu'il donne à la marchandise.

Cette impossibilité, où se trouve le redevable, en matière de douane, d'obtenir, dans la plupart des cas, le redressement d'erreurs commises à son préjudice, ainsi que de faire juger le bien fondé de sa réclamation sans s'exposer à des poursuites, constitue certainement un des abus les plus graves de notre sys-

tème de contentieux douanier.

Le contentieux de la répression.

Le contentieux de la répression a pour objet la constatation et la répression des infractions aux lois et réglements de douane. Les règles du contentieux s'écartent, en matière douanière, du droit commun à plusieurs points de vue.

I°.- Pour ne retenir en ce moment que les points essentiels, d'abord au point de vue, de la compétence. Les infractions qui ne sont pas frappées de peines corporelles, mais seulement de sanctions pécuniaires, sont de la compétence du juge de paix siégeant au civil, quelle que soit l'importance de la condemnation encourue, le juge de paix ne statuant, en l'espèce, jamais qu'en premier ressort.

2°.- la qualification des infractions douanières obéit également à des règles spéciales. Ces infractions se divisent en contraventions de douane et en délits de douane ; les contraventions s'entendant ici de toutes les infractions punies seulement de peines pécuniaires, si élevé que puisse en être le montant, et en délits de douane, comprenant toutes les infractions punies d'emprisonnement, si courte que puisse être la

Objet du contentieux de la répression Caractères particuliers de ce contentieux. durée de l'emprisonnement. Il n'y a plus maintenant de crimes de douane, l'infraction douanière ne comportant pas par elle-même de peines criminelles, qui ne peuvent être encourues qu'à raison d'un crime de droit commun, dont elles seraient accompagnées.

Origines
historiques
des particularités du
contentieux
douanier.

Ces particularités ont des origines historiques. Sous l'ancien régime, la procédure criminelle qu'on appelait aussi la procédure extraordinaire, était d'une telle rigueur et comportait des sanctions tellement cruelles, qu'on n'avait pas voulu les appliquer aux infractions douanières, celles-ci pouvant être parfois commises de bonne foi. L'article 8 du titre XII de l'ordonnance de février 1687 sur le fait des Cinq Grosses Fermes avait posé les règles suivantes: "la fraude ne pourra être poursuivie extraordinairement, mais civilement par saisie ou par action, si ce n'est en cas de rebellion ou autre délit". Il y a lieu. au surplus, de remarquer que la fraude douanière, à cette époque, intéressait beaucoup moins le Trésor public et, par suite, la chose publique, qu'elle n'intéressait l'administration de la Ferme générale , celleci moyennant la redevance convenue au bail, levant à son profit les droits de douane. Les sanctions que le Droit public mettait à sa disposition pour réprimer la fraude apparaissaient donc comme ayant au premier chef pour objet de lui permettre de se couvrir du préjudice matériel et pécuniaire que cette fraude lui occasionnait. C'est par là que, dans une large mesure, se peut expliquer le caractère attribué aux amendes de régie de constituer moins encore comme des peines que des réparations civiles.

Le contentieux des douanes sous la Constituante.

Cependant, dans le cours du XVIII° siècle, le nombre des cas comportant la peine du gibet, des galères ou du fouet, s'accrût considérablement. La rigueur de la répression souleva des protestations même de la part des Cours des aides, si bien que l'un des premiers actes de la Constituante fut de supprimer par la loi des 23-27 Septembre I789, les peines afflictives contre les contrebandiers. Le contentieux des douanes était donc redevenu, à ce moment-là purement civil.

Il se trouva déféré, en vertu de la loi des 6-II Septembre I790, qui attribuait "les actions civiles relatives à la perception des impôts indirects, en premier et dernier ressort; sur simple mémoire et sans frais de justice", aux juges de district, aux nouveaux tribunaux de district, que la Constituante venait de créer dans sa loi d'organisation judiciaire, et qui ont précédé nos tribunaux civils d'arrondissement. Ce régime fut consacré par la loi des 6-22 Août I79I (titre II, art. Ier) qui donna aux tribunaux de

district compétence exclusive pour "les fraudes et contraventions aux droits des douanes nationales et à tout ce qui peut y avoir rapport".

La loi du 4 germinal an II (art. I4 et I5 du titre VI), pour désencombrer les tribunaux de district, transféra au juge de paix le droit de statuer sur toutes les affaires de douane qui étaient engagées par voie de saisie, sauf appel aux tribunaux de district.

Enfin, la loi du I4 Fructidor an III (art. IO) généralisa la compétence des tribunaux de paix, en l' étendant au refus de payer les droits; au non rapport des acquits à caution et aux autres affaires relatives aux douanes (v. suprà). On a déjà eu l'occasion de mentionner cet article IO de la loi du I4 fructidor an III, à propos du contentieux du recouvrement: c'est qu'en effet, à cette époque, aucune distinction n'est faite entre le contentieux civil et le contentieux de la répression entre les affaires relatives à une contestation survenue entre le redevable et le fisc au sujet des droits et celles qui concernent la poursuite d'une infraction. Toutes les affaires qui naissent entre le redevable et le service, sont considérées comme des affaires civiles. Telle est la raison historique, pour laquelle, lorsque le juge de paix statue en matière de contravention, il prononce comme siégeant en matière civile, c'est-à-dire comme tribunal de paix et non comme tribunal de simple police; sans intervention du ministère public, l'appel de sa sentence, bien qu'elle ait un caractère répressif et emporte condamnation à une certaine pénalité, étant interjeté, non pas devant le tribumal correctionnel, mais devant le tribunal civil.

Le régime de l'an V.

Toutes les peines correctionnelles ayant été supprimées par la Constituante en matière douanière, la nécessité de disposer de sanctions plus rigoureuses, à raison de l'état de guerre dans lequel la France se trouvait vis-à-vis d'une partie de l'Europe, amena le législateur à les rétablir par la loi du TO brumaire an V; relative à la prohibition d'importation des marchandises anglaises, et à déférer la connaissance des délits douaniers réprimés par cette loi aux tribunaux correctionnels. On se trouve alors pour peu de temps en présence d'un système analogue au système actuel: les contraventions douanières, c'est-à-dire les infractions punies simplement de sanction pécuniaires sont jugées par le juge de paix: les délits de douane c'est à-dire les infractions punies en plus des sanctions pécuniaires, de la peine d'emprisonnement par les tribunaux correctionnels. Ces règles, que nous avons

Repetitions Ecrites et Orales

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE 3

reprises depuis lors, ne se maintinrent pas longtemps, et jusuq'à la loi du 21 Avril 1918, on entre dans une

période plus ou moins chactique.

Une loi du 26 ventôse an V, interdisant l'exportation des farines, commence par attribuer compétence, en cas d'infractions, aux tribunaux correctionnels. bien qu'elle n'édicte que des sanctions pécuniaires. Le système qui résultait de la loi du IO brumaire an V combinée avec la loi du I4 fructidor an III se trouve donc presque aussitôt détraqué. D'autre part. traint d'aggraver les peines prévues en matière de contrebande, le législateur les éleva au degré criminel. en lui appliquant, dans certains cas la peine des fers, celle des travaux forcés, et même la peine de mort.Les "tribunaux spéciaux" (I) créés par des lois du 18 pluviôse an IX et du 23 floréal an X furent chargés par la loi du I3 floréal an XI de juger les faits de contrebande avec attroupement et port d'armes, punis de la peine de mort.

Le régime du décret de 1810.

Le décret du IS Octobre ISIO institue à son tour, un régime exceptionnel et provisoire qui devait fonctionner "jusqu'à la paix générale". Les affaires de douane sont désormais soumises à des cours prévôtales des douanes, qui connaissent des crimes de contrebande, et à des tribunaux ordinaires de douanes, qui connaissent des infractions punies seulement de sanctions pécuniaires et correctionnelles. Les tribunaux spéciaux et les tribunaux correctionnels sont maintenant complètement dessaisis. Les seules juridictions douanières, sont les cours prévôtales, qui statuent sans recours après avoir toutefois déclaré leur compétence par un jugement soumis à la confirmation de la Cour de Cassation, et les tribunaux ordinaires de douanes qui statuent sauf appel devant la cour prévôtale.

Ce régime fut supprimé par un ordre du comte d'Artois du 28 Avril I8I4. Les juridictions d'exception, prévues par le décret de I8I0, se trouvant supprimées; les tribunaux spéciaux qui avaient été dessaisis reprenaient compétence pour le délit de contrebande à main armée. Quant aux contraventions, punies de peines moins sévères, le juge de paix, en vertu des lois antérieures à l'an V, redevenait compétent pour

statuer à leur égard. Les juridictions i

Les juridictions instituées par le décret de 1810 disparaissant ainsi, on revient au régime antérieur à ce décret, c'est-à-dire que, d'une part, les tribunaux spéciaux des lois de l'an IX et de l'an X, ou plus exactement les nouvelles cours spéciales, que le Code d'instruction criminelle de 1810 a créées pour (1) Ces tribunaux spéciaux avaient été institués, par les lois de l'an IX et de l'an X, en vue de juger certains crimes pour lesquels on redoutait les erreurs du jury.

Abrogation du décret de ISIO les remplacer reprennent compétence en ce qui concerne le jugement des crimes de contrebande armée, et que d'autre part, toutes les autres infractions, qui sont réformées par des lois antérieures à l'an V ne comportant que des sanctions pécuniaires ressortissent à la compétence des juges de paix. Il n'y a plus de juridictions correctionnelles en matière douanière. On passe, sans transition, des peines purement pécuniaires, souvent insuffisantes aux peines criminelles, souvent excessives.

Les tribunaux compétents en matière répressive jusqu'à la loi de 1818.

La loi du I7 Décembre 1814 apporta à ce régime une première modification, en restauant au crime de contrebande avec armes et attroupement son caractère de crime de droit commun, et en rendant le jugement des délits de contrebande sans armes aux tribunaux correctionnels , Cependant la loi du 20 Décembre 1815 ayant reconstitué des cours prévôtales, pour remplacer les cours spéciales du Code ISIO, qui avaient elles-mêmes succédé aux anciens tribunaux spéciaux, ces cours prévôtales se virent attribuer le jugement de la contrebande armée. La loi du 28 Avril 1816, leur déféra en outre, les débits douaniers les plus graves, c'est-àdire comportant une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans (exemple: contrebande à plusieurs), les tribunaux correctionnels connaissent des délits moins graves et les juges de paix sont compétents pour les contraventions punies de simples sanctions pécuniaires.

La loi du 21 Avril 1818. Enfin, la loi du 2T Avril I818 supprimant les cours prévôtales rendit aux tribunaux correctionnels la connaissance de tous les délits de contrebande, quelle que fût la sévérité des peines dont ils étaient frappés. Il n'existe plus, depuis lors, que deux juridictions; tribunaux correctionnels pour les délits de douane et juges de paix pour les contraventions (I)

(T) Signalons encore une autre disposition importante de la loi du 21 Avril 1818, touchant la répression de la contrebande. La loi du 28 Avril 1816 qui s'appliquait à la contrebande par terre, avait par mégarde, abrogé purement et simplement le titre de la loi du 17 Décembre 1814 qui visait non seulement la contrebande par terre, au sujet de laquelle la loi de 1816 prenait des dispositions nouvelles, mais aussi la contrebande par mer. Il en résul.

tait cette conséquence singulière que la contrebande par mer n'était plus réprimée que par les lois de 1791 et de l'an II, qui ne prévoyaient que des amendes. Etant un délit, lorsqu'elle était commise par les frontières de terre, la contrebande n'était plus qu'une contravention, quand elle se faisait sur les côtes. La loi de 1818 unifia les sanctions pour la contrebande commise par les frontières de terre et pour fixer la contrebande commise sur les côtes hors de l'enceinte des ports de commerce loi du 2 Juin 1875 a fait disparaître cette dernière anomalie en assimilant à la contrebande les tentatives d'introduction frauduleuse dans les ports ou dans les bureaux à l'aide de déclarations mensongères. Elle a lement érigé en délit spécial la contrebande par veiture.

Les infractions qui ne sont punies que bunal de paix.

Les deux exceptions à cette règle.

Depuis la loi de ISIS, c'est donc le fait que l'infraction est ou non passible d'emprisonnement, qui détermine le partage de compêtence entre le juge de de peines pécu- paix et le tribunal correctionnel, toutes les infracniaires ressor- tions qui ne sont punies que de peines pécuniaires restissent au tri- sortissant au tribunal de paix.

Cette règle ne comporte que deux exceptions

relativement peu importantes:

I° .- les infractions à la loi du I7 Juin I840 sur l'exploitation des mines de sel, des sources et puits d'eau salée sont de la compétence des tribunaux correctionnels, bien que frappées seulement de sanctions pécuniaires. Cette exception s'explique d'ailleurs par une raison particulière: On suit ici les mêmes règles de compétence qu'en matière de contributions indirectes, cette régie étant chargée de la perception de l'impôt sur le sel, sauf pour les sels provenant des marais salants ou sortant des entrepôts.et les sels importés, sur lesquels la douane perçoit, la taxe intérieure.

2° - en vertu d'une loi du 7 juin 1820, les contraventions consistant dans le défaut d'identité entre les marchandises présentées au bureau pour obtenir la délivrance d'un passavant dans le rayon frontière et les marchandises pour lesquelles ce passavant est demandé, lorsque l'objet de la fraude est sans valeur et que le contrevenant n'est ni domicilié, ni en mesure de fournir caution sont également déférés au tribunal correctionnel. L'hypothèse que prévoit ce texte est la suivante: dans le rayon de douane, pour éviter les importations frauduleuses, les marchandises ne peuvent circuler que sous le couvert d'un titre de mouvement; celles qui sont originaires de la zone du rayon luimême doivent être munies, d'un passavant; il peut se faire qu'une personne lève un passavant pour une marchandise fortement taxée, en présentant un colis dont elle tâche de dissimuler la nature, et qui ne contient. que des objets sens valeur. En pareil cas, il y a tout lieu de supposer qu'elle a voulu user d'un stratagème pour se procurer un titre de mouvement dont elle couvrira des marchandises clandestinement introduites en France et cachées en un point du rayon. En déférant cette contravention aux tribunaux correctionnelle, lorsque le contrevenant n'est, ni domicilié, ni en mesure de fournir caution la loi permet au juge d'instruction, et c'est l'intérêt de cette disposition (qui d'ailleurs n'est presque jamais appliquée), de décerner contre lui un mandat de dépôt et de l'arrêter préventivement. Ce sont les deux seuls cas de contraventions douenières jugées par le tribunal correctionnel.

La douane, quand te de réclamer des sanctions pécuniaires, peut déférer au juge de paix l'auteur d'un délit de douane.

La division des infractions en matière de douane est calquée sur l'ordre des

compétences.

Cependant, la compétence respective des trielle se conten- bunaux de paix et des tribunaux correctionnels soulève dans certains cas, une question plus délicate; celle de savoir si l'Administration peut, en ne requérant que les peines pécuniaires amende et confiscation, c'est à-dire en ne poursuivant que l'indemnisation du préjudice causé au Trésor et en renonçant à provoquer l'emprisonnement attribuer compétence au juge de paix, pour des délits de douane.

La solution dépend du caractère qu'on attribue à l'action de la Douane. Si cette action a un caractère répressif et si les amendes et confiscations constituent de véritables peines, la Douane, exerçant l'action publique, ne saurait évidemment modifier l'ordre des compétences. Si au contraire, on estime que la confiscation et l'amende sont moins des peines que des réparations civiles et que, par suite, l'action de la douane correspond, en réalité, à une action en dommages-intérêts, rien ne s'oppose à ce qu'elle soit portée devant le juge de paix. Le service, du moment qu'il renonce à réclamer la condamnation à l'emprisonnement est dans la situation du particulier qui, ayant été victime d'un délit, est libre de porter son action en dommages-intérêts devant le tribunal correctionnel, en déposant une plainte avec constitution de partie civile, ou bien simplement devant le tribunal civil, en s'abstenant de porter plainte. C'est en ce dernier sens, que la jurisprudence est définitivement fixée (Cass. 23 Août 1836, req. 20 Janvier 1919).

La distinction des infractions en contraventions: délits et crimes, telle qu'on la trouve dans le code pénal où elle est basée sur l'échelle des peines, n'existe donc pas, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte, en matière douanière. Si élevé que puisse être le taux de l'amende une infraction punie de peines seulement pécuniaires n'en demeure pas moins, contrairement au droit commun. toujours une contravention. Inversement, l'infraction punie d'emprisonnement est toujours un délit, en matière douanière, si courte que soit la durée de l'emprisonnement. En effet, sauf les deux exceptions particulières signalées plus haut, la division des infractions de douane est exclusivement basée sur l'ordre des compétences. Sont des contraventions les infractions de la compétence du juge de paix; sont des délits celles qui sont de la compétence du tribunal correctionnel.

Cette division peut d'ailleurs être rattachée assez logiquement à une idée de compensation, Lorsque l'infraction n'est pas particulièrement grave et peut être considérée comme ne lésant que les intérêts du

fisc, la sanction est d'ordre purement pécuniaire; il appartient à l'Administration seule de défendre les droits du Trésor et d'agir en justice de paix. Au contraire, lorsque l'infraction est suffisamment grave pour ne pas intéresser seulement le Trésor, mais pour porter atteinte à l'ordre public, c'est alors au Ministère public à intervenir, en la poursuivant devant le tribunal correctionnel.

Il n'y a pas, dans la législation actuelle de crimes douaniers;

Il n'existe plus dans notre législation, de crimes de douane. les infractions douanières sont toujours en elles-mêmes de la compétence du juge de paix ou de celle du tribunal correctionnel et ne comportent que l'amende ou l'emprisonnement, elles n'entraînent jamais l'application de peines afflictives et infamantes. Si certains faits; tels que la contrebande avec rébellion, sont déférés à la Cour d'Assises et punis d'une peine criminelle, c'est en vertu de ce principe que les infractions connexes à un délit ou à un crime de droit commun ressortissent à la juridiction la plus élevée, à laquelle elles sont transférées par ce qu'on appelle la "jonction des procédures". Ainsi lorsqu'un individu commet un vol simple, qui est un délit, et un autre vol qualifié, qui est un crime, la Cour d'assises, si, les procédures sont jointes, est compétente pour juger le vol simple en même temps que le vol qualifié. Or. le crime de contrebande avec rébellion contient: I° une infraction douanière, (importation sans déclaration) 2°- un crime de droit commun, le crime de résistance envers l'autorité publique, réprimé par les articles 209 et suivants du Code pénal. La Cour d'assises étant compétente pour juger ce crime. le sera par là même pour statuer sur le délit connexe qui l'accompagne, et devra d'ailleurs, en l'espèce, prononcer deux peines, une pour le crime et une pour le délit de douanes.

Le crime de prévarication p'existe plus en matière douanière.

On pouvait cependant se demander jusqu'à ces derniers temps s'il ne subsistait pas dans la liste des infractions douanières un crime douanier: le crime de prévarication, prévu et réprimé par l'article 6 de la loi du I3 Ploréal an XI. Le texte s'applique au cas de fonctionnaires de la douane, qui commettent des actes de contrebande. Il n'a jamais été abrogé d'une façon explicite, et , pendant longtemps la Cour ce Cassation a admis que ses dispositions étaient toujours en vigueur (crim. 24 janvier 1827, 24 Janvier 1828.) Il résulte d'un arrêt, rendu le I2 Décembre 1925 par la Chambre des mises en accusation de la Cour de Lyon; qui semble devoir fixer la jurisprudence, que le crime en question se trouve aboli du fait qu'a été supprimée par le code pénal de ISIO et par le code de justice militale re de 1857 la peine des fers, qui y était attachée.

Il n'appartient d'après cet arrêt; à aucune juridiction de remplacer la peine prononcée par une loi par une peine équivalente, toute assimilation ayant pour risque de dénaturer la pénalité et de créer une peine arbitraire dont la substitution constituerait pour le juge un excès de pouvoir.

Les peines en matière de douane sont; l'amende, la confiscation, les multiples droits, l'emprisonnement; la privation de certains droits, et la condam-

nation aux frais et dépens.

Toutes les infractions douanières entraîment l'amende, et la plupart du temps, la confiscation.

De même que l'amende de contributions indirectes l'amende de douane a un caractère mixte, c'est-àdire qu'elle participe à la fois du caractère de la peine et de celui de la réparation civile. Les contreverses doctrinales sont d'ailleurs toujours ouvertes, quant à la nature exacte de l'amende fiscale. Certains auteurs y voient uniquement une peine (I) d'autres une réparation pour le préjudice que l'infraction a causé au Trésor. La jurisprudence de la Cour de cassation est nettement fixée en ce sens que l'amende fiscale est à la fois une peine et une réparation (V. notamment Cass. 27 Mars 1914).

La Cour suprême a déduit de ce double caractère l'amende fiscale et, en particulier, l'amende de douane, un certain nombre de conséquences, du reste parfois plus ou moins contradictoires, faisant tour à tour ressortir davantage l'aspect de pénalité ou celui de réparation, suivant la conclusion qu'elle en

veut tirer.

I° - Du caractère de réparation civile, d'indemnité allouée au Trésor, qui s'attache à l'amende de douane, la jurisprudence a déduit que, lorsque le contrevenant est poursuivi pour plusieurs infractions, les amendes prononcées pour chacune d'elles se cumulent, contrairement au principe du non cumul des peines, inscrit dans l'article 365 du Code d'instruction criminelle: en cas de conviction de plusieurs crimes ou délits la peine la plus forte est seule prononcée". Si l'on appliquait cette règle au contrevenant poursuivi pour plusieurs infractions punies d'amende, il ne devrait être frapré que de l'amende la plus forte parmi celles encourues, Mais comme l'amende représente la réparation du préjudice causé au Trésor, il doit y avoir autant d'amendes qu'il a subi de préjudices, c'est-à-dire autant d'amendes que de contraventions.

Les peines en matière douanières.

L'amende de douane. Son caractère mixte.

Conséquences tirées du caractère de réparation de l'amende douanière. I' Cumul des amendes de douane, en cas de pluralité d'infractions.

⁽I) En ce sens pour l'amende de douane : Thibaut (op.cit.)

2°.- De même, si plusieurs auteurs ont participé à une même contravention, une seule amende sera infligée, dont ils seront déclarés solidairement responsables, alors qu'en droit commun les coauteurs d'un même délit sont frappés chacun d'une amende distincte, la solidarité ne consistant pour eux que dans l'obligation de supporter éventuellement les amendes encourues par les autres, au cas où ces derniers ne les paieraient pas. C'est qu'en effet, en l'espèce, il n'y a qu'un seul préjudice à réparer. Par exception, l'amende est individuelle, pour l'unique raison que la loi en a disposé ainsi, en matière d'opposition à l'exercice des fonctions de préposé. (Loi des 6-22 Août 1791 titre XIII, art. I4 et loi du 4 germinal an II, titre IV art. 2).

En matière de douane, le mineur qui a agi sans discernement peut être condamné à l'amende.

3°.- Un mineur de 18 ans reconnu avoir agi sans discernement pourra être condamné à l'amende (Cass chambre criminelle 16 Décembre 1926).

4°.- D'autre part, l'amende pourra être récla mée à la personne civilement responsable. La loi des 6-22 Août I79I, (Art. 20 du titre XIII)le prévoit d'ailleurs elle-même, en ce qui concerne les propriétaires de marchandises, pour les droits; confiscations et amendes dont sont tenus leurs facteurs, agents, préposés et domestiques. Mais, indépendamment de ce texte spécial, l'article I384 du C.civ. concernant la responsabilité des pères de famille, des maîtres et commettants, maîtres et artisans, etc, trouve ici son application du moment qu'il s'agit de réparations civiles et non de peines, qui, comme telles devraient rester propres à l'auteur de l'infraction.

5°.- A défaut d'un texte spécial, qu'on trouve en matière de contributions indirectes, mais qui n'existe pas en matière de douanes, la loi de sursis du 26 Mars 1791, (loi Bérenger) n'est pas applicable aux amendes, car elle permet de suspendre l'exécution des peines, mais non celle des réparations civiles.

6°.- L'article 463 du Code Pénal modifié par la loi du 29 Décembre 1928, est inapplicable aux amendes de douane. Avant la loi de 1928, les circonstances atténuantes n'étaient pas admises en matière d'infractions douanières; elles le sont maintenant, quant à l'emprisonnement, mais n'ayant effet que sur le taux de la peine, elles ne peuvent permettre de modérer le taux des amendes, qui ne constituent pas des peines, mais des indemnités dues au Trésor; à raison du préjudice qu'il a souffert.

7°.- A ce caractère de réparation civile de l'amende peut être aussi rattaché le fait qu'elle ne subit aucune aggravation à raison de la récidive,

La loi de sursis n'est pas applicable aux amendes en matière de douane.

Les circonstances ne sont pas applicables aux amendes de douane.

Pas d'aggravation du fait de la récidive en matière d' infractions douanières

Le tarif de l' amende est celui qui était applicable au jour de l'infraction.

Le délai de recouvrement de l'amende est de cinq ans.

L'amende ne peut être recouvrée sur les héritiers du contrevenant quand celui-ci décède avant que le jugement de condamnation ait acquis force de chose jugée.

celle-ci n'agissant naturellement pas sur la mesure du

préjudice causé au fisc.

8° .- Enfin, le tarif de l'amende est celui qui était en vigueur au jour de l'infraction, tandis qu'en matière pénale proprement dite, si le législateur a, depuis lors, institué des sanctions plus douces, ou bien encore supprimé totalement l'infraction, son auteur bénéficie de cette situation plus favorable. Ainsi une importation de marchandises prohibées, sous fausse déclaration dissimulant leur qualité, n'en sera pas moins poursuivie bien que depuis lors la prohibition ait été levée (V. notamment Cass crim., I2 Mai 1982

Il s'agissait dans l'affaire qui a provoqué cet arrêt, d'une importation frauduleuse de billets de banque russes, dont l'introduction en France, était prohibée par un décret du 22 Janvier 1919, L'importation avait eu lieu le T9 juillet, et la prohibition avait été levée par un décret en date du 22 Juillet 1919, antérieur à la comparution en justice du contrevenant. La Cour a jugé, que, les amendes étant moins des peines que des réparations civiles dues à raison du préjudice éprouvé par l'Etat, le droit de les obtenir est acquis, dans les limites fixées par la loi en vigueur, dès qu'a été commis le fait préjudiciable au Trésor qui constitue la contravention. Si l'on veut réparer un dommage, c'est à la date où le préjudice a été causé qu'il faut se placer pour lui appliquer le tarif d'indemnisation qui fonctionnait à ce moment-là(1)

En même temps, du caractère pénal de l'amende la jurisprudence a tiré d'autres conséquences, qu'il est assez difficile de concluer avec les premières.

Ainsi, I° .- le délai de prescription pour le recouvrement de l'amende est de 5 ans, ce qui est le délai de prescription des peines, alors que, s'il s' agissait d'une réparation civile proprement dite, le délai devrait être de 30 ans.

2° .- en cas de décès du contrevenant avant qu'ait été rendu contre lui un jugement ayant acquis force de chose jugée, l'amande ne pourra pas être réclamée à ses héritiers, parce que le principe de la personnalité des peines s'y oppose.(2)

(I) V. également Cour de Douai 4 Juin 1927, à l'occasion d'une exportation de beurre effectuée alors que la sortie des beurres était frappée d'une prohibition le-

vée peu de temps après,

(2) Il en serait différemment cela va de soi, si un jugement passé en force de chose jugée était déjà intervenu contre le délinquant Dans ce cas les héritiers se trouveraient tenus comme tels de la dette mise à la charge de leur auteur.

Répétitions Ecrites et Orales

" Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE S

L'amende peut exigée sans qu'il y ait eu préjudice pour le Trésor.

La contrainte par corps est applicable aux contrevenants condamnés à l'amende.

L'application de l'amende aux personnes morales. 3°.- L'amende pourra également, dans certains cas, ce qui montre bien qu'elle constitue une peine, être exigée sans aucun préjudice subi par le Trésor, lorsque l'amende réprime la fausse déclaration de marchandises non taxées, cette infraction n'inflige aucune perte au fisc (I) et ne peut entraîner d'inconvénients que pour l'établissement des statistiques.

4°. La contrainte par corps, bien que supprimée par la loi de I867 en matière civile, est reconnue applicable au recouvrement des amendes douanières.

5° .- on avait également déduit du caractère de peine attaché à l'amende de douane et d'une façon plus générale à toute amende fiscale, que celle-ci ne pouvait pas être prononcée contre des personnes morales, les personnes morales, comme telles, n'étant pas susceptibles d'encourir des peines proprement dites, qui supposent des culpabilités individuelles. Cette jurisprudence se trouve remise en question, depuis un arrêt de Cassation (crim. 7 Mars 1918), qui, bien qu' intervenu en matière de contributions indirectes, peut être étendu, par analogie de motifs, aux affaires de douane. Par cet arrêt la Cour a jugé que les personnes morales elles-mêmes, si elles ne peuvent naturellement pas encourir de peines corporelles peuvent cependant lorsque la loi met une amende à la charge du propriétaire, être condamnées à l'amende, aucune distinction (I) Il est à noter que la conception de l'amende fiscale assimilée à des réparations civiles, conception utile à divers points de vue, soulève des difficultés presque inextricables quand on cherche à la serrer de près.Les réparations supposent, en effet, I° un préjudice subi; 2° une certaine relation entre le montant de l'indemnité et le montant du préjudice. Or, nous venons de voir que dans certains cas l'amende peut être encourue pour des actes qui n'ont causé aucun préjudice au fisc. Dans les autres cas, le préjudice subi par celui-ci est exactement mesuré par le montant de l'impôt éludé grossi éventuellement des intérêts de retard. En fait, le tarif des amendes fiscales est purement pénal et ne tient aucun compte de l'étendue plus ou moins grande du préjudice causé à l'Etat. Devra-t-on dire que l'amende répare le préjudice moral infligé au fisc, parce que l' infraction a mis en échec la loi fiscale dont il est de son intérêt moral d'assurer l'exacte application. Ce ne serait là qu'une métaphore. On pourrait tout aussi bien dire des peines proprement dites qu'elles servent à réparer le préjudice moral que le trouble apporté à l'ordre public à causé à la société.

ne pouvant être légalement faite entre les propriétaires, selon que cette qualité appartient à des personnes physiques ou à des personnes morales.

6° .- L'amende de douane est inscrite au casier

judiciaire.

7° .- L'amnistie en principe, en entraîne remise. Toubefois, en fait, pour éviter le trouble qu'occasionneraient les remboursements, les lois d'amnistie prescrivent généralement que les amendes et condamnations pécuniaires ne seront pas restituées.

Le montant des

Les amendes de douane sont, pour la plupart, amendes en ma- des amendes déterminées, c'est-à-dire que le montant tière de douane n'en est pas fixé entre un minimum et un maximum, mais est d'une somme déterminée, soit que cette somme soit indiquée par la loi elle-même, soit qu'elle résulte du mode de calcul imposé par la loi (par exemple, un certain nombre de fois le montant du droit compromis).Les soules amendes comportant un maximum et un minimum, concernent les sucres et les sels et se rapportent à des matières qui relèvent plus encore des Contributions indirectes que du service des douanes. D'autre part, en matière de soustraction de marchandises en entrepôt fictif, le juge outre l'amende obligatoire du double droit, est autorisé à prononcer une amende facultative qui peut aller jusqu'au double de la valeur.

L'amende de douane est quelquefois fixe: elle est alors d'une certaine somme (Par exemple, 200 ou 500 francs); elle est, plus souvent, proportionnelle soit au montant du droit compromis (par exemple, double droit ou quadruple droit), soit à la valeur de la marchandise (égale à cette valeur ou au double de cette

valour).

Les multiples droits, en matière de douane, ont des caractères qui les distinguent des multiples droits en matière des contributions indirectes. I°. Ils font fonction d'amende, tandis qu'en matière de contributions indirectes ils s'ajoutent, là où ils existent, comme sanction supplémentaire, à l'amende.

2° .- Alors qu'il y a doute, en matière de contributions indirectes sur le point de savoir s'ils constituent véritablement une amende ou simplement une majoration d'impôt, ils sont, en matière douanière, considérés comme constituant une amende. Les articles I2 du titre III et 32 du titre XIII de la loi des 6-22 Août 1791 autorisent, en effet, l'emploi de la contrainte pour le recouvrement du double droit. Si le second droit pouvait être considéré comme un simple droit supplémentaire et non comme une amende fiscale, ces textes auraient été inutiles, puisque l'emploi de la contrainte est toujours possible pour le recouvrement des droits.

Les multiples droits. Leurs caractères particuliers.

3°.- Les amendes de douane tenant lieu du pafement de l'impôt, il en résulte qu'en cas de transaction, lorsque l'amende consiste en multiples droits, l'Administration ne pourra pas faire remise totale de la pénalité et renoncer au droit simple, ce qui équivaudrait à remettre au contribuable sa dette d'impôt.

Les bases du calcul des droits mul-tiples.

Lorsque l'amende est d'un multiple du droit (par exemple amende du double ou du quadruple droit), il n'y a pas de difficulté à en fixer le montant, lorsqu'on connaît quel était le droit applicable. Mais si on l'ignore, parce qu'il n'y a pas eu de déclaration. ni de vérification, on prend comme base le droit du tarif général. Quand l'amende est calculée sur la valeur, (amende égale à la valeur ou au double de la valeur) c'est aux tribunaux qu'il appartient d'arbitrer souverainement cette valeur, sans l'intervention des experts légaux; et sauf à procéder s'il y a lieu à des mesures d'instruction expertise ou autres, dans les termes du droit commun. Les experts légaux ne sont. en effet, compétents que pour les contestations sur la valeur qui naissent au sujet de l'application des droits. Ici, il ne s'agit pas de l'application d'un droits, mais de l'application et du calcul d'une pénalité. Cependant, bien qu'il appartienne aux tribunaux de fixer la valeur sur la base de laquelle sera calculée l'amende, la Cour de Cassation (req. 22 janvier 1877) a formulé ce principe que la valeur à retenir était la valeur sur le marché intérieur, c'est-à-dire droits de douane compris. Elle a également posé en règle que, pour le tabac et les allumettes, étant donné l'existence du monopole, leur valeur devrait être déterminée d'après les prix de la Régie (Cass I7 Mai 1873 et 23 Janvier 1874) Toutefois, lorsqu'il s'agit de cigares ou de cigarettes, étant donné la difficulté qu'il y a à les classer parmi toutes les variétés vendues par la Régie, on prend pour valeur le taux des droits applicables aux produits importés pour le compte des particuliers (décis. du 26 Mai 1920).

Toutes les amendes établies par les lois de douane sont majorés de décimes, qui sont au nombre de 5.

I°.- deux décimes et demi, qui grèvent, à titre de supplément, non seulement les amendes, mais également les droits de douane(I); savoir: a) un premier
(I) Ces décimes grèvent les droits de douane aussi bien
que les amendes. Quand une loi ancienne parle, par exemple, de "marchandises taxées à 20 francs ou plus" les 100
kilos, il faut lire, en réalité: "marchandises taxées à
25 francs ou plus", parce qu'autrefois les droits inscrits au tarif devaient être majorés des deux décimes
f actuel a depuis lors incorporé les centimes aux droits

et demi.Le tarif actuel a depuis lors incorporé les centimes aux droits qui sont indiqués "décimes compris" ou bien ce qui revient au même "sans décimes".

Source : BIU Cujas

Les décimes dont sont majorés les amendes de douane décime supplémentaire, créé par la loi du 16 prairial an VII; b) un second décime, qui tire son origine d' une loi du I4 Juillet I855; c) enfin, un demi décime

créé par la loi du 30 Décembre 1873.

2° .- A ces deux décimes et demi, applicables aussi bien aux droits qu'aux amendes, il faut ajouter pour les amendes, les deux décimes et demi, que l'art. IIO de la loi du 25 Juin 1920 a ajoutés au principal de toutes les pénalités fiscales, qu'elles soient ou non déjà assujetties aux décimes par les lois en vi-

Une amende de IOO francs, aves les 5 décimes d'élève donc, en fait, à I50 francs, et une amende de 500 francs à 750 francs. Toutefois, pour les amendes constituées par des multiples droits (amende du double ou du quadruple droit), il y a lieu de tenir compte du fait que les droits de douane sont maintenant établis double décime et demi compris. Un droit, perté actuellement au tarif pour I25 francs, est un droit qui était primitivement de IOO francs, et auquel out été joints les deux décimes et demi soit 25 francs. Il ne faudra donc que doubler cette somme de 25 francs pour arriver au total des 5 décimes; le droit a retenir sera donc de I50 francs, et si l'amende est du double droit, elle sera, par conséquent, de I50 x 2 = 300 frs. Pratiquement, on obtient directement ce résul-

tat en multipliant par I,2 le montant du multiple droit. Exemple; soit un droit de I25 francs, décimes compris la pénalité étant du double droit (= 2 fois 125 = 250 frs.) pour avoir le total de l'amende avec

les décimes, on posera 250 x I, 2= 300 francs.

Quand un acquit à caution garantir le paiement de multiples droits, il convient de remarquer que cette garantie porte Io .- sur le paiement du droit normal; 2° .- sur un ou plusieurs droits supplémentaires à titre de pénalité. Seuls, par conséquent, ces droits supplémentaires, constituant une pénalité fiscale, sont passibles des deux décimes et demi de la loi de 1920, qui au contraire ne frappent pas le droit simple (décis nº 3954 du 4 octobre 1922).

C'est le tribunal qui doit prononcer la condamnation aux décimes en mêmes temps qu'il prononce la condamnation à l'amende en principal (Loi du 30 Mars

1902; circul. nº 3094 et 3257).

Une difficulté s'est élevée au sujet du cas En cas de conprévu par la loi douanière où le service n'ayant pu damnation au saisir la marchandise a fait substituer par le Tribupaiement d'une nal à la confiscation la condamnation au paiement d'u somme en remplacement de somme égale à la valeur des objets: cette somme doitelle être augmentée des 2 décimes I/2 de la loi de 1920 la confiscation

Source : BIU Cujas

de décimes de la loi de I920

impossible, pas qui s'ajoutent aux pénalités fiscales. Une décision du 4 octobre 1922 a admis que le paiement, étant ici purement et simplement substitué à la confiscation effective qui n'a pas pu avoir lieu, ne comportait aucune addition de décimes.

La Confiscation

La confiscation est la peine normale en matière de douane; c'était même primitivement, dans notre ancien droit, l'unique sanction contre la fraude (v. Pallain, t. III nº 2669). Des amendes vinrent ensuite s'y ajouter dans certains cas. Enfin l'article 25 du titre commun à toutes les fermes de l'ordonnance de Juillet I68I posa le principe que "toute confiscation emporte amende" D'ailleurs, la réciproque n'est pas vraie; toute amende n'emporte pas nécessairement confiscation, car il y a des amendes qui sanctionnent l'omission de certaines formalités, qui ne se rapportent pas à la marchandise.

La confiscation a, en matière de douane des caractères spéciaux.

Caractère spécial de la confiscation en matière de douane. Elle a toujours le caractère de réparation civile, quelquefois le caractère de mesure de police.

En droit commun, elle constitue, tantôt une mesure de police, et tantôt une peine: une mesure de police, lorsqu'elle a pour objet de faire disparaître de la circulation des objets qui ne devraient pas s'y trouwer par exemple, la loi du 27 Mars I851, art 3 et 5 ordonne, par mesure de police, la confiscation des faux poids ou des fausses mesures détenus par des commerçants) une peine, lorsqu'elle est prévue par la loi pénale, dans des cas d'ailleurs limités à titre de peine accessoire (v. code pénal, art. 11, 364, 464,470; loi du 3 Mai 1844 sur la chasse (art. 16 etc.) Ces différents textes visent des confiscations spéciales c' est-à-dire qui s'appliquent, suivant le cas, soit aux objets mêmes qui constituent le corps du délit, soit aux instruments qui ont servi à le perpétrer: exemple: confiscation du fusil avec lequel a été commis un délit de chasse; des sommes que le faux témoin a reçues pour faire sa déposition; confiscation, prévue par la loi sur les fraudes du Ier Août 1905, des marchandises ou objets falsifiés. La loi du 14 Novembre 1918 (art.3) a prévu comme peine accessoire, la confiscation générale en cas de crime de trahison, d'espionnage, d'intelligences avec l'ennemi, etc. Dans les rares cas où elle est prévue, que ce soit pour un crime, un délit ou même une contravention, la confiscation a un caractère nettement pénal; elle ne peut être prononcée que contre un coupable, elle ne peut être effectuée contre ses héritiers s'il est décédé avant que ne soit intervenu contre lui un jugement passé en force de chose jugée. Elle ne peut davantage être prononcée contre la personne civilement responsable.

En matière de régie au contraire, la confiscation bien que prononcée par le tribunal saisi du contentieux de la répression, n'est jamais une peine, au sens strict du mot; elle participe du caractère de la mesure de police, quand elle fait disparaître de la circulation des marchandises prohibées; mais elle a en cutre, le caractère de réparation civile destiné à mettre entre les mains du fisc des valeurs qui l'indemniseront, en outre des autres sanctions pécuniaires, du préjudice subi par lui.

Elle est indépendante de toute idée de pénalité et même de toute idée de culpabilité; aussi n'estelle pas dirigée contre une personne, mais contre la chose elle-même. Suivant la formule employée par la Cour de cassation dans un arrêt du 5 Février 1915, "la confiscation d'une marchandise n'a rien de personnel et doit l'atteindre en quelque main qu'elle se trouve".

C'est d'ailleurs ce qui ressort clairement des textes. Ainsi, la loi des 6-22 Août 1791 (art. 23 du titre X) spécifie qu'en cas de nullité du procès verbal pour vice de forme, la confiscation des marchandises prohibées à l'entrée sera néanmoins poursuivie, bien que l'amende ne puisse pas être prononcée (v. également loi du 5 septembre 1792 art. 6, décret du 15 août 1793 art. 4) On en a justement déduit par analogie qu'il en sera de même, lorsque le prévenu est acquitté du chef d'importation frauduleuse; la confiscation ne s'en imposera pas moins au tribunal, bien que le prévenu ait êté reconnu non coupable (Cass 18 Novembre 1826).

La loi du 8 floréal an VII (titre IV, art.16) édicte également que la confiscation doit être prononcée, quelle que soit la bonne foi des personnes sur lesquelles les marchandises ont été saisies; de son côté, la loi du 28 Avril I8I6 (art. 4I et 53) autorise la confiscation à l'encontre de tout individu qui a

participé à une importation frauduleuse.

De ces différents textes découlent plusieurs conséquences: I° la confiscation pourra et devra être prononcée, même si le prévenu est décédé, alors que la peine n'aurait pu être requise contre ses héritiers (Cass. 9 prairial an IX): 2°.- elle pourra être rononcée contre des tiers édtenteurs (Cass I9 Août I854) elle pourra et devra être prononcée, par exemple, contre la compagnie de chamin de fer qui a assuré le transport des marchandises introduites en France (Cass crim. 9 février I9I5) 3° elle pourra enfin être prononcée même contre inconnu.

La confiscation pouvant être prononcée contre tout contrevenant, quand bien même il n'est pas

La confiscation de régie est dirigée contre la chose et non contre la personne.

Conséquences Caractère de réalité de la confiscation de régie. propriétaire de la marchandise saisie, il en résulte que le propriétaire ne pourra pas revendiquer sa chose contre l'Administration et en sera réduit à son recours contre le véritable auteur de la fraude (ce qui pratiquement le laisse sans recours quand l'auteur de la fraude est insolvable (loi des 6-22 Août 1791, titre XII art. 5 .- Cod. art. 563 .- Cour de Paris. I4 Juin I929).

La confiscation rend 1 Etat propriétaire de la chose erga omnes .

Objets sur lesquels porte la confiscation

La confiscation des moyens de transport.

L'effet de la confiscation prononcée par le tribunal est de rendre l'Etat propriétaire erga omnes; les droits de la douane sur les marchandises confisquées sont exclusifs et absolus. De même qu'elles ne peuvent être revendiquées par le propriétaire, de même le prix que la douane aura obtenu de leur vente, qu'il ait ou non été consigné, ne pourra être réclamé par aucun créancier même privilégié.

Les objets sur lesquele porte la confiscation varient suivant les cas et suivant la nature de l'infraction. Tantôt, elle s'applique uniquement à la marchandise qui est l'objet de la fraude (par exemple, en cas de fausse déclaration d'espèce, lorsque le droit éludé est de plus de I2 francs, la sanction est une amende de IOO francs, plus la confiscation de la marchandise). Tantôt elle s'applique I° à la marchandise. 2°- aux moyens de transport, 3° aux objets servant à masquer la fraude (par exemple, en cas d'importation en contrebande).

La confiscation des moyens de transport appelle quelques explications. Le terme "moyens de transport" est employé dans son acception la plus large et la plus générale. Il s'applique aussi bien à une locomotive, dans laquelle sont découverts des objets de contrebande, et qui est assimilée au cheval d'une voiture; au tender de cette locomotive, aux wagons qu'à des chevaux, des bicyclettes ou des brouettes. De même est considérée comme moyen de transport la malle qui contient les objets.

Le service est donc fondé à saisir le wagon où est trouvée une marchandise de contrebande et la locomotive du train. Cependant, la Convention Internationale de Berne du I4 Octobre 1890 a, dans son article 25, § 5, interdit la saisie du matériel de mins de fer appartenant aux nations adhérentes. L'Administration a déclaré, dans une autre ci culaire que ce texte était simplement destiné à faciliter les relations de commerce international, mais ne la privait cependant pas des moyens de réprimer la contrebande. C'est là une interprétation qui prête à discussion; il semble bien qu'en tout cas, le service ne saurait saisir les wagons des compagnies étrangères, qui circulent sur les réseaux français.

249

Confiscation des marchandises servant à masquer la fraude.

Substitution à la confiscation effective du paiement d'une somme représentative de la valeur de la marchandise.

Quant à la confiscation des marchandises servant à masquer la fraude, elle a été ajoutée par la loi du 2 Juin 1875, qui a fait revivre une vieille disposition de l'ordonnance de 1687 pour le cas d'importation sans déclaration ou d'importation en contrebande. Auparavant, une jurisprudence d'ailleurs contestable et uniquement dictée par le souci fiscal, avait assimilé pour leur étendre la confiscation les marchandises qui masquaient la fraude aux moyens de transport. La Cour de Metz s'était prononcée en ce sens par des arrêts du 6 septembre 1837, du 29 Avril 1840, du 3 Septembre I84I; la Cour de Douai (3 Mars I845) avait toutefois rejeté cette assimilation. Pour dissiper toute incertitude. la loi du 2 Juin 1875 a ajouté aux catégories d'objets saisissables, en plus de la marchandise objet de la fraude et des moyens de transport; les marchandises servant à masquer la fraude". Ce terme doit être interprété dans un sens très large; il s'applique à toute marchandise sous le couvert de laquelle la fraude a pu être commise; celle, par exemple à l'intérieur de laquelle avait été dissimulé l'objet de contrebande Ainsi, il a été décidé que ce terme s'appliquait à une liasse de billets de banque anglais, dans laquelle avait été dissimulé un diamant. Il va de soi qu'il faut que la marchandise dissimule véritablement l'objet de la fraude c'est-à-dire soit en contact avec lui. Dans um ensemble de colis, celui-là seul dans l'intérieur duquel il se dissimule pourra être confisqué comme masquant la fraude, et non les autres.

La jurisprudence (v. Cass I7 Ac it 1849) n' exige pas, pour que la confiscation soit prononcée, qu' il y ait eu préalablement saisie des marchandises, l'Administration peut donc obtenir et poursuivre après jugement l'exécution de la confiscation sur des marchandises qui avaient jusque elà échappé à ses emprises. Toutefois, jusqu'en I897, elle se trouvait, en pareil cas, dépourvue de tout moyen de contrainte. En effet, la confiscation ne pouvait pas être remplacée par la condamnation au paiement de la valeur de la marchandise, parce que cette modalité n'avait été prévue par aucum texte. Les seuls textes existants l'article I6 in fine du titre X de la loi des 6-22 Août 1791 et les articles 5 et 7 du titre IV de la loi du 9 floréal an VII prévoyaient uniquement la faculté de donner mainlevée des marchandises saisies moyennant consignation des droits ou garantie personnelle ou réelle. Mais au cune disposition n'envisageant la substitution du paiement d'une somme équivalente à la confiscation effective quand celle-ci n'était pas possible. Il en

"Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Écrites et Orales

résultait que, lorsque le service ne pouvait pas mettre la main sur les marchandises, soit parce que le fraudeur les avait détruites, soit parce qu'il avait pu les faire disparaître aucune sanction ne pouvait jouer Les lois du 29 Mars 1897 et du Ier Mai 1905 ont comblé cette lacune, en décidant que, lorsque la marchandise ne peut pas être saisie, le tribunal prononcera, pour tenir lieu de la confiscation, la condamnation au paisment d'une somme égale à la valeur de la marchandise, d'après le cours du marché intérieur à 1° époque où la fraude a été commise. On s'était demandé si, en pareil cas, la condamnation devait s'étendre également à la valeur des moyens de transport (contra: Pabon, nº 310) Un arrêt de Cassation (erim. 9 juin 1920 s'est prononcé pour l'affirmative. La valeur représentative de l'objet qui n'a pu être confisqué est arbitrée par le tribunal, le jugement devant toutefois indiquer qu'il s'agit bien de la valeur du marché intérieur.

Les objets conenchères avec publicité.

L'adjudication de droits.

Dérogations et régles spéciales en matière de con-

fiscation.

La confiscation, ainsi qu'on l'a dit, a pour fisqués doivent effet de rendre l'Etat propriétaire des objets confisêtre vendus aux qués. Les lois de douane prescrivant de les vendre aux enchères avec publicité. La vente ne pourrait être effectuée à l'amiable (loi du 14 fructidor an III, art.8) Elle peut être faite, soit par ministère d'huissier, soit par les préposés eux-mêmes.

Autrefois l'adjudication avait lieu sous conest faite, libre dition du paiement des droits et taxes. Uns circulaire n° 287 du 29 Décembre 1923, s'inspirant d'une règle déjà suivie pour les marchandises abandonnées ou délaissées en douane, a admis que l'adjudication serait libre de droits; à l'exception des droits de timbre et d'enregistrement du procès verbal d'adjudication.On s' était, en effet, aperçu que l'obligation de payer en plus du prix d'adjudication les droits et taxes dont ils ignoraient le montant exact, les acquéreurs éventuels, Maintenant, l'adjudication étant faite libre de droits le receveur lorsque les marchandises sont vendues pour la consommation intérieure, c'est-à-dire lorsqu'elles sont passibles de droits en prélève, dans sa compatbilité le montant sur le prix de vente total, pour l'inscrire aux recettes fiscales, le solde de ce prix étant porté aux recettes accidentelles du budget.

Quelques règles spéciales sont à signaler en

matière de confiscation.

I' .- Quand il s'agit de produits des monopoles tabac, allumettes, poudres, cartes à jouer, ces produits sont remis à la régie ou détruits. Le tabac est remis aux entrepôts de l'administration des tabacs; les petites quantités de cartes ou d'allumettes sont détruites.

2° .- les objets, dont l'importation est prohibée ne peuvent être vendus que pour l'exportation.

3° .- des restrictions particulières existent pour la vente des stupéfiants et pour la vente des ar-

mes. (décret du 14 Septembre 1916)

4° .- Par exception, pour les animaux, les denrées périssables et les moyens de transport, la vente peut être faite après la saisie, et sans attendre le jugement de confiscation. (I) L'offre de main levée étant d'ailleurs obligatoire, au préalable, en ce qui concerne les moyens de transport. En cette matière, les règles de procédure sont fixées par le décret du I8 Septembre ISII.

Les minuties.

5° .- Enfin, des simplifications de procédure sont admises en ce qui concerne ce qu'on appelle les minuties. On désigne sous ce nom les objets de peu de valeur, c'est-à-dire n'excédant pas 50 francs. Quand ils ont été saisis contre inconnu ou bien contre des individus en fuite, le procès-verbal de saisie, au lieu d'être dressé pour chaque saisie, est établi collective ment à intervalles périodiques; en attendant; les objets sont simplement inscrits à titre provisoire, sur un registre spécial du bureau qu'on appelle le "registre des minuties". La confiscation au lieu d'être prononcée en l'espèce par jugement, l'est par ordonnance au pied de la requête que l'administration adresse au tribunal compétent juge de paix, pour les objets tarifés à moins de 25 francs les 100 kilogs, au tribunal correctionnel pour les objets prohibés ou taxés à plus de 25 francs (art. 519 et 520) Ajoutons que les quantités insignifiantes ne donnent pas lieu à formalités. Elles sont détruites ou, lorsqu'il s'agit d'objets d'alimentation remises aux hospices ou aux hôpitaux.

L'emprisonnement ne peut être infligé en matière douanière que par le tribunal correctionnel, toute infraction passible d'emprisonnement constituant un délit et se différenciant par là des contraventions est une peine et de douane. Il varie entre trois jours et trois ans, selon les cas. Il est fixé, pour chaque infraction dans

une peine. Distinction de la saisie

et de la confiscation.

L'emprisonne-

re douanière

exclusivement

ment en matiè~

(I) Il importe d'éviter toute confusion entre la saisie et la confiscation. La saisie a simplement pour objet de mettre les marchandises sous la main du service, ou plus exactement du gardien de saisie, en attendant qu' il soit statué sur leur sort. C'est une mesure conservateire. L'Administration n'est pas propriétaire des marchandises dont la saisie a été effectuée; elle ne le deviendra qu'en vertu du jugement qui prononcera la confiscation.

les limites d'un maximum et d'un minimum, entre lesquels le juge est libre de se mouvoir. L'emprisonnement n'est donc prévu que pour des infractions relativement graves, et à l'inverse des amendes et des confiscations, dont le caractère est mixte, il constitue exclusivement une peine. Aussi toutes les règles concernant les peines, règle de la personnalité, règle du cumul, etc, s'appliquent-elles. De même lui est applicable, en vertu d'une jurisprudence constante, la loi de sursis du 26 Mars I89I. Si cette loi a été déclarée seulement applicable aux crimes et délits de droit commun, ceci doit en effet s'entendre par opposition aux crimes politiques et non par opposition aux infractions spéciales, telles que les infractions de régie.

Signalons que, dans un certain nombre de lois récentes, l'emprisonnement est prévu à titre facultatif; le tribunal étant libre de l'infliger ou de ne pas l'infliger. Exemple: importation de marchandises prohibées (Loi du I7 Août 1915): amende et emprisonnement, ou l'une des deux peines seulement. De même pour les fausses déclarations d'origine; de même, en vertu de l'article 33 de la loi du 30 Juin 1923, pour les fraudes des meuniers en matière d'admission temporaire.

Les circonstances atténuantes étant maintenant admises en matière de douane, en vertu de la loi du 29 décembre I928, qui a modifié l'article 463 du Code Pénal; le tribunal peut aujourd'hui remplacer l'emprisonnement par une peine d'amende.

L'amende, la confiscation et l'emprisonnement sont les trois peines usuelles en matière douanière. Dans quelques cas intervient une autre pénalité, qui consiste dans la privation de certains droits. C'est là une sanction particulière à la douane; elle constitue parfois une sanction administrative prononcée, suivant les cas, par décret, ou par arrêté ministériel, soit à la suite d'irrégularités constatées par le service, soit à la suite d'une condamnation (I° privation de la faculté de transit et du crédit des droits, quand il y a eu condamnation pour fraude à la faveur du régime du transit (Loi du 27 Février 1832 art.8), Cette privation est prononcée par décret. 2° .- privation de la faculté d'entrepôt, au cas où le redevable a abusé de cette faculté pour commettre des fraudes. (Art.5 de la loi du 29 Décembre 1917. Ici la privation est prononcée par arrêté du ministre des finances et du ministre du commerce, 3° .- interdiction de recevoir du sel en franchise pour les fabriques de soude (décret du I3 Octobre 1809 art. 20; ordonnance du 6 Juin 1822

Dans un certain nombre de cas l'emprisonnement est facultatif.

L'emprisonnement peut être remplacé par une peine d' amende.

Sanctions particulières à la douane. art. IO). La mesure est prise par arrêté du ministre des finances 4°.- retrait du bénéfice de l'admission temporaire (loi du 5 Juillet I836 art. 5, § 2), lorsque le compte d'admission temporaire n'a pas été régularisé en temps voulu.

Elle constitue, dans d'autres cas, une sanction judiciaire prononcée par les tribunaux; à I° incapacité d'occuper un emploi public ou de commander un navire français, en cas de francisation frauduleuse (loi du 27 vendémiaire an II art. 15) La juridiction compétente est ici le juge de paix. 2° .- Interdiction de recevoir du sel en franchise pour les salaisons, qui peut varier entre 2 ou 5 ans, quand il y a eu fraude, et qui est perpétuelle en cas de récidive (Décret du 23 Mars 1922 art. 14). Le tribunal compétent est le tribunal de paix. Enfin, 3° .- interdiction de se présenter à la bourse, d'exercer les fonctions d'agent de change et de courtier, d'être électeur aux tribunaux de commerce et aux conseils de prud'hommes et d'être élu à ces fonctions pour les assureurs de contrebande et pour tous ceux qui sont intéressés à un fait de contrebande. (Loi du 28 Avril ISI6 art. 53)

Enfin, suivant la règle générale, les individus condamnés pour infraction douanière sont passibles des frais, qui peuvent être d'ailleurs également poursuivis contre leurs héritiers, en cas du décès du prévenu avant jugement, Lorsque plusieurs individus sont condamnés pour fraude, les frais sont mis solidairement à leur charge. La condamnation aux frais doit d'ailleurs charge.

ailleurs être prononcée expressément.

Pour assurer l'exécution des condamnations pécumiaires, le service peut recourir à la contrainte par corps. La contrainte par corps est un moyen de coercition mis à la disposition du créancier pour obtenir de la personne condamnée le paiement des sanctions pécuniaires, dont elle a été frappée: en l'espèce, le paiement de l'amende et des frais. L'emploi de la contrainte par corps a été prévu par la loi des 6-22 Août 1791 pour l'exécution de tous les jugements et contrain. tes pour les droits et amendes dus au Trésor. Comme elle a été supprimée en matière civile par l'article I° de la loi du 22 Juillet 1867, il ne peut plus y être recouru pour le paiement des droits, mais seulement pour le recouvrement des amendes et des frais de justice. Sa durée est fixée par le juge entre un maximum et un minimum, qui varient suivant le montant de la condamnation (actuellement de I jour et 6 mois).

La constatations des infractions douanières est maintenant régie par la loi du Ier Mai 1905, ainsi conque: "Les délits et les contraventions prévus par

La condamnation aux frais.

La contrainte par corps.

tion des contraventions de douane.

La constata-

"les lois sur les douanes et les sels peuvent être pour"suivie et prouvés par toutes les voies de droit, alors
"même qu'aucune saisie n'aurait été effectuée dans le
"rayon de douane ou hors de ce rayon (Cod. art/ 529).
Cette règle, qui fait retour à l'ancien droit, aux termes duquel la fraude pouvait être poursuivie "par saisie ou par action" (ordonnance de I687 titre XII art.
8), a mis fin à la pratique suivie depuis la Révolution.

Le principe pas de procèsverbal, pas d'action.

La jurisprudence, avait en effet, sous l'influence des précédents historiques, posé le principe:
pas de procèseverbal, pas d'action. La loi du 28 Avril
1816 parut le consacrer en confiant au prévôt, par son
article 52, le soin d'ouvrir des enquêtes pour la
poursuite du délit d'entreprise de contrebande. Il semblait en résulter qu'en dehors du cas prévu par ce texte l'enquête ne pouvait pas suppléer au procès verbal,
qu'en particulier, si une instruction était prévue par
l'article 52 contre l'entrepreneur de contrebande proprement dit, elle ne pouvait être ouverte vu le silence de la loi à leur égard contre les conducteurs ou
les transporteurs de marchandises introduites frauduleusement.

En matière de délits la jurisprudence se montra cependant hésitante et, à plusieurs reprises, la Cour de Cassation (Crim. 9 Mars 1843; 26 Février 1887) se référa aux termes d'un décret du 8 Mars 1811 non abrogé, qui permet de suppléer au procès-verbal par toutes les preuves de droit commun.

Au contraire, la règle pas de procès-verbal, pas d'action fut constamment observée pour les contraventions par l'administration elle-même, qui ne les a jamais poursuivies sans qu'il y eût un procès-verbal à la base des poursuites. Aussi n'y a-t-il pas de juris-prudence sur ce point. L'existence même de cette règle, a d'ailleurs été discutée et niée par certains commentateurs, notamment par Thibaut (op. cit. 173 et s.)

Quelle que soit la valeur légale du principe auquel le service s'était toujours plié pour la constatation des contraventions, il était infiniment gênant en pratique et paralysait en partie l'action du fisc. Toute poursuite, devant avoir comme point de départ un procès-verbal de saisie, devait être précédée d'une saisie. Or la douane, comme on le verrra plus loin, n'a pas le droit de pratiquer des saisies en tout lieu. Elle ne le peut que dans les limites de la bande de frontière placée sous sa surveillance et qu'on appelle le rayon de douane, sauf dans les cas de poursuite à vue, qui suppose que la douane a commencé à se lancer à la

Cette règle paralysait l'action de la douane.

poursuite de la marchandise, à l'intérieur du rayon et a pu mettre la main sur elle en dehors du rayon mais sans l'avoir jamais perdue de vue et sans avoir interrompu sa poursuite. Lorsqu'une marchandise était parvenue à franchir sans encombre le rayon douanier le fraudeur était donc assuré de l'impunité, la douane ne pouvant le poursuivre au-delà, hors le cas de poursuite à vue, et ne pouvant constater aucune infraction, en dehors des limites du rayon. Cet inconvénient, il est vrai, était autrefois réduit par le fait que, lorsque la douane avait laissé échapper la fraude hors du rayon il y avait très peu de chance qu'elle pût la retrouver ensuite, parce qu'elle n'avait pas de moyens de surveil lance à sa disposition.La règle "pas de procès-verbal pas d'action" la privait, en somme, d'une faculté qu' en fait elle n'aurait pas été alors en mesure d'exercer Il n'en fut plus de même lorsque la loi du 28 Décembre 1895 vint autoriser le service à faire des recherches dans les écritures des gares. Celles-ci pouvaient, en effet, révéler des fraudes antérieures contre lesquelles toute poursuite demeurait impossible, puisque, le corps du délit ayant disparu, on ne pouvait plus faire de procès-verbal de saisie. Le législateur sentit le besoin de combler cette lacune, en insérant dans la loi de finances du 29 Mars 1897, un article aux termes duquel "les délits et contraventions prévus par les lois sur les douanes et les sels, peuvent être prouvés par toutes les voies de droit".

Malheureusement, le texte était mal rédigé; il aurait fallu dire "peuvent être poursuivis" et non pas "peuvent être prouvés". En effet, la Cour de Cassation par un arrêt de la Chambre criminelle du 11 Avril 1902, décida qu'il concernait la preuve, mais non la constatation de l'infraction, celle-ci restant par suite soumise aux règles en vigueur, c'est-à-dire ne pouvant être effectuée que dans le rayon sauf dans le cas de poursuite à vue. C'était, retirer toute utilité et même toute signification à la nouvelle disposition insérée dans la loi de 1897.

La douane, en effet, n'avait pas besoin de nouveaux moyens de preuve, quand elle opérait à l'intérieur du rayon, où il lui était facile de se saisir de la marchandise et de dresser procès-verbal; ce qui importait, c'était de permettre au service de poursuivre les infractions, même en dehors du périmètre douanier ou s'exerçait sa surveillance habituelle. C'est pour préciser sa volonté que le Parlement a voté la loi déjà signalée du Ier Mai 1905, qui concerne les poursuites et la preuve des délits et contraventions de douane par tous les moyens de droit "alors même

Depuis la loi du Ier Mai 1905, le pro-cès-verbal n'est plus indispensable à la douane pour qu'elle puisse opérer des poursuites.

qu'aucune saisie n'aurait été effectuée dans le rayon des douanes ou hors de ce rayon".

Actuellement donc, le procès-verbal n'est jamais indispensable pour entamer les poursuites. Il n'en
demeure pas moins, toutes les fois qu'il est possible
de l'établir, le mode normal de constatation des infractions. En effet; comme il a une force probante particulière, faisant foi jusqu'à inscription de faux, il
a l'avantage de dispenser l'Administration de tout autre moyen de preuve. Aussi, les instructions administratives font-elles une obligation aux agents de toujours dresser procès-verbal, lorsqu'il est possible de
le faire.

Règles auxquelles est soumis 1'établissement du procès-verbal. Qui pourra dresser procèsverbal. L'établissement des procès-verbaux est soumis à un certain nombre de règles importantes.

Il convient d'abord de savoir qui pourra dresser procès-verbal. En vertu d'une disposition bizarre de la loi du 4 germinal an II (cod.art. 509), ce ne sont pas seulement les "préposés des douanes", mais tous les "citoyens français", âgés de 2I ans, et jouissant de leurs droits civiques, à condition d'être deux. Deux citoyens français se promenant sur la route, dans le voisinage de la frontière, ont le droit de saisir des marchandises de fraude et de les conduire au plus prochain bureau de la douane pour y dresser procès-verbal. Bien que la faculté que la disposition de la loi du 4 Germinal an II donne aux "citoyens français" n'ait probablement jamais été utilisée par de simples particuliers, elle n'en présente pas moins un certain intérêt parce qu'elle peut être invoquée par les fonctionnaires des autres administrations publiques qui, eux, prêtent un concours actif à la douane, ou bien encore par les agents des douanes eux-mêmes qui, ne pouvant verbaliser en cette qualité, par exemple, parce qu'ils ont oublié de se munir de leur commission, dont ils doivent toujours être porteurs, pourront le faire en qualité de citoyens français.

En fait, les procès-verbaux sont la plupart du temps établis par les "préposés", c'est-à-dire, en l'espèce, par tous les agents de la douane, quels que soient leur grade et leurs fonctions, et qu'ils soient ou non revêtus de leur uniforme, à condition de pouvoir exhiber leur condition et pourvu qu'ils soient âgés d'au moins 20 ans et assermentés.

S'il faut deux citoyens pour constater l'infraction, il n'est plus nécessaire, depuis le décret du 6 Octobre 1926, que les fonctionnaires des douanes soient, comme il était autrefois de rigueur, au nombre de deux pour verbaliser. Avant le décret de 1926, les constatations effectuées par un seul agent n'avaient

Un seul agent suffit pour dresser procèsverbal. La rédaction

du procès-

verbal.

257

que la valeur d'un simple témoignage, dont le juge appréciait la valeur à son gré; maintenant, un seul agent suffit pour dresser procès-verbal; cependant la force probante de celui-ci se trouve en pareil cas, affaiblie Le procès-verbal dressé par un seul agent ne fait foi que jusqu'à preuve contraire, tandis qu'établi par deux agents il fait foi jusqu'à inscription de faux.

D'où l'intérêt qu'il y a à savoir dans quels cas on doit considérer que le procès-verbal a été effectivement établi par deux agents. Il ne suffit pas que la constatation soit faite par un agent, et que le second appose simplement sa signature pour corroborer les affirmations du premier; il faut que tous les deux aient pris une part active aux constatations. D'ailleurs lorsque ces constatations sont le fait de plusieurs agents, qui ne les ont chacune effectuées qu'en partie. l'auteur ou les auteurs de chaque constatation particulière doivent être mentionnés d'une façon distincte dans le procès-verbal, Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que le procès-verbal soit matériellement établi et rédigé par les fonctionnaires mêmes qui ont constaté l'infraction. Dans la pratique, c'est le receveur qui le rédige sur le compte-rendu qui lui est fait verbalement par les saisissants et qui le leur fait signer.

En effet, le procès-verbal n'est pas rédigé sur place; les objets saisis doivent, aux termes de la loi du 4 germinal an II (titre VI, art. 2) et de la loi du 9 floréal an VII (titre IV, art. 2) être conduits au bureau de douane le plus proche où le procèsverbal est rédigé.

Comme cette obligation était assez gênante, le décret du 6 Octobre I926 (art. 4) a permis de conduire les objets saisis et de rédiger le procès-verbal au siège de la brigade la plus proche (Cod.art.5IO). En fait, on ne conduit plus maintenant les objets saisis au bureau de douane, que lorsqu'il s'agit d'affaires très importantes, ou lorsque le bureau est plus rapproché que la brigade la plus voisine ou encore lorsque le corps de garde de la brigade n'est pas suffisant pour recevoir les marchandises.

Le procès-verbal doit être rédigé immédiatement, à moins de circonstances qui rendent la chose impossible et qui doivent être relatées dans le document: par exemple, parce qu'on était au milieu de la nuit, parce que l'individu sur lequel la marchandise a été saisie a fait obstacle à la rédaction du procèsverbal, etc.

Conditions de Le procès-verbal est soumis à un certain nomforme auxquel- bre de conditions de forme, qui sont prescrites à peine les est soumise de nullité. Ces formes constituaient une garantie pour

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

proces-verbal.

la rédaction du les intéressés, lorsqu'il était le seul mode de constatation. Même maintenant, bien que la fraude puisse être prouvée par tous les moyens, il y a intérêt, lorsque le procès-verbal est irrégulier, à soulever les nullités de forme pour éviter d'avoir à s'inscrire en faux, si l'on veut le contester.

Les énonciations du procès-verbal,

Il doit énoncer, I°, la date de la saisie. Il est prescrit par les réglements, bien que la loi ne le mentionne pas, d'indiquer outre l'année, le mois et le jour, l'heure de la saisie, celle de l'arrivée au bureau et celle du commencement de la rédaction du procès-verbal: 2° .- les causes de la saisie, c'est-à-dire l'infraction qui l'a motivée. Il n'est pas d'ailleurs indispensable de citer dans le procès-verbal le texte des articles de lois, qui visent et punissent cette infraction, 3° .- La déclaration qui a été faite au prévenu (I) 4° .- les noms, qualités et demeures du saisissant et de celui qui est chargé des poursuites. La demeure du saisissant, ce sera le lieu où est situé la brigade ou le bureau; la personne chargée des poursuites ce sera généralement le receveur du lieu où siège le tribunal. 5° .- l'espèce, le poids ou le nombre des objets saisis, et leur valeur, quand cette mention est utile (2) 6° .- la présence de la partie à la description des objets saisis ou la sommation qui lui a été faite d'y assister. 7° .- Le nom et la qualité du gardien de saisie, qui sera généralement le receveur, si les objets ont été conduits au bureau, ou le chef de brigade, s'ils ont été déposés à la brigade; 8° .- Le lieu de rédaction du procès-verbal et l'heure de sa clôture (Cod art. 511).

Si le prévenu est présent, le procès-verbal énonce qu'il lui en a été donné lecture, qu'il a été interpellé de le signer et qu'il en a reçu tout de sui-

te copie.

La citation à comparaître.

Le procès-verbal doit, pour les contravention porter obligatoirement citation à comparaître dans les 24 heures devant le juge de paix (loi du 9 floréal an VII, titre IV, art 6; cod. art. 513) Par 24 heures.on doit entendre les 24 heures qui suivent la clôture du procès-verbal: on pourra citer, par exemple, de midi. Le délai n'est pas suspendu par le dimanche, car, le juge de paix est autorisé par l'article 8I du Code de procédure à siéger ce jour-là.

⁽I) S'il n'y a pas lieu à saisie, il est fait une simple déclaration de procès-verbal.

⁽²⁾ Si le service n'a pas pu s'assurer la possession des marchandises, il est fait une simple saisie fictive. avec description sommaire.

Si le juge de paix ne tient pas audience dans ce délai, une nouvelle assignation est donnée au prévenu, mentionnant que la douane a trouvé le prétoire fermé (décision du 31 Mai 1841) En matière correctionnelle, au contraire, la citation n'est pas donnée dans le procès-verbal, qui avise simplement le prévenu qu'il sera ultérieurement l'objet d'une citation à comparaî-

Offre de la main devée de la saisie des moyens de transport.

Il est enfin une autre mention que le procèsverbal doit contenir à peine de nullité: celle de l'offre faite de main levée de la saisie des moyens de transport. (Ood. art. 512) La douane est, en effet, obligée de donner main-levée, sous consignation de leur valeur ou sous caution solvable, des moyens de transport, tels que bateaux, voitures, chevaux, etc saisis pour d'autres causes que pour prohibition de marchandises dont la consommation est défendue. Il n' est pas obligatoire, mais il n'est pas interdit au service, d'offrir main devée des marchandises elles-mêmes, et les instructions administratives lui prescrivent de le faire, quand il s'agit d'objets sujets à dépérissement.

Les procès-verbaux doivent être écrits sans blanc, ni rature, avec approbation des renvois et des mots rayés. Ils sont établis sur timbre, généralement sur des formules timbrées à l'extraordinaire. Ils sont soumis à l'enregistrement dans le délai de 20 jours, délai qui a été substitué par le décret de 1926 à l'ancien délai de 4 jours, ce qui permet maintenant au service de faire enregistrer plusieurs procès-verbaux en même temps,

Quand le prévenu est présent, sa signature et la mention que lecture lui a été faite du procès-verbal, et copie remise attestent qu'il en a eu connaissance Si au contraire, le prévenu est "absent", ce qui veut dire qu'il n'a pas assisté à la rédaction du procès-verbal jusqu'à sa clôture, ou qu'il a refusé de le signer, le procès-verbal est affiché, le jour même, à la porte

du bureau. La loi du 9 Floréal an VII (titre IV art.9) prescrivait que les procès-verbaux fussent affirmés par deux saisissants devant le juge de paix dans le délai fixé pour comparaître; cette inutile formalité a été supprimée par l'article 5 du décret du 6 Octobre 1926 pour les procès-verbaux dressés par les agents des douanes; elle continue d'être obligatoire pour ceux qui seraient rédigés par des personnes étrangères au service

Nous nous bornons à signaler pour mémoire, les bligatoires spé- formalités obligatoires spéciales à quelques procèsciales à quel- verbaux particuliers, qui se trouvent indiquées aux

L'affichage du procès-verbal à la porte du bureau.

ques procès-

Fromalités o-

verbaux particuliers.

Le force probante des

La procédure de l'inscription de faux.

articles 516 à 521 de la codification: saisies motivées par le faux ou l'altération des expéditions (art. 516); saisies à domicile (art. 517); saisies sur bâtiments de mer pontés (art. 518); saisies sur inconnu et minuties (art. 519 et 520). procès-verbaux pour opposition à fonctions art. 520).

Les procès-verbaux dressés par un seul agent des douanes ne faisant foi que jusqu'à preuve du conprocès-verbaux, traire, on pourra donc, soit en citant des témoins, soit en fournissant des preuves par écrit, à l'encontre des énonciations du procès-verbal, démontrer le mal fondé des griefs de l'Administration.Si, par contre, ils sont dressés régulièrement par deux citoyens français, ou par deux agents des douanes, ils font foi jusqu'à inscription de faux, c'est-à-dire, qu'ils ne peuvent être attaqués que par la voie périlleuse, et coûteuse de l' inscription de faux.

> L'inscription de faux, est d'ailleurs soumise en matière douanière à des règles particulières qui résultent de l'article I2 du titre IV de la loi du 9 floréal an VII et des articles 9 et 10 d'un arrêté des consuls du 4 me jour complémentaire de l'an IX. La procédure commence en la forme du faux incident civil et se termine comme une plainte en faux principal. Elle s'engage par la remise d'une déclaration par écrit, qui doit être déposée au plus tard à l'audience indiquée sur la citation à comparaître et qui ne peut donc pas intervenir sur opposition à un jugement par défaut (Cass C. civ. 3 Janvier 1923). La déclaration est reçue par le juge de paix, qui statue sur son admissibilité.S'il 12 reconnaît admissible, il surseoit à statuer jusqu'après jugement de l'inscription de faux, qui se traduit par une plainte en faux principal, que le ministère public doit faire instruire. Si, les auteurs du procès-verbal incriminé sont morts ou s'ils ont bénéficié d'un non lieu, l'affaire se poursuit en la forme du faux incident civil devant le juge de paix.

> Etant donné la force irréfragable du procèsverbal en matière de douane, lorsqu'il a été établi par deux préposés, les agents des douanes n'ont même pas besoin de comparaître devant le tribunal pour attester l'exactitude de leurs constatations ou pour fournir des renseignements complémentaires, le procès-verbal se suffit à lui-même; il ne peut pas être discuté par la partie à moins qu'elle ne s'inscrive en faux. Il ne peut pas être davantage discuté par le juge lui-même, qui est obligé de le tenir pour l'expression de la vérité.

Il va de soi que cette force probante n'est attachée au procès-verbal qu'en ce qui concerne ce que les agents ont eux-mêmes constaté. Ils apportent, en

effet dans le procès-verbal un témoignage et non pas une appréciation (Cass 26 nov. I834; 28 Janvier I851) Tout ce qui dans le procès-verbal, constitue une appréciation ou une opinion et non la constatation matérielle d'un fait n'a que la valeur d'un renseignement, Si, par exemple, le procès-verbal relate des aveux ou des témoignages, il établit bien, sans qu'il soit possible de le révoquer en doute, que ces aveux ou ces témoignages ont été recueillis, mais il ne fait pas foi de leur sincérité (I)

Si le procès-verbal est le mode de constatation le plus commode et le plus sûr à r ison de sa force probante, il n'est pas cependant toujours possible au service d'y recourir, soit parce qu'il n'a été avisé qu'après coup par une dénonciation, soit parce qu'il n'a trouvé qu'ultérieurement la trace de la fraude dans des vérifications d'écritures.

En pareil cas, la douane était autrefois complètement désarmée, tout au moins en matière de contravention. Depuis la loi du Ier Mai I905, le procès-verbal n'étant plus obligatoire à la base des poursuites, elle peut se servir de tous les moyens de preuve du droit commun. Ces moyens de preuve, s'il s'agit de contravention, il lui appartiendra de les recueillir et de les rassembler elle-même; puisqu'il n'y a pas, près du juge de paix siégeant au civil, de ministère public, et par conséquent, de procédure d'information judiciaire. Si, au contraire, il s'agit de délits douaniers, l'Administration pourra, outre les renseignements qu'elle a elle-même recueillis, provoquer le cas échéant, une instruction complémentaire de la part du parquet.

La constatation de l'infraction aboutit à la poursuite, c'est-à-dire à la mise en mouvement de l'action publique.

L'exercice de l'action publique comporte en matière douanière, des règles spéciales qui dérogent au droit commun et sont plus ou moins analogues à celles qu'on rencontre en matière de contributions indirectes. En droit commun, l'exercice de l'action publique appartient au ministère public, qui n'en a pas d'ailleurs la libre disposition, en ce sens qu'il ne pourra transiger sur cette action ni se désister d'une poursuite qu'il a intentée. Le ministère public peut intenter l'action, engager des poursuites de sa propre

(I) Signalons que pour les infractions autres que les infractions de douane ou relatives aux sels, c'est-à-dire pour celles qui ont été constatées par le service pour le compte d'autres administrations, le procès-verbal des agents de douanes ne fait foi que jusqu'à preuve contraire.

La douane peut se servir de tous les moyens de preuve du droit commun pour établir la fraude.

Règles concernant l'action publique. Lorsque l'infraction ne comporte que des sanctions pécuniaires. la douane peut agir soule.

Pour le réglement des frais la douane est assimilée à une partie civile.

En matière de dolits douaniers l'exercice de que appartient au ministère public.

initiative, alors même qu'il ne serait saisi d'aucune plainte de la partie lésée, et uniquement dans l'intérêt de l'ordre public.

Au contraire, en matière de douane, conformément aux précédents historiques, qui datent de l'époque où la Ferme générale était chargée du recouvrement de l'impôt, toutes les fois qu'il s'agit d'une infraction ne comportant que des sanctions pécuniaires, amende et confiscation, l'Administration seule peut agir. (loi des 6-22 Août 1791 titre XII art. Ier, Cass, section crim. 26 vendémiaire an IX, 23 Février 1811.5 Octobre 1833, 27 Novembre 1858).

Il est à remarquer que l'action exercée par la Douane, en même temps qu'elle présente le caractère d'action publique, puisqu'elle tend à la répression de l'infraction et à la condamnation du coupable, a par ailleurs, le caractère d'action civile, en ce sens que, comme on l'a vu précédemment, les sanctions pécuniaires. en matière d'infraction de douane, ont un caractère mixte et constituent à la fois des peines et des réparations civiles au profit du Trésor. En matière de contraventions, l'action au surplus après avoir été déférée à l'origine aux tribunaux de district, est portée devant le juge de paix siégeant au civil, et l'appel est interjeté devant le tribunal civil et non devant le tribunal correctionnel. Enfin pour le règlement des frais, l'Administration est complètement assimilée à une partie civile (art. I58 du décret du I8 Juin I8II

Il est même admis qu'en matière de délits, la douane a la faculté de ne pas poursuivre la condamnation à l'emprisonnement et de ne requérir que les sanctions pécuniaires, Dans cette hypothèse, elle peut également agir seule, le parquet n'intervenant pas; la conséquence sera simplement que la peine d'emprisonnement ne pourra être infligée. D'autre part, en "contraventionnalisant" les délits, c'est-à-dire en renonçant à poursuivre la condamnation à l'emprisonnement, l'Administration restitue compétence au juge de paix. C'est un point qui a été précédemment examiné (v.suprd) Le droit exclusif de l'Administration de poursuivre les contraventions s'applique à toutes les contraventions douanières même à celles qui, par exception (v.suprà) sont de la compétence du tribunal correctionnel.

Toutes les fois qu'il s'agit, au contraire, de délits de douane, c'est-à-dire d'infractions comportant la peine d'emprisonnement contrairement à la règle conl'action publi- cernant l'administration des eaux et forêts, qui exerce l'action publique dans sa plénitude, et qui par conséquent peut requérir, non seulement les sanctions pécuniaires, mais même l'emprisonnement, la douane de même que la régie des contributions indirectes est dessaisie de l'action publique, dont l'exercice appartient exclusivement au ministère public (sauf, dans le cas signalé tout à l'heure où la douane renonce à réclamer l'emprisonnement).

Ceci revient à dire, I°.- que l'administration ne pourra que saisir le ministère public par voie
de plainte et n'interviendra que comme partie civile;
2°.- que, même sans être saisi par l'Administration,
le ministère public a le droit d'agir de lui-même et
d'engager les poursuites de son propre mouvement;
3°.- que dans ce cas, exerçant seul l'action publique,
il a qualité exclusive non seulement pour requérir l'
emprisonnement, mais encore (ce qu'il ne peut faire
dans les affaires de contributions indirectes) pour
requérir les sanctions pécuniaires, qui devront être
prononcées au profit de l'Administration.

Les infractions mixtes.

En cas d'infraction mixte, c'est-à-dire constituant à la fois une contravention ou un délit douanier, et un délit de droit commun, il résulte des règles exposées que le ministère public, même si l'infraction aux lois de douane est appelée devant le tribunal correctionnel, à raison de sa connexité avec le délit de droit commun, n'aura aucune action en ce qui la concerne, et ne pourra requérir que les peines de droit commun. Il a même été jugé (cass crim. To Novembre 1917 crim. 25 Juillet 1918) que les règles de la connexité, en l'espèce, ne pouvaient entraîner compétence du tribunal correctionnel pour les contraventions douanières. qui restent de la compétence du juge de paix, la connexité ne pouvant exister que pour des faits susceptibles d'être également poursuivis par l'action publique. Le tribunal correctionnel devra donc se dessaisir de la contravention et la renvoyer au juge de paix.

L'appel dans le contentieux douanier de la répression De ces règles, découlent, en matière d'appel, les règles suivantes: l'appel des jugements des juges de paix ne peut être interjeté que par l'Administration ou par la partie adverse; le ministère public près le tribunal civil donnera simplement ses conclusions comme partie jointe, de même qu'en matière civile dans les affaires ordinaires (I) En matière de délit, le ministère public, quand l'Administration n'a pas été partie au procès, ce qui suppose qu'il a poursuivi d'office, est considéré comme représentant la Douane, c'est-à-dire que l'appel qu'il interjette vaut pour lui et vaut pour

⁽I) Il y a d'ailleurs une raison péremptoire pour que le ministère public ne puisse faire appel de la sentence du juge de paix en matière de contravention douanière: il n'y a pas de ministère public auprès du tribunal de paix.

elle. Elle pourra donc suivre l'instance en appel et déposer des conclusions. Si, au contraire, l'Administration s'est portée partie civile en première instance, la faculté d'appel appartient parallèlement à l'Administration et au ministère public. Si l'Administration seule interjette appel, le jugement ne pourra être réformé qu'en ce qui concerne les sanctions pécuniaires; en sens inverse, si l'appel n'émane que du ministère public, la condamnation aux sanctions pécuniaires deviendra définitive et le jugement ne pourra plus être réformé que pour l'emprisonnement.

La procédure du jugement. L'affaire se déroule devant la juridiction compétente de la façon suivante: Devant le juge de paix l'affaire s'engage sur la citation qui, on l'a vu, doit être obligatoirement donnée dans le procèsverbal au prévenu, ou bien sur la citation donnée, le cas échéant, selon les règles du code de procédure (art. I à 7) aux personnes civilement responsables.

C'est également par voie de citation directe à l'égard de l'inculpé que l'on procèdera en l'absence de procès-verbal régulier. Quant aux délits, le tribunal correctionnel est saisi, soit par citation directe, quand l'Administration est à même de fournir la preuve pertinente de l'infraction, c'est-à-dire quand elle l'a constatée par un procès-verbal régulier, soit par voie de plainte au procureur, suivie d'une instruction, et comportant en principe constitution de partie civile. La constitution de partie civile peut du reste avoir lieu jusqu'à la clôture des débats, si elle n'a pas été faite dans la plainte, conformément à la règle de l'article 66 du Code d'instruction criminelle. Le juge d'instruction délivre l'ordonnance de renvoi. Le tribunal peut, au surplus être saisi immédiatement par le procureur, en cas de flagrant délit.

La procédure est simplifiée. Aux termes de l'art. 77 du titre VI de la loi du 4 germinal an II, "en première instance et sur appel, l'instruction sera verbale et sur simples mémoires, et sans frais de justice à répéter de part ni d'autre". Ce texte s'applique aussi bien en matière correctionnelle qu' aux affaires ressortissant aux justices de paix.le ministère d'avoué n'est donc pas obligatoire, même devant le tribunal correctionnel, et la partie qui l'utilise en supporte les frais, au cas même où elle obtiendrait gain de cause. L'affaire est jugée sur conclusions écrites, déposées par le représentant de l'Administration, qui est en général, le receveur du bureau de la localité pù siège le tribunal, et développées oralement par lui. Dans les affaires importantes, l'Administration recourt habituellement à la

Les voies de recours.

Compétence du tribunal ratione loci.

commun, c

Signification des jugements et des arrêts.

plaidoirie d'un avocat, auquel cas, renonçant à la procédure spéciale de la loi de germinal an II, elle doit se faire représenter par un avoué.

Les voies de recours sont les mêmes qu'en matière ordinaire. Ce sont: I°, si le jugement est rendu par défaut; l'opposition, qui ramène l'affaire devant la même juridiction; 2° .- si le jugement est contradictoire, l'appel, qui est toujours possible, même pour les jugements des tribunaux de paix, L'appel a lieu, pour ces derniers devant le tribunal civil. Celui-ci statue donc ici par dérogation aux principes habituels, en matière répressive. Pour les jugements des tribunaux correctionnels, il a lieu devant la Cour d'appel.Les délais sont les délais du droit commun. Le délai d'appel est suspensif, et l'appel lui-même suspend l'exécution du jugement jusqu'au prononcé de la décision de la juridiction supérieure. 3°) le pourvoi en cassation qui, en matière pénale, à l'inverse de ce qui a lieu en matière civile, est suspensif, de même que le délai du pourvoi et qui peut être interjeté contre les décisions rendues en dernier ressort.

Il reste à signaler, relativement à la compétence du tribunal ratione loci une dérogation importante aux règles du droit commun. D'après celles-ci, l'individu prévenu d'une contravention ou d'un délit peut être poursuivi, soit devant le tribunal de son domicile, soit devant le tribunal du lieu où l'infraction a été commise, soit enfin devant le tribunal du lieu de son arrestation . Or, pour les affaires de douane, lorsque l'infraction a été constatée par un procès-verbal de saisie, le tribunal compétent est toujours celui du ressort dans lequel se trouve le bureau où les marchandises ont été saisies. On trouve ici l'application d' une règle particulière, également fondée par le Code de procédure, en ce qui concerne les contestations relatives aux saisies-exécution. A défaut de saisie constatée par procès-verbal; le tribunal compétent est celui du lieu où le procès-verbal a été clos; Enfin, en l'absence de procès-verbal, on rentre dans le droit commun, c'est-à-dire que les poursuites peuvent être exercées indifféremment devant l'un des trois tribunaux compétents ratione loci: le tribunal du lieu de l'arrestation le tribunal du lieu de l'infraction, tribunal du domicile du prévenu.

Les significations des jugements et des arrêts sont soumises, en matière correctionnelle, aux règles de droit commun. Par contre, en ce qui concerne les contraventions de douane, les significations sont toujours faites dans le lieu où les marchandises sont

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE.

Répétitions Écrites et Orales

déposées ou, à défaut de dépôt de marchandises, parce qu'il n'y a pas eu de saisie, dans le lieu où le procès-verbal a été clos. Si la partie y a son domicile, réel ou élu, c'est à personne que la signification sera faite. Au cas contraire, elle sera faite au maire de la commune (loi du I4 fructidor an III art. 11).

Exécution des jugements.

La contrainte par corps est applicable aux amendes de douane.

Prescription de l'action

publique.

L'exécution du jugement a lieu à la requête de l'Administration et éventuellement du procureur de la République, chacun en ce qui le concerne. Lorsqu'il y a condamnation à des sanctions

Lorsqu'il y a condamnation à des sanctions pécuniaires et à l'emprisonnement, c'est l'Administration qui poursuit l'exécution des premières; et le ministère public, l'exécution de la peine corporelle.

L'exécution des peines pécuniaires peut être poursuivie sur les biens et même sur la personne du condamné par voie de contrainte par corps. Celle-ci a été supprimée par la loi du 22 Juillet I867, en matière civile et commerciale. Mais elle subsiste toujours en matière pénale; elle a été considérée comme applicable au recouvrement des amendes et confiscations, qui sont regardées à ce point de vue comme présentant le caractère de peines (Cour d'Amiens I6 Mai I868). Elle ne saurait être au contraire, employée à l'égard des personnes déclarées civilement responsables, ces dernières n'étant tenues que d'une dette purement civile et qui n'a, à aucun degré le caractère pénal.

Le délai de prescription de l'action publique c'est-à-dire du droit de poursuivre les infraction.n' avait pas été fixé par les lois de la période révolutionnaire. Le seul délai prévu par elles était, en effet le délai d'une année, édicté par l'article 25 du titre XIII de la loi de 1791, qui ne concernait que l'action civile en paiement des droits et non les actions en poursuite des infractions. On appliquait donc le délai de 3 ans des articles 333,337 et 338 du code d'Instruction criminelle, concernant l'action du ministère public en matière de délit. Le même délai était considéré par la jurisprudence comme s'appliquant également à la poursuite des contraventions déférées au juge de paix, celles-ci étant punies en fait de peines supérieures aux amendes de simple police. Pratiquement, cette question offrait peu d'intérêt, tant que fut admise la règle: "pas de procès-verbal, pas d'action. Cette règle contenait, en effet, une sorte de prescription instantanée, puisque si l'on avait laissé passer l'infraction sans verbaliser, on ne pouvait plus la poursuivre. La loi du Ier Mai 1905, qui l'a abrogée explicitement a tranché définitivement la question de prescription pour laquelle elle renvoie à l'article 338 du Code d' Instruction criminelle. Qu'il s'agisse de contravention

ou de délits, la prescription de l'action est donc de 3 ans à partir du jour où l'infraction a été commise, ou encore à partir du jour où sont intervenus les actes d'instruction ou de poursuite qui ont interrompu une prescription déjà commencée.

De la prescription de l'action publique, il y a lieu de distinguer la prescription concernant l' exécution des peines. Cette prescription est celle de l'article 636 du Code d'instruction criminelle, c'està-dire la prescription de 5 ans. Jusqu'en 1923, la jurisprudence établissait une distinction entre la peine d'emprisonnement, prescrite par le délai de 5 ans, conformément aux règles du code d'instruction criminelle, et les sanctions pécuniaires qui, considérées comme des réparations civiles, ne devaient se prescrire que par le délai de 30 ans. Un arrêt de la Cour de Douai du 2 Novembre 1923, confirmé par arrêt de Cassation du 27 Mars 1924; a réformé cette jurisprudence, et admettant le caractère pénal, à cet égard, des condamnations pécuniaires, en a déduit qu'à défaut de texte spécial, la prescription de l'article 636 du C.I.Cr. s'y applique également. Le point de départ est, en principe, la date de la sentence en dernier ressort.

Et d'abord contre qui seront engagées les poursuites. Ici nous retrouvons une règle, que nous avons eu précédemment l'occasion d'examiner, et qu'on résume en disant que "le déclarant est réputé propriétaire aux yeux de la douane" cette règle, dont on a , à vrai dire, peut être un peu faussé le sens au point de vue civil (V. suprà) est; en réalité, une règle pénale, que l'art. Ier du titre XII de la loi des 6-22 Août 1791 formule de la façon suivante: "La confisca-"tion des marchandises saisies peut être prononcée con-"tre les préposés à leur conduite, sans que l'Administra "tion soit tenue de mettre en cause les propriétaires "quand même ik lui seraient indiqués, sauf, si les dits "propriétaires intervenaient ou étaient appelés par ceux "sur lesquels les saisies auraient été faites, à être "statué, ainsi que de droit, sur leurs interventions et "réclamations" (Cod. art. 560) Ce texte; est particulièrement significatif, puisqu'il vise le cas où le propriétaire serait commu par le service, qui cependant n'est pas obligé de le mettre en cause. A plus forte raison, lorsque, ce qui sera le cas le plus fréquent; le service ne connaîtra pas le propriétaire véritable, le déclarant ayant agi en son nom, sans indiquer s'il agissait pour lui-même ou pour le compte d' autrui. D'ailleurs l'article 2I du titre II de la loi de 1791 punit expressément, en cas de fausse déclaration, "celui qui a fait la fausse déclaration".

Prescription concernant l'exécution des peines.

Contre qui seront engagées les poursuites. L'auteur de la déclaration inexacte est personnellement responsable.

La jurisprudence a tiré de ces textes que 1º auteur de la déclaration est personnellement responsable, en cas de déclaration inexacte. C'est, par exemple le chef de gare qui l'a faite, et non la compagnie; dont il est l'agent, qui sera condamné à l'amende et à la confiscation (Cass civ. 24 Octobre 1922) Plus explicite encore, est l'arrêt de la chambre civile du 6 Novembre 1922 "en matière de douane, l'amende, pour avoir à certains égards le caractère de réparation civile, n'en a pas moins un caractère personnel à l'auteur de la déclaration inexacte; c'est, par suite, à bon droit que les condamnations pécuniaires encourues sont prononcées contre le signataire par procuration de la déclaration et non contre son mandant". Il résulte de ces arrêts, qui s'appuient sur le principe de la personnalité des peines, qu'on doit considérer comme très douteuse, bien qu'elle semble découler du texte même de l'article Ier du titre XII de la loi des 6-22 Août I79I, la faculté pour le service de poursuivre directement le propriétaire, en laissant de côté le déclarant.

Si donc le déclarant peut être actionné, ce ne sera que comme civilement responsable du fait de son préposé, en vertu de l'article 20 du titre XIII de la loi de I79I ainsi conçu: "Les propriétaires de mar-"chandises sont responsables civilement du fait de leurs "facteurs, agents, serviteurs ou domestiques, en ce qui "concerne les droits confiscations, amendes et dépens" (ef: art. 8 du titre III de la loi du 4 germinal an II) Ces dispositions ne sont d'ailleurs que l'application de la règle générale que l'on est responsable des personnes qu'on a sous ses ordres ou sous sa surveillance. Ainsi, le père ou la mère, après décès du mari, doivent être tenus pour civilement responsables de l'infraction douanière commise par leurs enfants mineurs habitant sous leur toit (art. I384.nº 2 du C.Civ.(I) De même, l'instituteur ou l'artisan sont responsables du fait des élèves ou apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance. (art. I384, nº 3 du C.Civ) Les maîtres et commettants sont responsables du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils sont employés (art. I384 nº 3 du C. Civ.) Il n'est pas nécessaire pour encourir cette responsabilité, que la personne désignée par le Code civil soit propriétaire des marchandises, il suffit qu' elle ait par rapport au déclarant une des qualités énoncées. Ainsi, les transitaires, ou les transporteurs,

⁽I) Jurisprudence constante en ce sens; cependant l'opinion contraire est défendue par Thibault op. cit. page 154.

bien que n'étant pas propriétaires des marchandises, sont civilement responsables du fait de leurs facteurs ou agents (Cass crim. 8 avril 1897, 6 Novembre 1922). Cette responsabilité est basée sur la présomption de faute du commettant pour n'avoir pas suffisamment surveillé son préposé et pour ne pas l'avoir empêché de commettre l'infraction pour laquelle celui-ci est poursuivi.

En cas d'introduction frauduleuse sans déclaration c'est le voiturier qui

Ce qu'on vient d'exposer s'applique aux cas où il y a eu déclaration; l'auteur de la déclaration sera pénalement responsable, alors même qu'il aurait déclaré pour le compte d'autrui. Mais il peut s'agir aussi d'introduction frauduleuse sans déclaration; Dans ce cas, l'action sera dirigée contre celui à la charge du voiturier, qui est responsable des marchandises qu'il transporte en fraude. Cependant l'article 29 du titre II de la loi de I79I (I) exempte de l'amenest responsable de portée contre les fraudeurs, les régisseurs, entrepreneurs de messageries ou voituriers, lorsque la feuille de route fournit les indications suffisantes pour mettre l'Administration en mesure d'exercer contre les auteurs de la fraude des poursuites efficaces. Il est évidemment rigoureux de rendre le voiturier responsable de la faute d'un tiers pour le compte duquel il a effectué un transport, dont il ignorait le caractère délictueux. C'est pourquoi on lui a permis de dégager sa responsabilité en indiquant le véritable coupable. Encore faut-il qu'il fournisse des indications précises, qui permettent au service de retrouver le véritable délinquant. Ainsi le voiturier ne serait pas dégagé au cas où le destinataire à qui la marchandise est adressée, la refuserait, et où l'expéditeur ne pourrait être retrouvé. C'est d'ailleurs un des rares cas où la loi douanière permet à l'auteur matériel de l'infraction de se disculper en prouvant sa bonne foi.

Il en est encore un autre qui a été introduit par la loi du IO Avril I906 en vue d'atténuer la rigueur excessive de la règle habituelle à l'égard des armateurs et capitaines de navires. Ceux-ci. en effet. se trouvaient responsables de toutes les fraudes commises par le personnel de l'équipage ou par les passagers, Or il est à peu près impossible en dépit de la surveillance la plus stricte, d'empêcher que des hommes du bord ne puissent utiliser les cachettes du navire pour soustraire à la visite de la douane des marchandises prohibées ou fortement taxées. Dans ce cas. l'amende

⁽I) Cet article, on ne sait pour quelle raison n'est pas reproduit dans la codification.

était néanmoins prononcée contre le capitaine et juridiquement le navire pouvait être saisi et confisqué.

La loi de 1906 s'applique aux objets prohibés ou taxés à 25 francs les IOO kilos décimes compris. découverts à bord des navires dans les limites des ports et rades et ne faisant pas partie de la cargaison. c'est-à-dire n'étant pas mentionnés dans le connaissement et le manifeste.

Elle pose en principe que la confiscation ne pourra être prononcée que contre ces objets. Le navire ne peut qu'être retenu préventivement pour la sûreté de l'amende.

Quant à la responsabilité du capitaine, elle disparaît quand l'auteur de l'infraction est découvert et l'auteur est seul poursuivi et même passible d'emprisonnement, car son acte est érigé en délit; le capitaine est hors de cause.

Quand l'auteur est inconnu, la responsabilité du capitaine subsiste, et il peut être condamné à l'amende. Toutefois et c'est la l'innovation essentielle de la loi de 1906- il sera déchargé de toute responsabilité s'il administre la preuve qu'il a rempli tous ses devoirs de surveillance.

Cette preuve sera fournie en justice, si l' Administration a poursuivi. Il lui appartient d'ailleurs de ne pas poursuivre, si s'elle même elle reconnaît que le capitaine avait effectivement rempli toutes ses obligations de surveillance (décis. du 9 Mars 1907).

Dans les cas qu'on vient de signaler, le responsable est admis à se disculper en établissant qu'on ne peut l'incriminer ni de négligence ni de mauvaise foi.

Ce sont là des dérogations exceptionnelles. En effet, une autre règle importante est que est responsable l'infraction douanière existe indépendamment de l'intention. La loi du 9 Floréal an VII (art. I6 du titre IV. in fine) formule, en effet; ce principe "qu'il est expressément défendu au juge d'excuser le contrevenant sur l'intention". L'infraction est constituée par l'acte matériel lui-même, alors même qu'il serait accompli par erreur ou par ignorance (Cass. crim. 3 Juillet 1875 C. Crim. 6 Janvier 1905 et 14 Décembre 1907). L'erreur ou la bonne foi ne sont pas des excuses. Celui qui a fait une fausse déclaration par erreur et tenu des mêmes peines que celui qui a agi sciemment. La seule excuse admise est le cas fortuit ou la force majeure. c'està-dire un événement non imputable à l'auteur de l'infraction et qu'il lui était absolument impossible d'éviter.

Par exemple, un propriétaire habitant dans le

Le déclarant pénalement. indépendamment de toute espèce d'intention frauduleuse.

ravon chez lequel on découvre des marchandises prohibées, et qui est présumé, en vertu de l'article 38 de la loi du 28 Avril I8I6, les avoir introduites en fraude, pourra prouver qu'elles ont été mises chez lui à son insu. Au contraire, un voyageur dans les bagages duquel ont été glissées par son domestique des marchandises prohibées (il s'agissait d'opium), ne se trouve pas dans un cas de force majeure, car il ne lui était pas impossible de procéder à toutes les vérifications dont il était tenu pour assurer la sincérité de sa déclaration. (Cass crim. 19 Mai 1926). Il a même été jugé que l'aubergiste, dans la maison duquel ont été saisis des tissus de fabrication étrangère, est, comme tout autre détenteur, responsable de la fraude", alors même que les tissus déposés chez lui l'auraient été par un inconnu qui, au lieu de faire porter dans sa chambrele porte-manteau qui en renfermait une grande partie, l'avait fait déposer dans une écurie et s'était soustrait à toute poursuite". (Cass crim. 28 Juillet 1827. Dans cet arrêt, il est vrai, assez ancien, la Cour n'a même pas voulu admettre la force majeure.

Bien que l'infraction existe, même en l'absence d'intention, il ne s'ensuit pas que les tribunaux ne puissent jamais tenir compte de la bonne foi; ils le pourront dans une certaine mesure: D'abord, quand la loi fixe à la peine un maximum et un minimum entre lesquels il leur est loisible de se mouvoir. Jusqu'à une date toute récente, c'était la seule faculté qui leur fût donnée. Depuis la loi du 29 Décembre 1928, ils peuvent lorsqu'il s'agit d'un délit de douane, c'està-dire d'une infraction entraînant, outre l'amende, l'emprisonnement appliquer à ce dernier les circonstances atténuantes (v. infrà) et faire ainsi acception du degré de culpabilité ou de bonne foi de l'inculpé pour prononcer une peine plus ou moins sévère.

Rappelons enfin le cas où le voiturier et la jurisprudence a étendu cette règle à l'aubergiste peut se disculper à la faveur de sa bonne foi, à condition de fournir des indications suffisamment précises pour faire retrouver le véritable coupable et celui où le capitaine peut se faire mettre hors de cause, en établissant sa vigilance.

Il est par ailleurs des cas, où l'intention est nécessairement un élément constitutif de l'infraction, à savoir le cas de la tentative et celui de la complicité, auxquels il reste à consacrer quelques explications.

En principe, la tentative n'est pas punissable en matière douanière conformément à la règle de droit commun, en vertu de laquelle il n'existe pas de

Cependant les tribunaux peuvent tenir compte de la bonne foi dans l'application de la peine.

Cas où l'intention est un élément constitutif de l'infraction.

La tentative en matière de délits de douane.

ventions pour les tentatives de délits et de contraventions, mais seulement pour les tentatives de crime. Cependant, quelques textes spéciaux la prévoient: par exemple, la loi du I7 Décembre I814 (art. I5 et 23) et la loi du 21 Avril I818 (art; 35 et 37) qui visent la contrebande faite ou tentée par les frontières de terre ou sur les côtes maritimes.

La tentative de contrebande.

Le texte de la loi de ISIS est peu clair de sorte que par deux arrêts, en date du 27 Avril 1830 et du 21 février 1861, la Cour de Cassation l'avait interprété en ce sens qu'il ne frappait pas la tentative. contrairement aux principes habituels des mêmes peines que le délit consommé. La contrebande effectuée aurait constitué un délit proprement dit de la compétence des tribunaux correctionnels, tandis que la contrebande simplement tentée n'aurait été qu'une contravention du ressort des justices de paix. L'administration avant cherché en vain de faire réformer cette jurisprudence, le législateur, par l'art. 2 de la loi du 2 Juin 1875, a assimilé au versement réellement effectué, la tentative de versement frauduleux, effectuée dans l'enceinte des ports ou sur les côtes, de marchandises prohibées ou assimilées et l'a soumise aux mêmes peines (I) Si les textes concernant spécialement la tentative sont exceptionnels, il ne faudrait pas croire d'ailleurs que celle-ci échappe généralement à la répression. Mais la loi douanière l'atteint d'une façon assez particulière. en érigeant en infractions spéciales des faits qui sont par eux-mêmes révélateurs de la tentative de commettre une autre infraction. Par exemple, le fait pour un voiturier de ne pas prendre le chemin direct qui conduit de la frontière au premier bureau de douane, ou bien encore, la fausse déclaration, faits qui constituent par eux-mêmes des infractions douanières, ne sont pas autre chose que des tentatives d'introduire des marchandises en fraude.

La complicité en matière douanière. La complicité suppose également l'intention, parce qu'on ne peut pas être complice sans le vouloir.

La question de la complicité, en matière doua-

nière, a donné lieu à de nombreuses controverses.

Un texte prévoit pour les contraventions de douane, c'est l'article 2 du titre VI de la loi du 4 germinal an II (cod. art. 640) "Quiconque cachera ou

(I) Constitueront par exemple des tentatives de contrebande par voiture le fait pour un voyageur de prendre place dans un wagon avec des marchandises de fraude que son arrestation l'empêche d'introduire (Besançon, 23 Octobre 1901,-contra, Douai 27 Février 1899 et 21 Janvier 1908) ou celui du voiturier qui à l'intérieur du rayon, charge sur sa voiture des marchandises de contrebande, pour en continuer l'importation, et qui est arrêté pendant que le chargement est en cours.

achètera des objets saisissables, participera à une contravention aux lois de douane sera condammé à une amende de dix fois la valeur des objets cachés ou achetés en fraude". C'est un texte qui du reste est tombé dans l'oubli et qui n'est jamais appliqué, bien que le décret de codification lui ait fait place dans ses articles.

Un autre texte concerne les délits. C'est la loi du 28 Avril I8I6, titre V, art. 53, qui a trait aux individus coupables d'avoir "participé comme assureurs, comme ayant fait assurer ou comme intéressés d'une manière quelconque à un fait de contrebande" (Cod. art. 6IO). Si les assureurs de contrebande ou les intéressés à la contrebande sont appréhendés, ils sont condamnés aux mêmes peines que les auteurs principaux, et, en plus à la privation de certains droits.

En dehors de ces textes spéciaux, doit-on faire application des règles générales de la complicité? C'est le point discuté. On sait que le code pénal, dans son article 60, n'applique les règles de la complicité qu'aux crimes et aux délits. La complicité n'est ni réprimée, ni même prévue en matière de contraventions. La difficulté vient ici de ce que la hiérarchie des infractions douanières ne concorde pas avec celle des infractions du droit commun, et que les qualifications de contravention et de délit n'y ont pas le sens usuel. C'est toutefois en se référant aux distinctions établies par le code, que certains auteurs ont contesté l'existence de la complicité punissable en matière douanière, en dehors des cas ou des textes législatifs l'ont visée expressément. On a fait valoir, en faveur de cette opinion, que, par le fait qu'elles sont punissables en l'absence d'intention, les infractions douanières rentrent théoriquement dans la catégorie des contraventions pour lesquelles le code ne réprime pas la complicité. L'argument est assez fragile, car si le caractère intentionnel ou non intentionnel distingue habituellement le délit de la contravention ce ne sont pas cependant des éléments essentiels de distinction. Il n'est pas exact de dire que le délit est toujours une infraction intentionnelle, tandis que la contravention est une infraction matérielle qui existe abstraction faite de l'intention. Il y a des délits non intentionnels (par exemple l'homicide par imprudence) et on peut citer au moins une contravention intentionnelle, le jet volontaire de corps durs ou d'immondices sur autrui. (Dod. ron. art. 475- 8°)

"Les Cours de Droit"

Répétitions Écrites et Orales

^{3,} PLACE DE LA SORBONNE, 3

Une autre opinion, moins tranchée estime que la complicité n'est pas punissable en matière de contraventions douanières, en dehors des cas visés par la loi, tandis qu'elle le serait toujours en matière de délit. On donne deux motifs à l'appui de cette opinion; le premier c'est que les articles 59 et 60 du Code Pénal n'admettant pas pa complicité en matière de contraventions, les contraventions douanières ne peuvent pas comporter de complicité; en effet, bien que la peine qui les frappe dépasse toujours le maximum des peines de simple police, elle est prononcée par le juge de paix et une infraction sur laquelle statue le juge de paix ne peut pas être rangée dans la catégorie des délits (v. Thibaut, op. cit. p. 158). L'autre motif c'est que, la loi douanière visant spécialement certains cas de complicité en matière de contraventions, il y a lieu d'en déduire à contrario que la complicité n'existe pas en dehors de ces cas spéciaux. Co qui enlève toute valeur à ce dernier argument, c'est qu'il exécute aussi des textes visant des cas spéciaux de complicité en matière de délit de douane, si bien qu'il prouverait trop et conduirait à conclure à la non existence de la complicité même pour les délits de douane.

Quant à l'assertion qu'une infraction jugée par le juge de paix est nécessairement par là même une contravention, elle répond, en réalité, à la question par la question. Elle oublie que, dans notre droit pénal, l'échelle des infractions est basée, non sur la juridiction qui applique la peine, mais sur la nature et l'importance de celle-ci. Or, le tribunal de paix constitue une juridiction d'exception, compétente pour juger des infractions à la loi douanière qui, bien que dénommées contraventions comportent des sanctions pécuniaires d'un taux supérieur aux amendes de simple police.

La jurisprudence est d'ailleurs très nettement fixée dans le sens de l'application des règles de la complicité à toutes les infractions douanières. Les complices seront donc, conformément à la règle de l'article 59 du C. Pénal, passibles des mêmes peines que celles dont sont passibles les auteurs principaux, à moins qu'un texte spécial n'en ait décidé autrement.

A cet égard on a vu plus haut que l'article 53 § Ter de la loi du 28 Avril I916 prévoit, en matière de contrebande, des sanctions plus sévères pour certains complices, à savoir les assureurs de contrebande, et les intéressés à la contrebande, que pour les auteurs principaux, puisque aux peines dont ces derniers sont passibles s'ajoute pour eux la privation de certains droits. Cette disposition ne s'appliquant qu'à

certains complices; les autres; c'est-à-dire ceux qui ne sont ni assureurs, ni directement intéressés, par exemple les porteurs ou conducteurs seront frappés simplement, conformément à l'article 60 du Code pénal des mêmes peines que l'auteur principal, sans encourir la peine supplémentaire de la privation de certains droits.

La qualité de complice ressortira de l'un des faits prévus par l'article 60 du Code Pénal. Il en résulte que, comme on l'a indiqué, la complicité a nécessairement un caractère intentionnel, tandis que l'auteur est punissable même en l'absence d'intention coupable. En effet, tous les éléments constitutifs de la complicité mentionnés par le Code tels que les dons, promesses, provocations fourniture d'armes ou d'instruments en vue de l'infraction, recel, sont évidemment des éléments volontaires.

Dérogations au droit commun en ce qui concerne l'application des peines. L'application des circons-

Si, quant aux caractères de l'infraction, le contentieux douanier déroge au droit commun, il en est de même quant à l'application des peines. La règle qui a longtemps prévalu sans aucune restriction est celle que formulent l'article 4 du titre XII de la loi des 6-22 Août 1791, l'article 23 du titre VI de la loi du 4 germinal an II et l'article I7 du titre 4 de la loi du 9 floréal an VII: "il est interdit aux juges de motances atténuan-dérer les confiscations et amendes à peine d'en répontes, depuis dre en leur propre nom". Le juge ne pourra donc pas 1928 seulement. s'abstenir de condamner" si minime que soit l'importance de l'infraction, du moment qu'elle est établie et même si l'inculpé est de bonne foi. Jusqu'à la loi du 29 Décembre 1928, il devait nécessairement infliger la peine fixée par la loi, sauf à descendre au minimum; lorsque la loi avait prévu un minimum et un maximum. mais sans pouvoir jamais la modérer, en accordant le bénéfice des circonstances atténuantes. Les textes cités plus haut ne concernent sans doute que les sanctions pécuniaires: confiscations et amendes, mais il était admis la peine d'emprisonnement ne pouvait pas davantage être réduite. On en donnait deux raisons. La première, qui était discutable, c'est que la règle posée par la loi de 1791 avait une portée générale et s'appliquait à toutes les pénalités. Si, en effet; elle n'avait visé que les amendes et confiscations c'était uniquement pour le motif qu'à cette époque, elles constituaient les seules pénalités, aucune infraction douanière n'étant passible de l'emprisonnement. L'autre argument, le seul qui fût décisif; c'est que l'article 463 du Code Pénal, s'il est applicable à tous les crimes, ne l'est qu'aux délits prévus et réprimés par le Code Pénal, et non à ceux qui sont prévus et réprimés par des lois spéciales étrangères au Code pénal, à moins que ces lois

ne prévoient son application par une disposition expresse, d'ailleurs fréquente. Or, les infractions douanières sont prévues et punies par des lois spéciales étrangères au Code pénal, qui, non seulement ne contiennent aucune disposition permettant d'appliquer l'article 463; mais qui sont dominées par cette règle que le juge ne peut modérer la peine.

Cette règle rigoureuse a été adoucie par la loi du 29 Décembre 1928, qui a modifié le § 9 de l'article 463 du Code Pénal, en y ajoutant la disposition suivante: "Sauf disposition contraire expresse, dans "tous les cas, où la peine est celle de l'emprisonne-"ment ou de l'amende, si les circonstances paraissent "atténuantes; les tribunaux correctionnels sont autori-"sés, même en cas se récidive, à réduire l'emprisonne-"ment même au-dessous de 6 jours et l'amende même au-"dessous de I6 francs".

En vertu de ce texte les circonstances atténuantes peuvent maintenant être toujours appliquées, quant à l'emprisonnement. Il n'y a pas, en effet, de "disposition contraire expresse", puisque les dispositions de la loi de I79I ne concernent que la confiscation et l'amende.

Par contre, il est admis que, malgré la loi du 29 Décembre 1928, les circonstances atténuantes ne permettent pas de modérer l'amende de douane, celle-ci ayant moins le caractère d'une peine que celui d'une réparation civile. (V. note n° 69 du 9 Janvier 1929) On peut, au surplus, invoquer cet argument de texte que la loi de 1928 vise uniquement les amendes et l'emprisonnement prononcés par le tribunal correctionnel alors que la plupart des amendes de douane sont prononcées par le juge de paix.

Pour la même raison, la loi de sursis qui est applicable à l'emprisonnement (V. Cass crim. 22 Décembre 1892) ne s'étend pas à l'amende à cause de son ca-

ractère de réparation civile.

Des dispositions particulières régissent aussi la récidive.

La récidive n'entraîne aucune aggravation en matière de contraventions de douane. En effet, les dispositions des articles 57 et 58 du Code pénal, modifiées par l'article 5 de la loi du 26 Mars 1891, qui a créé la petite récidive, exigent, pour qu'il y ait récidive, une première condamnation à l'emprisonnement. Or, les contraventions ne comportent jamais que des sanctions pécuniaires. D'ailleurs, comme on l'a justement fait remarquer, étant donné le caractère de réparation civile de l'amende, on ne comprendrait pas qu'une seconde contravention entraînât une peine plus élevée que la

Les circonstances atténuantes ne sont pas applicables à l'amende de douane.

-acche

10 mm

Le sursis est applicable à l'emprisonnement.

La récidive en matière douanière.

première, la pénalité encourue chaque fois étant considérée comme propre à couvrir entièrement le préjudice causé au Trésor. Le principe comporte cependant quelques exceptions prévues par des textes spéciaux:

1°.- l'article 45 du décret du II Juin I806 concernant la fraude des saleurs qui reçoivent dans leurs magasias ou ateliers des sels en fraude de l'impôt, ajoute en cas de récidive, à l'amende la privation de la franchise accordée pour les salaisons.

2°.- La loi du I7 Décembre I8I4 correctionnalise, en cas de récidive, en les frappant d'emprisonnement les infractions aux lois et réglements concernant l'impôt

sur les sels.

3°. L'article IO de la loi du I7 Juin I840, porte en cas de récidive au maximum ou même au double l'amende infligée pour contravention aux réglements concernant l'exploitation des mines, sources et puits d'eau salée. 4°. Aux termes de l'article 22 de la loi du I9 Juillet I880, l'emploi de procédés pour tromper le service sur le poids du sucre ou sur sa richesse saccharine compor-

te une amende plus élevée en cas de récidive.

Quant aux délits, étant donné la généralité des termes des articles 56, 57 et suivants du code pénal, la solution est différente. Pour l'amende qui y est attachée, la solution est naturellement la même, et pour les mêmes raisons, qu'en matière de contraventions: elle ne pourra pas être augmentée du fait de la récidive. Par contre l'emprisonnement devra être aggravé dans les conditions habituelles. On fera application des règles de la récidive générale, s'il s'agit d'un délit de douane consécutif à un crime ou un délit de droit commun, punis d'une peine de plus d'un an d' emprisonnement. (On fera application des mêmes règles, au cas de délit de douane puni d'un emprisonnement de plus d'un an, suivi d'un crime ou d'un délit de droit commun ce cas n'intéresse d'ailleurs pas la répression de délits douaniers). On appliquera aussi, le cas échéant, les règles de la petite récidive; ce sont celles qui interviendront le plus fréquemment. La petite récidive suppose on le sait, I' que le premier terme est constitué par une condamnation définitive, et non effacée par l'amnistie, à une peine d'emprisonnement (il n'est pas nécessaire ici, ce qui distingue la petite récidive de la récidive générale, que la peine soit de plus d'un an). 2° .- que le second terme de la récidive est constitué par un délit de même nature ou assimilé, commis dans les cinq ans qui suivent l'expiration ou la prescription de la première peine et passible lui-même d'emprisonnement.

L'application des règles de la récidive générale a été consacrée par un arrêt de Cassation du 29 novembre 1868 et par un arrêt de la Cour d'Amiens du I6 Janvier 1869. Celle des règles de la petite récidive l'a été par un autre arrêt de cassation crim. du 4 Mar. 1892.

Les principales infractions douanières.

Le tableau des infractions douanières.

Les infractions douanières sont nombreuses et même beaucoup trop nombreuses. Le"tableau des infractions", recueil semi officiel, publié par les soins de l'Administration (4° édition 1926), qui donne la nomenclature des différentes infractions avec les références aux textes qui les répriment comprend, rien que pour les infractions purement douanières (sans compter les infractions à constater à la requête des autres services; enregistrement, contributions indirectes, ponts et chaussées, etc) environ 250 numéros dont beaucoup subdivisés en bis, et en ter. Nous ne retiendrons, dans ce chapître, que les infractions les plus importantes.

Les quatre catégories d'infractions douanières.

Les infractions de douane peuvent être, tant bien que mal, groupées en quatre catégories I° .- les fausses déclarations; 2° les importations sans déclara-tion, 3° la contrebande, 4° les infractions diverses, parmi lesquelles on peut citer notamment l'opposition à fonctions,

Définition des fausses déclarations.

Les fausses déclarations (Cod. art. 70 et 635 à 639) sont : "toutes déclarations qui, si elles étaient "admises de confiance, feraient percevoir un droit infé-"rieur à celui qui est réellement dû, ainsi que celles "qui présentent, sous une dénomination inexacte, des "marchandises exemptes de droits".

Les inexactitudes peuvent porter sur les différents éléments dont la mention est requise dans la déclaration à peine de sanctions (I)

On peut ainsi distinguer plusieurs sortes de fausses déclarations. I'. les fausses déclarations d'espèce ou de qualité. 2° .- les fausses déclaration de destination, 3° .- les fausses déclarations de valeur. 4° .- les fausses déclarations d'origine ou de provenance. 5° .- les fausses déclarations de poids 6° .- les fausses déclarations de nombre des colis ou de nombre des destinataires ou expéditeurs.

Dans le langage douanier usuel, on désigne la fausse déclaration de poids sous le nom d'excédent de poids, ou d'excédent, le terme de fausse déclaration étant réservé aux fausses déclarations autres que cellelà.

Les différentes sortes de fausses déclarations.

⁽I) Il y a en effet certaines mentions dont l'absence n'est pas sanctionnée: exemple: omission des noms et résidences des destinataires.

Les fausses déclarations d'espèce ou de qualité.

Distinction de la fausse déclaration et de l'absence de déclaration.

La jurisprudence assimile la fausse déclaration de nature à l'absence de déclaration. Les fausses déclarations d'espèce ou de qualité; sont celles qui présentent les articles sous des caractères, qui ne sont pas les leurs; de telle sorte que le service est induit en erreur sur l'espèce ou la qualité et exposé à percevoir ainsi des droits inférieurs à ceux qui étaient réellement dus.

Il y a par exemple, fausse déclaration d'espèce ou de qualité, quand on déclare un tissu comme tissu de coton, alors qu'il est en soie; fausse déclaration de qualité, quand un tissu de coton blanc est porté dans la déclaration comme tissu de coton écru, ou bien encore quand un vêtement neuf est indiqué comme vêtement usagé, admissible comme tel en franchise. Le fait de présenter des produits, qui devraient rentrer dans une rubrique spécifiée comme "produits autres" ou "produits non dénommés" constitue également une fausse déclaration d'espèce.

La difficulté est ici de distinguer la fausse déclaration de l'absence de déclaration. On pourrait croire, quel que soit le degré d'inexactitude de déclaration, que le fait qu'il en a été présenté une au service, exclut la possibilité de relever absence de déclaration. Cependant, la jurisprudence s'est établie différemment. Elle assimile donc à l'absence de déclaration la fausse déclaration de nature : solution grave par ses conséquences, car, comme on le verra plus loin, tandis que la fausse déclaration d'espèce est une contravention, l'absence de déclaration est un délit, passible d'emprisonnement. D'après la jurisprudence. il y a fausse déclaration, quand on présente un tis u d'une certaine espèce comme tissu d'une autre espèce, mais il y a absence de déclaration, si par exemple on déclare des tissus, alors que le colis contient du tabac, ou bien encore si l'on introduit du poivre en le déclarant comme graines de betterave. (Douai, 30 Novembre 1896). De même, il y a absence de déclaration, lorsqu'on déclare des vins de marc comme vini naturels (Cass crim. IS Février 1899).

Les règles assez flottantes, au moyen desquelles on peut chercher à distinguer les cas de fausse
déclaration d'espèce des cas d'absence de déclaration,
ont été indiquées dans la circulaire n° II73 du 5 Juin
I875, et dans la lettre commune N° 259. Il est d'ailleurs
difficile de justifier autrement que par le souci de
la répression la jurisprudence admise. On a dit qu'une
déclaration portant sur une marchandise d'une nature
déterminée n'était pas applicable à une marchandise d'
une au re nature, de telle façon que cette dernière se
trouvait, en réalité, n'avoir fait l'objet d'aucune
déclaration. A ce compte, on pourrait raisonner exactement de la même façon pour une déclaration visant

simplement l'espèce, car, si une déclaration qui montionne des tissus n'est pas applicable à du tabac, la déclaration qui mentionne des tissus de coton, ne l' est pas davantage à des tissus de soie. Il n'y a. semble-t-il, qu'un seul cas, où la fausse déclaration de nature constitue vraiment une importation sans déclaration, c'est quand la fausse déclaration a pour objet, non pas de dissimuler la nature de la marchandise déclarée, mais l'existence, à côté de celle-ci d'une marchandise qu'on ne déclare pas. Par exemple, on déclare comme drilles (vieux chiffons) des dentelles; il y a tromperie sur la nature de la marchandise. Mais si on déclare des drilles au milieu desquelles ont été cachées des dentelles, on peut dire que la déclaration a été faite pour les drilles, mais ne l'a pas été pour les dentelles. Une des deux marchandises qui se trouvaient dans le colis n'ayant pas été mentionnée, on se trouve vraiment pour elle dans le cas d'absence de déclaration.

L'objection pratique qu'on peut faire à ce raisonnement, c'est que si on l'admet, une fraude partielle serait plus sévèrement punie qu'une fraude totale. Il y aurait simplement fausse déclaration, lorsqu'on présente comme vieux chiffons un colis qui ne contient que des dentelles et il y aurait absence de déclaration infraction plus grave entraînant des peines correctionnelles, si quand le colis contient deux marchandises dont l'une, du moins, a été exactement déclarée. Mais ce serait la loi qui serait à changer. D'ailleurs, il n'y a aucun criterium précis, qui permette de faire la distinction. Le procédé empirique parfois proposé, et qui consiste à dire qu'il y a fausse déclaration d'espèce, quand l'inexactitude porte sur les rubriques d'un même chapître, et absence de déclaration, quand on se réfère à un chapitre autre que le chapître véritable, est beaucoup trop absolu. En effet, les diverses rubriques d'un même chapitre s'appliquent parfois à des objets très différents (par exemple, le sucre, et le cacao) et beaucoup plus dissemblables entre eux que ne le sont, dans d'autres catégories, des objets classés dans des chapitres différents - (par exemple, les métaux sont classés dans un chapître et les objets en métaux dans un autre). On est donc réduit à une appréciation arbitraire du degré d'exactitude de la déclaration.

En tout cas, il y a une application de la jurisprudence qu'on vient d'exposer qui appelle des réserves expresses, c est celle qui consiste à considérer qu'il y a importation sans déclaration toutes les fois que la déclaration dissimule la qualité d'une marchandise d'être marchandise prohibée. Par exemple, c'est ainsi qu'il a été jugé que constitue une importation

28I

sans déclaration une introduction de vin de marcs (prohibé) déclaré comme vin naturel, ou encore une déclaration de mise à la consommation de mise à la consommation pour des marchandises prohibées, en vertu de la loi du II Janvier 1892, comme portant de fausses marques d'origine ou de fabrique. (Cass.crim. 18 Février 1899; C. 26 Mars et 21 Juin 1914) Cette solution est évidemment commode pour réprimer plus sévèrement la fraude, mais il semble bien qu'elle repose sur une interprétation arbitraire. Le fait d'être ou non prohibée ne change pas la nature d'une marchandise, et peut être considéré tout au plus comme changeant sa qualité au regard de la douane. Il est difficile de prétendre que le vin de marcs et le vin naturel ne sont pas des produits de même nature, encore qu'ils scient des produits d'espèces différentes. De même, l'inscription d'une fausse marque n'altère pas la nature d'un article, ni même son espèce, ou sa qualité et ne peut qu'induire en erreur sur son origi-

Les pénalités qui frappent les fausses déclarations de nature.

I'.- Marchandises exemptes de droits. Les peines dont sont punis les fausses déclarations d'espèce ou de qualité varient selon qu'il s' agit de marchandises exemptes de droits ou de marchandises taxées.

En ce qui concerne les premières, qui font l'objet des dispositions de l'article I9 de la loi du I6 Mars I863 et de la loi du 30 Juin I929, a l' exemption des droits ne dispense pas de faire à la douane les déclarations prescrites par la loi, selon les spécifications et unités énoncées au tarif général sous peine de 100 francs d'amende, à défaut de déclaration, ou en cas de fausse déclaration, (n° 5 du tableau des infractions). Ce texte de la loi de 1863 ne visait que les "spécifications et unités" énoncées au tarif général; la loi de 1929 a eu pour objet de rendre obligatoire dans tous les cas, même lorsqu'il s'agit de marchandises exemptes de droits, l'indication de la valeur, cela pour assurer l'exactitude des statistiques douanières. Toutes les fois donc que l' on omet de déclarer ou qu'on déclare inexactement l' espèce, la quantité ou la valeur de marchandises non taxées, l'amende est de IOO francs (plus les décimes) bien que cette infraction ne cause aucun préjudice pécuniaire au fisc, et ne nuise qu'à l'établissement des statistiques.

Le texte cité ne s'applique d'ailleurs que si aucun droit n'est dû, c'est-à-dire les marchandises ne sont passibles ni de droits de douane proprement dits ni de la taxe de statistique, ni de la taxe de

Repetitions Ecrites et Orales

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3

2% à l'importation représentation de la taxe intérieure sur le chiffre d'affaires. C'est dire que l' application en est exceptionnelle, car aujourd'hui toutes les marchandises qui pénètrent en France sont passibles de la taxe à l'importation, sauf un nombre infime d'exceptions.

2° .- Marchandises taxées. En ce qui concerne les marchandises taxées, ne seraient-elles soumises qu'à la taxe à l'importation, le texte archaïque, toujours en vigueur, est celui de l'article 22 du titre II de la loi des 6-22 Août I79I (Cod. art. 635), les sanctions varient pour elles, selon que le montant des droits éludés est de I2 francs ou de plus ou de moins de I2 francs.

Quand le droit éludé est de moins de I2 frs. la sanction consiste dans une amende de IOO francs, avec simple retenue de la marchandise pour sûreté du

paiement de l'amende.

Lorsque le droit éludé est de I2 francs ou plus, la sanction est, I°, une amende de I00 francs, 2°, la confiscation de la marchandise.

Ce texte appelle plusieurs observations: I°) il importe de ne pas confondre le taux des droits auxquels est soumise la marchandise, et le montant des droits éludés, ce sont là deux choses essentiellement différentes. Ce qu'il faut envisager, c'est uniquement le montant des droits éludés c'est-à-dire de la somme dont le fisc risquait d'être privé, soit une marchandise taxée à 50 francs les 100 kilos. Si on déclare une espèce différente de l'espèce véritable taxée seulement à 30 francs les IOO kilos et si la quantité est de 50 kilos, le droit éludé sera de (50fr.-30fr) x 50= = IO francs. On est donc en déça de la IOO limite de I2 francs. Supposons que la marchandise soit taxée TO francs les TOO kilos et qu'on décère une espèce taxée à 8 francs, si la quantité introduite est de 700 kilos, le droit éludé sera de (IO-8) x 7 = I4fm somme supérieure à la limite de I2 francs.

2°) Par "droits éludés", il faut d'ailleurs entendre le montant total des perceptions dont la douans risquait d'être frustrée, savoir les droits d'entrée (ou les droits de sortie), la taxe à l'importation, le droit de statistique et éventuellement, depuis la loi du I3 avril I898 (art. 20) qui les a ajoutés, les droits de consommation intérieure dont les marchandises peuvent être passibles. (I)

(I) Les boissons alcooliques, les denrées coloniales de consommation etc., sont passibles à leur entrée en France en plus des droits de douane, des impôts intérieurs. Ce sont ces impôts dont il faut tenir compte dans la détermination des droits éludés.

Ce qu'il faut entendre par "montant des droits éludés" La contravention n'en existerait pas moins, si ces derniers droits étaient seuls compromis (circul. n° 2902 du 20 Avril I898; décision du IO Octobre I904)

3°) Comme il faut un droit éludé il en résulte que, si la fausse déclaration d'espèce ou de qualité entraîne parce qu'elle pêche par excès et non par insuffisance, application de droits plus élevés que les droits réellement dus, aucune infraction n'existe. D'où cette conséquence assez curieuse que le déclarant de marchandises taxées se trouve ainsi mieux traité que le déclarant de marchandises exemptes de droits, pour lesquelles la fausse déclaration est toujours sanctionnée; bien qu'elle ne cause aucun préjudice au Trésor.

On me peut s'empêcher de souligner l'archaïsme de cette législation, qui n'a subi aucume modification depuis 1791. Dès que la fausse déclaration d'espèce ou de qualité, et nous verrons tout à l'heure que la sanction est la même pour la fausse déclaration de valeur, risque d'entraîner un simple préjudice de 12 francs pour le fisc, la confiscation s'ajoute à l'amende. Or, depuis un siècle et demi, les droits sont 10, 15 et 20 fois, voire même 50 fois plus élevés qu'en 1791, de telle sorte que la rigueur de la pénalité se trouve accrue dans la même proportion. Une somme de 12 francs est évidemment peu de chose aujourd'hui, avec des droits qui sont couramment de 1500, 2000 et 3000 francs par quintal.

Pour les fausses déclarations de valeur, qu' on peut mentionner ici, puisque la pénalité qui s'y applique est la même, il suffit s'il s'agit d'une marchandise taxée ad valorem à 30 %, appliqué à 40 francs de valeur dépasse I2 francs.

Enfin, la sanction est encourue sans qu'on tienne compte de l'importance des quantités déclarées Que l'erreur de 40 francs sur la valeur, ou que la fausse déclaration d'espèce susceptible d'éluder I2 francs de droits, s'appliquent à I0 kilos de marchandises ou à I0 quintaux ou à I00 quintaux, la sanction sera toujours la même, à savoir, outre l'amende, la confiscation de toute la marchandise; c'est-à-dire que la pénalité sera d'autant plus sévère que l'inexactitude est relativement moins importante et l'erreur plus excusable. I2 francs de droits éludés pourront entraîner confiscation aussi bien de I00 ou de I000 quintaux que de I0 kilos de marchandise.

On peut, il est vrai, objecter que pratiquement ces sanctions ne jouent pas. La douane, en effet, ne les applique pas et tout se règle par des transactions. Cependant, la peine théorique est un élément Les fausses déclarations de destination sont assimilées aux fausses déclarations d'espèce ou

de qualité.

Les fausses déclarations de valeur. Le droit de préemption de l'administration.

La loi de I88I a érigé la fausse déclaration de valeur en infraction spéciale.

Fausses déclarations de valeur à la taxe d'importation. qui sert de base à la transaction, l'Administration tendant naturellement à se montrer d'autant plus exigeante que la peine prévue par la loi est plus forte. Enfin, le système qui consiste à laisser subsister des dispositions draconiennes, en laissant à l'arbitraire administratif le soin de les atténuer, est un système plein d'inconvénients.

Aux fausses déclarations d'espèce ou de qualité une jurisprudence récente (V. Casa civ. 28 Octobre 1925) a assimilé les fausses déclarations de destination, lorsque on allègue inexastement une destination privilégiée, en vue de bénéficier d'une modération ou d'une excnération des droits. Ainsi, pendant
la guerre de 1914, les approvisionnements à destination de l'armée anglaise étaient admis en franchise;
le fait d'avoir importé, en déclarant faussement qu'
ils étaient destinés à l'armée anglaise, afin de bénéficier de la franchise des droits, du chlorure de
chaux, destiné en réalité au commerce, a été considéré par les tribunaux comme constituant l'équivalent
d'une fausse déclaration d'espèce ou de qualité et
comme comportant l'application des mêmes peines.

Avant I88I, en cas de contestation sur la valeur, la sanction résidait dans la faculté accordée à l'Administration d'exercer son droit de préemption droit en vertu duquel elle pouvait s'adjuger, en payant la valeur déclarée augmentée d'un léger supplément représentant le bénéfice éventuel de l'importateur, la marchandise dont l'estimation lui paraissait inexacte.

La loi du 7 Mai 1881, qui a supprimé le droit de préemption a érigé la fausse déclaration de valeur en infraction spéciale assimilée d'ailleurs au point de vue des pénalités à la fausse déclaration d'espèce ou de qualité c'est-à-dire passible, suivant que le montant du droit éludé est de I2 francs et plus, ou bien de moins de I2 francs, d'une amende de I00 francs (plus les décimes) et de la confiscation de la marchandise, ou bien seulement de l'amende de I00 francs avec simple retenue des marchandises pour sûreté de cette amende.

Les pénalités sont les mêmes pour les fausses déclarations de valeur concernant la taxe à l'importation de 2% (représentative de la taxe intérieure sur le chiffre d'affaires); cependant, en l'absence de texte, on ne peut pas ici, comme on le fait pour les fausses déclarations d'espèce, cumuler les deux taxes pour l'évaluation des droits compromis. En d'autres termes, si, la fausse déclaration de valeur admise pour conforme, avait permis d'éluder IO francs de droits d'entrée ad valorem et IO francs de taxe à l'

Les fausses déclarations d'origine ou de provenance importation elle n'entraînera cependant pas confiscation de la marchandise parce que, bien que le total des droits éludés soit supérieur à I2 francs, le montant de chacun d'eux n'est que de IO francs (I)

Jusqu'à une date récente, les fausses déclarations d'origine ou de provenance n'étaient visées spécialement par aucun texte. En effet, l'article 21 du titre II de la loi des 6-22 Aoît 1791 ne concerne que les fausses déclarations d'espèce ou de qualité l'article 4 de la loi du 7 mai 1881 ne concerne que les fausses déclarations de valeur, qu'il assimile aux fausses déclarations d'espèce. On atteignait cependant les fausses déclarations d'origine ou de provenance, en les assimilant aux flausses déclarations d'espèce, en vertu d'une jurisprudence qui était plutôt d'opportunité que de logique, et qui se basait sur deux jugements du tribunal du Hâvre du 23 Décembre 1842 et du Ier Mars 1884.

La loi du 30 Juin 1923 (art. 31) a comblé cette lacune. Il était d'autant plus nécessaire de le faire, que les fausses déclarations de cette catégorie peuvent causer un très grave préjudice au Trésor, en faisant bénéficier indûment l'importateur du tarif minimum, à raison de l'origine alléguée, alors que la marchandise aurait dû être soumise au tarif général, et que d'autre part, il est très malaisé au service de se défendre contre elles; parce qu'elles sont très difficiles à déceler.

Aussi, aux termes de l'article 3I de la loi du 30 Juin 1923 (Cod. art. 633), les peines sont-elles maintenant particulièrement sévères. Elles comportent I°, la confiscation, 2° une amende égale à la valeur de la marchandise, sans pouvoir être inférieure à 500 francs (décimes en sus); 3° - un emprisonnement de 3 jours à un mois, qui est facultatif pour le tribunal. La fausse déclaration d'origine ou de provenance est donc considérée par la loi, non pas comme une simple contravention, mais comme un délit, éventuellement passible de la peine d'emprisonnement. Ici, il n'est pas tenu compte pour la détermination de la peine de l'importance du droit éludé, puisque l'amende est égale, en principe, à la valeur de la marchandise. Toutefois, comme la loi parle de déclaration inexacte tendant à éluder un droit de douane" ("dans le droit de douane" on comprend également les surtaxes d'entrepôt et les surtaxes d'origine), il faut tout au moins qu'il y ait un préjudice causé au Trésor. Ne constituerait donc pas une infraction la fausse déclaration d' origine ou de provenance qui ne compromettrait pas le (I)Il est à remarquer que la fausse déclaration de vacausé au Trésor.leur ne pourra servir à éluder le droit de douane, que

s'il s'agit d'un droit ad valorem et non d'un droit

Pour que la fausse déclaration d'origine ou de provenance soit punissable, il faut qu'il y ait préjudice

Source : BIU Cujas

spécifique

recouvrement d'un droit.

Dans la pratique étant donné la sévérité des sanctions édictées par la loi, l'Administration ne relève l'infraction de fausse déclaration d'origine ou de provenance, que lorsque l'intention de fraude est certaine et que le déclarant a agi en connaissance de cause. Autrement, ou bien elle ne poursuit que pour fausse déclaration d'espèce simple contravention qui comporte des sanctions moins rigoureuses, ou, tout en maintenant la qualification ne pour suit que l'application des peines devant le juge de paix.

Une autre catégorie de fausses déclarations est constituée par les fausses déclarations de poids, qu'on appelle, dans le langage technique, "excédents" de poids. Ce terme peut d'ailleurs prêter à confusion. puisque, par excédent de poids, on entend la déclaration d'un poids insuffisant. L'excédent ressort de la comparaison faite entre le poids déclaré et le poids

constaté par le vérificateur.

Aux termes de l'article I6 de la loi du 28 décembre 1895 (Cod. art. 639), qui a modifié l'article I8 du titre II de la loi des 6-22 Août I79I, si la marchandise représentée excède de plus de 5% le poids. le nombre ou la mesure déclarés, l'excédent est assujetti au quadruple droit.

Pour les marchandises, autres que les métaux, taxées au poids à 10 francs ou moins les 100 kilos, le quadruple droit n'est encouru que si l'excédent dépasse IO% du poids déclaré. Bien que le texte ne vise dans cet alinéa que les marchandises taxées au poids à IO francs ou moins les IOO kilos l'Administration admet que cette disposition soit s'étendre à toutes les marchandises ,qu'elles scient taxées au poids ,à la mesure ou au nombre, sauf à convertir les droits au nombre ou à la mesure en droits au poids,

Le régime est donc le suivant:

I°. marchandises taxées à plus de IO francs les IOO kilos (ou à un droit à la mesure ou au nombre équivalent à un droit de plus de 10 francs les 100 kilos): tolérance de 5%. Si l'excédent constaté à la vérification dépasse 5%, cet excédent est frappé du quadruple droit.

2° .- marchandises taxées à IO francs ou moins de IO francs les IOO kilos: tolérance de IO%:

3° .- métaux, quel que soit le droit qui leur est applicable, qu'il scit inférieur, égal ou supérieur à IO francs les IOO kilos; tolérance de 5% seulement Par métaux, l'Administration entend, non seulement les métaux bruts, mais encore les ouvrages en métaux, en s'appuyant sur le texte de la loi de 1791, qui ne permettait pas de faire de distinctions.

Les fausses déclarations de poids.

Les fausses déclarations ne sont pas retenues, quand il s'agit de marchandises sujettes à coulage.

Il va de soi que ce régime n'est pas applicable aux marchandises sujettes à coulage; puisque le déclarant est dispensé, en ce qui les concerne. de déclarer le poids. La question peut se poser cependant de savoir si l'on doit relever infraction, au cas où l'importateur de marchandises sujettes à coulage en a déclaré volontairement le poids, alors qu'il n'y était pas tenu. On peut soutenir que, du moment qu'il a spontanément déclaré le poids, il est lié par les termes mêmes de sa déclaration, et que d'ailleurs, si l'on ne tenait pas compte de l'inexactitude commise, on encouragerait par là les importateurs à faire de fausses déclarations de poids, dans l'espoir que l' Administration les admettra pour conformes, au préjudice du Trésor. En sens contraire, on peut faire valoir qu'une déclaration de poids concernant une marchandise sujette à coulage ne peut être retenue comme définitive que fournie par le déclarant du moment qu' elle s'applique à des marchandises qui, par définition même, sont susceptibles de variations de poids.

Il est toutefois à remarquer que le coulage ne pouvant entraîner qu'une diminution de poids l'inexactitude commise par le déclarant, quand il déclare un poids inférieur au poids réel, ne peut tenir en l'espèce, à la nature de la marchandise. Celle-ci pourrait expliquer que le service constatât à la vérification un poids plus faible, mais non un poids plus fort que le poids énoncé dans la déclaration. L'agissement du déclarant prête en pareil cas au soupçon d'abus.

L'amende infligée en cas d'excédent de poids est calculée sur les droits de douane mais sans y comprendre les taxes intérieures. En effet, l'article 20 de la loi du I3 Avril I898, qui vise les taxes intérieures et qui les assimile, pour le calcul des droits aux droits de douane proprement dits, ne s'applique qu'aux fausses déclarations d'espèce, et les textes ne peuvent pas être étendus par analogie en matière pénale.

La distinction des marchandises taxées à plus ou moins de IO francs les IOO kilos constitue, suivent une remarque déjà faite, une délimitation beaucoup plus rigoureuse qu'elle ne l'était en I79I, par suite de l'augmentation des tarifs. Après la guerre, lorsque l'on a appliqué le système des coefficients une décision n° 7I du I3 Janvier I920 avait toutefois décidé que, pour la détermination du droit de IO Frs on continuerait à n'envisager que le tarif de base, non compris les coefficients par lesquels il était multiplié. La raison alléguée était la variabilité

extrême de ces coefficients, constamment modifiés par le Gouvernement pour tenir compte des variations du pouvoir d'achat de la monnaie. Mais depuis l'additif douanier du 2 Mars 1928, les coefficients ont été réintégrés dans les droits, de sorte que le régime des sanctions appliquées aux fausses déclarations de poids est, par là même, devenu beaucoup plus sévère. Aussi l'Administration a-t-elle pris sur elle de corriger la situation, (V. note du 7 Avril 1928 n° 962), en invitant les directeurs à ne pas poursuivre les excédents inférieurs à 10% pour les fruits et primeurs, tels que les oranges les mandarines, les pommes de terre, les fruits de table frais, soumis à des droits allant jusqu'à 50 francs les 100 kilos.

Les fausses déclarations du nombre des colis.

Sont également punies par la loi douanière les fausses déclaration de nombre des colis, communément désignées sous le nom de "déficit". Lorsque le nombre des colis déclarés est inférieur au nombre réel il y a, pour les colis en excédent, importation sans déclaration; si, au contraire, le nombre des colis reconnus par le vérificateur est inférieur au nombre porté sur la déclaration, il y a déficit et on se trouve en présence de l'infraction spéciale de fausse déclaration de nombre des colis. Aux termes de l'article 22 du titre II de la loi des 6-22 Août I79I, le déficit de colis était puni d'une amende de 300 francs par colis manquant; avec retenue préventive des moyens de transport, pour sûreté de l'amende. La loi du 30 Juin 1923 (art. 34) a élevé le taux de l'amende de 300 à 6000 francs.

Pourquoi le déficit des colis constitue une pénalité.

Comment s'explique cette pénalité. Si, en effet, l'importateur déclare un poids supérieur au poids effectif ou bien encore une espèce ou une qualité taxée à des droits plus élevés que l'espèce ou la qualité présentées, il n'y a pas d'infraction, car le Trésor n'y perd rien, et ne peut qu'y gagner. Quand le vérificateur découvre moins de colis qu'on n'en a déclarés, il semble à première vue, qu'il en devrait être de même. Si le déficit de colis constitue cependant une infraction, c'est qu'il y a présomption qu'il provient d'une soustraction frauduleuse? Le déclarant ne pourra se disculper qu'en fournissant la preuve d'un cas de force majeure (par exemple, le naufrage du navire, qui a fait disparaître une partie des colis portés sur la déclaration de gros) ou bien encore d'un vol de marchandises dont il a été victime avant leur présentation au bureau.

Il faut qu'il s'agisse, pour que l'infraction existe de colis proprement dits. Une erreur dans le décompte d'un certain nombre de planches ou de barres de fer, par exemple ne pourrait pas donner lieu par elle-même à procès-verbal. Si, par contre, il y a déficit de colis, l'infraction s'applique quelle que soit la nature de la déclaration, que l'irrégularité soit constatée par exemple dans la déclaration de détail ou dans le manifeste ou même dans le permis de transbordement.

La loi de T923 a édicté que, sur l'amende de 6000 francs, serait liquidé et prélevé quand on aurait des indications suffisantes le montant du droit de douane.

De l'infraction ci-dessus peut être rapprochée l'infraction réprimée par la loi du 27 Juillet 1822 (art. 16), qui consiste dans la présentation de plusieurs colis ou ballots fermés comme unité. La peine est de la confiscation et d'une amende de 100 frs. Cette sévérité s'explique, parce qu'en reliant entre eux plusieurs colis distincts, pour les présenter comme unité, on se ménage le moyen de couvrir un déficit de colis; Si le service s'aperçoit du manque d'un colis, il suffirait, en effet, de détacher deux colis, qui avaient été reliés ensemble et présentés comme unité, pour reconstituer un nombre correspondant au nombre déclaré.

Les fausses déclarations dans le nombre des destinataires ou des expéditeurs ne sont pas visées directement par les textes douaniers. Elle ne sont soumises à des pénalités que lorsqu'il y a droit compromis en matière de permis. Dans ce cas, elles tombent sous l'application de l'article 8I de la loi du 25 Juin I920, qui punit de 50 francs d'amende plus les décimes et les dépens, les omissions de déclaration ou fausses déclarations devant avoir pour effet d'éluder le droit de permis. (Cod. art. 239).

Une déclaration peut comprendre à la fois plusieurs irrégularités. On se trouve alors en présence du problème de la pluralité d'infractions, dont il importe de dire quelques mots au point de vue général, avant d'examiner la façon particulière dont il se présente en matière de fausses déclarations.

Le cas peut se présenter, où la même personne, au cours d'une opération douanière, se rend coupable de plusieurs infractions. En droit pénal, on distingue ce qu'on appelle le "cumul idéal" et le "cumul matériel" d'infractions. Il y a cumul idéal, lorsque le même acte est susceptible de plusieurs qualifications, c'est-à-dire lorsque le même acte réalise par lui seul plusieurs infractions. Exe ple: une fausse déclaration de valeur constitue à la fois une infraction en matière de douane, si les droits sont

Présentation de plusieurs colis ou ballots comme unité.

Les fausses déclarations dans le nombre des destinataires ou des expéditeurs.

Le cumul d'infraction en droit pénal: cumul idéal et cumul matariel.

"Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Écrites et Orales

ad valorem, et une infraction en matière de taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation. Il y a, au contraire, cumul matériel lorsque, dans le même fait, on peut découvrir plusieurs éléments distincts constituant, chacun séparément, la matière d'une infraction. Exemple: dans une même déclaration on peut commettre une fausse déclaration d'espèce et une fausse déclaration de valeur.

Comment distinguer le cumul idéal du cumul d'infractions.

Pour distinguer les deux, on peut se servir du criterium suivant: S'il y a concours idéal d'infractions, une infraction ne pourrait pas exister sans l'autre, puisqu'elles dérivent l'une et l'autre du même fait unique. Ainsi, en cas de fausse déclaration de valeur, l'infraction en matière de taxe à l'importation ne saurait exister sans l'infraction en matière de droits de douane et réciproquement, puisque c' est la même déclaration qui sert pour les deux impôts. Au contraire, quand il y a concours matériel d'infractions, on peut supposer une infraction commise sans que l'autre l'ait été. Ainsi, bien qu'une fausse déclaration d'espèce et une fausse déclaration de valeur aient été relevées dans la même déclaration on pourrait parfaitement concevoir que la déclaration fût fausse quant à la valeur, sans l'être quant à l'espèce ou inversement.

En cas de cumul idéal, seule la qualification la plus grave doit être retenue.

Pour le cumul idéal d'infractions en vertu de la règle "non bis in idem", la qualification la plus grave doit être seule retenue, parce qu'un seul acte délictueux a été commis. On en a tiré cette conclusion (V. note de M. Garraud dans les Annales des douanes, 1921, p. 165) qu'en cas de fausse déclaration de valeur, une seule contravention devrait être relevée et une seule amende de IOO francs prononcée. bien que le fait soit réprimé à la fois par la loi du 7 Mai I88I (art. 4), en ce qui concerne l'infraction douanière et par la loi du 25 Juin 1920 (art. 72) en ce qui concerne l'infraction en matière de taxe à l' importation. Cette solution, exacte pour les sanctions purement pénales, comme l'emprisonnement, nous paraît des plus contestables lorsqu'il s'agit de réparations civiles ce qui est le cas des amendes fiscales. Si 1º acte incriminé ne constitue qu'une faute unique, bien que susceptible de plusieurs qualifications, il a pu cependant causer plusieurs préjudices, en l'espèce, il y a préjudice au regard du droit de douane et préjudice au regard de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

La jurisprudence administrative s'est cependant fixée en ce sens, et une décision n° II88 du 4 Avril I922 a décidé que, dans le cas où le service constate uniquement une fausse déclaration de valeur

à l'importation de marchandises taxées ad valorem", il y a là plutôt un concours de qualifications qu'un concours de faits délictueux. D'après les principes du droit commun, une seule contravention doit être constatée". On ne poursuit que celle des deux infractions qui est punie le plus sévèrement. Il en sera de même pour le cas d'importation sans déclaration de marchandises tarifées; qui compromet elle aussi, le recouvrement de deux impôts.

La répression du cumul matériel d'infractions.

Pour le cumul matériel d'infractions, on se trouve au contraire en présence d'éléments distincts séparables les uns des autres, soit qu'il s'agisse de faits commis à des dates différentes et qui n'ent pas encore été jugés définitivement, soit qu'il s'agisse d'éléments concomitants inclus dans la même opération; chacune des infractions ayant une existence indépend dante et pouvant être poursuivie isolément. Il y a lieu toutefois quant à l'emprisonnement, d'appliquer les règles habituelles en matière du non-cumul des peines, à savoir que la peine la plus forte sera seule prononcée (Cod. d'Instr. crim. art. 365) Si les infractions ont été jugées séparément, le tribunal qui statuera sur la seconde infraction devra ordonner la confusion des peines d'emprisonnement. Au contraire, les peines pécuniaires, constituant surtout des réparations civiles, seront cumulées (Cass. Req. 27 Avril 1830; cour de Nancy, 27 Février 1878). Ces règles s'appliqueront également au cas de concours d'une infraction douanière et d'une infraction de droit commun (Cour de Besançon, 18 Décembre 1890).

Difficultés soulevées en matière douanière par la pluralité. Les règles du cumul d'infractions soulèvent des difficultés particulières, quand il s'agit de fausses déclarations. Une déclaration en douane peut en effet, contenir, plusieurs énonciations fausses, par exemple, une fausse déclaration d'espèce et un excédent de poids. Les inexactitudes peuvent même être en sens divers; ainsi il y aura par exemple fausse déclaration d'espèce et indication d'un poids supérieur au poids réel; ou bien déclaration d'un poids insuffisant et mention d'une espèce plus taxée que celle de la marchandise présentée. Ou encore, indication d'une fausse origine, entraînant application d'un tarif plus favorable que celui auquel la marchandise avait droit.

Difficultés du alcul du montant des droits éludés, en cas de pluralité

Ces différents cas sont de nature à soulever des difficultés pour l'application des sanctions et, en particulier pour le calcul du montant des droits éludés. Or, ce calcul présente une grande importance, à plusieurs points de vue; I°) en matière de fausses

d'énonciations fausses dans une déclaration.

Règles applicables pour résoudre ces difficultés.

Chaque article de la déclaration forme un élément indépendant, qui doit être envisagé

A MARK MARK AND A STATE OF

déclarations d'espèce ou de valeur, les sanctions ne sont pas les mêmes, suivant que le montant du droit éludé est de I2 francs et plus ou de moins de I2 francs 2°, pour les excédents de poids, la pénalité est proportionnelle au montant des droits sur l'excédent constaté (quadruple droit) 2°.- Comme on le verra plus loin, le montant du droit éludé intervient à différents points de vue en matière de transactions: d'une part, pour fixer l'autorité compétente pour transiger, d'autre part, pour déterminer éventuellement le taux des sanctions à appliquer par voie de transaction.

Ces difficultés ont conduit l'Administration à poser un ensemble de règles, qui sont contenues dans la circulaire n° 1967 du 13 Mars 1889. Elles peuvent se résumer ainsi.

Tout d'abord, on considère qu'il y a autant de déclarations que d'articles; chaque article forme un élément indépendant qui doit être considéré à part. On ne doit pas envisager l'ensemble des articles repris sur une même déclaration pour établir une balance des irrégularités en plus ou en moins et pour verbaliser ou non, suivant que cette balance est en faveur du déclarant ou en faveur du Trésor. Autant d'articles autant d'infractions distinctes.

Cette règle ne suffit d'ailleurs pas toujours à écarter toutes les difficultés. Lorsque les articles correspondent à des colis distincts les uns des autres elle s'applique assez facilement, mais il n'en est plus de même; lorsqu'un même colis comprend mes marchandises diverses reprises, dans la déclaration, sous des articles différents.

Supposons un colis, qui contient deux sortes de tissus constituant des articles distincts de la déclaration; l'un est taxé à 220 francs, et l'autre à 180 francs les 100 kilos. Le poids total a été exactement déclaré; mais le vérificateur constate qu'il a été déclaré trop de tissu, taxé à 180 francs et trop peu de tissu taxé à 220 francs. Quelle infraction vat-on relever 1 On peut dire que les espèces ont été exactement déclarées; puisqu'on les retrouve l'une et l'autre dans le colis, et que l'inexactitude porte sur le poids. Le poids déclaré pour le tissu taxé à I80 francs est supérieur au poids réel et cette inexactitude n'est pas punissable, car elle ne cause pas de préjudice au Trésor. Mais, par contre, le poids déclaré pour le tissus taxé à 220 francs est inférieur au poids réel: c'est là que réside l'infraction, qui constitue un excédent de poids. Mais on peut dire également que le poids total étant exact l'irrégularité a consisté à présenter un certain nombre de kilos de

tissu taxé à 220 francs comme étant d'une espèce taxée à 180 francs. Ce n'est donc pas une fausse déclaration de poids, mais une fausse déclaration d'espèce. Dans des cas de ce genre, l'Administration statue d'ordinaire par décisions d'espèce, vu la difficulté de formuler des directives générales.

Les irrégulatités en sens

La seconde règle, qui se dégage de la circulaire du I3 Mars 1889, est que, lorsqu'il s'agit d'ircontraire ne se régularités en sens contraire, ces irrégularités ne compensent pas, se compensent pas. Si, par exemple, le déclarant présente IOO quintaux de marchandise A taxée à 50 francs le quintal, en déclarant IIO quintaux de marchandise B taxée à 40 francs, on pourrait être tenté de dire: les droits véritablement dus s'élevaient à IOO quintaux x 50 francs= 5.000 francs sur la base de la déclaration, on aurait percu sur IIO quintaux x 40 frs. = 4.400 francs. Le droit compromis sur lequel doivent être calculées éventuellement les pénalités, est de 5.000 fr. - 4.400 fr. = 600 francs. Si l'on raisonnait de la sorte, on favoriserait certaines combinaisons frauduleuses. Les erreurs de poids ont chance, en effet, d'être découvertes plus facilement que les fausses déclarations d'espèce ou d'origine. En commettant donc une fausse déclaration d'espèce, et en déclarant en même temps un poids supérieur au poids véritable, le déclarant s'exposerait aux alternatives suivantes: I° la déclaration est acceptée pour conforme dans l'ensemble, sans vérification. Dans ce cas, la majoration de poids enlève au déclarant une partie du bénéfice qu'il tire de la fausse déclaration d'espèce. puisqu'il va payer sur IO quintaux de plus qu'il n'y en a réellement .- 2° .- Ou bien, il y aura vérification complète, et, dans cette hypothèse, la majoration de poids compensera, dans une certaine mesure, les conséquences de la fausse déclaration d'espèce .- 3° .- Ou bien enfin et c'est justement l'hypothèse qui a le plus de chance de se réaliser la vérification redressera seulement seulement l'erreur de poids, et le droit sera perçu sur le poids véritable, et sur l'espèce inexactement déclarée, ce qui sera tout bénéfice pour le fraudeur.

C'est cette conséquence qu'il y a intérêt à éviter.

Il y a d'ailleurs, pour ne pas compenser les deux inexactitudes à une autre raison qui est d'ordre juridique: c'est qu'un droit, elles sont indépendantes l'une de l'autre. Il y a une inexactitude concernant le poids, inexactitude qui n'est pas punissable, puisqu'elle consiste à avoir déclaré un poids trop fort. Le poids ayant été rectifié par la vérification et

ayant été reconnu être de IOO quintaux et non de IIO quintaux, c'est sur cette base que doit se faire la liquidation. En second lieu, il y a une fausse déclaration d'espèce; ces IOO quintaux sont constitués par de la marchandise A taxée à 50 francs, alors que l'on a déclaré de la marchandises B taxée à 40 francs, le calcul des droits compromis s'établit ainsi:

déclaré:

IIO quintaux marchandise B
taxée à 40 francs de quintal;
reconnu:

Too quintaux marchandise A
taxée & 50 francs le quintal;
droit compromis:

Tooqtx. x 50 frs. = 5.000 frs.
Tooqtx. x 40 frs = 4.000 frs.
T.000 frs.

En cas d'irrégularités dans
le même sens,
on ne relève
que l'infraction dont la
sanction assure la plus large réparation
au Trésor.

La troisième règle, qui ressort implicitement de la circulaire de I889, bien que celle-ci semble dire le contraire, c'est que lorsqu'il s'agit d'irrégularités dans le même sens (par exemple fausse déclaration d'origine, fausse déclaration d'espèce, excédent de poids), on ne relève en principe qu'un seule infraction, celle dont la sanction assure la plus large réparation au Trésor. Prenons, à titre d'exemple, le cas d'une fausse déclaration d'espèce, compliquée d'un excédent de poids. Si l'on retenait ces deux infractions, on devrait raisonner de la facon suivante: le déclarant a commis: I° une fausse déclaration d'espèce. qui comporte amende et confiscation de la marchandise; 2° .- une fausse déclaration de poids, qui entraîne comme pénalité le quadruple droit sur l'excédent.Or on s'aperçoit que ces deux sanctions ne peuvent pas jouer ensemble: en effet, la confiscation ne pourrait s'appliquer qu'au poids déclaré, qui a fait l'objet de la fausse déclaration d'espèce, et non à l'excédent de poids, cette dernière infraction n'entraînant pas, confirmation.

Or il est, en général, impossible de confisquer partiellement une marchandise. S'il s'agit par exemple d'une machine qui pèse I200 kilos; on ne conçoit pas qu'on puisse la saisir et la confisquer pour II00 kilos et la laisser indemne pour I00 kilos. Aussi l'Administration a-t-elle décidé, en pareil cas, de me relever qu'une seule inffaction, à savoir la fausse déclaration d'espèce (note du I6 Juin I903 au directeur de Boulogne), et encore y a-t-il doute sur la façon dont doit se faire le calcul du droit éludé. Pratiquement, le service procède de la façon suivante:

Déclaré I00 quintaux de marchandise B, taxée

à 40 francs;

Reconnu IIO quintaux de marchandise A, taxée à 50 francs.

droit compromis 1.500 francs. D'après un autre système suggéré dans un article des Annales des douanes de 1921 (Nos 44 et 45) on devrait, au contraire du moment qu'on ne retient que la fausse déclaration d'espèce, ne pas tenir compte du poids déclaré et ne s'attacher qu'au poids recomnu à la vérification. Dans ce cas, le calcul se présenterait sinsi :

poids constaté : IIO quintaux: IIO quintaux reconnus taxés à 50 francs= = IIO x 50 = 5.500frs déclarés taxés à 40 frs.

= IIO x 40 = 4.400 s droit compromis..... I.100 s

(et non I.500 francs, comme dans le mode de calcul précédent).

Nous ne saurions entrer dans le détail de toutes les difficultés pratiques que soulèvent les divers cas de concours de plusieurs fausses déclarations dans le même sens. Les exemples précédents permettent d'apercevoir du moins, la complexité du problème.

Nous ne signalerons que pour mémoire l'existence de dispositions spéciales relatives aux fausses ce qui concerne déclarations concernant certains produits: notamment fausses déclarations d'espèce ou excédents de poids en matière de pétroles (art. 8 de la loi du I6 Mars concernant cer- 1918), ou de benzols (décret du 18 Août 1920); fausses tains produits. déclarations relatives à la vaniline (décret du 5 septembre 1920); fausses déclarations tendant à éluder les taxes sur les denrées coloniales, etc. Ces infractions comportent des pénalités particulières, qui consistent généralement dans une amende et dans le quintuple droit.

La nature de l'infraction qui consiste dans l'importation sans déclaration a besoin d'être précisée. En effet, le fait de ne pas faire de déclaration n'est pas délictueux par lui-même. On est tenu de faire une déclaration pour pouvoir dédouaner la marchandise, mais on n'est pas forcé de la dédouaner. Si donc, une fois arrivé au bureau de douane, on y laisse la marchandise sans la déclarer, aucune contravention ne peut être relevée. La conséquence sera simplement la mise en dépôt des colis et leur vente au bout de deux mois, si la personne ne se présente dans ce délai pour faire une déclaration régulière. Ce qui est punissable, c'est l'amportation sans déclaration, c'est-à-dire

Dispositions spéciales en les fausses déclarations

Nature de l'infraction consistant dans l'importation sans déclaration.

l'acte positif par lequel, tout en passant par un bureau de douane (Ce qui distingue l'importation sans déclaration de la contrebande), on s'efforce d'introduire la marchandise sans la déclarer: par exemple, on dissimule, dans un colis de cotonnades qu'on déclare, des dentelles qu'on ne déclare pas; ou encore le conducteur qui fait sa déclaration cache des marchandises dans le coffre de sa voiture.

Les sanctions de l'importation sans déclaration.

I' quand il s'agit de martes de droits.

2° - quand il s'agit de marchandises taxees.

a) marchandises non prohibées ou non assimilées.

b) marchandises prohibées ou soumises à des droits de 25 francs ou plus les IOO kilos.

Les sanctions varient, suivant qu'il s'agit de marchandises exemptes de droits ou de marchandises taxées.

Pour les marchandises non passibles de droits introduites par terre, la peine est celle de l'article I9 de la loi du I6 Mai I863, c'est-à-dire une amende de IOO francs. L'article visé concerne, en effet chandises exemp-le défaut de déclaration, aussi bien que les fausses déclarations d'espèce, de qualité ou de valeur en ce qui concerne les marchandises non taxées.

Quant aux marchandises taxées, elles se divisent à leur tour, quant aux sanctions, en deux catégories: I°) les marchandises qui ne sont a) ni prohibées, b) ni taxées, à plus de 25 francs les IOO kilos, en tarif général (décimes compris) c) ni passibles de taxes intérieures de consommation: 2° .- les marchandises qui, au contraire, remplissent une de ces trois conditions.

Pour les marchandises non prohibées ou non assimilées introduites par terre l'absence de déclaration est punie de 200 francs d'amende et de la confiscation des marchandises (loi du 27 Mars 1817, art. 15 loi des 6-22 Août 1791, titre II art. 8; 3 de la loi de germinal an II titre III , art 4)

Lorsque les marchandises sont introduites par mer, les pénalités sont différentes, Ce qui montre le caractère disparate et incohérent des dispositions de notre contentieux douanier. Pour les marchandises exemptes de droits ou dont les droits ne s'élèvent pas à trois francs, l'amende est de 50 francs. Pour les marchandises taxées à un droit d'au moins trois francs sans dépasser 25 francs par IOO kilos, l'amende est de IOO francs (loi des 6-22 Août I79I titre II, art. I3 et 30)

Quant aux marchandises qui sont prohibées ou soumises à des droits d'au moins 25 francs les 100 kilos, ou encore passibles de taxes intérieures de consommation, la loi du 2 Juin 1875 (art, Ier, Cod. art 597)aérigé cette infraction en délit, puni des mêmes peines que la contrebande simple, à savoir I° confiscation des marchandises, des moyens de transport et des objets qui ont servi à masquer la fraude. 2° amende égale à la valeur des objets, sans pouvoir être inférieure à 500 francs. 3° .- emprisonnement de 6 jours

à un mois. La loi de 1875 a, en somme assimilé, au point de vue des pénalités, les importations sans déclaration de marchandises prohibées ou assimilées par les bureaux au fait de contrebande simple, c'est-à-dire aux introductions frauduleuses effectuées sans circonstances aggravantes en dehors des bureaux.

D'où deux questions! I'.- que faut-il entendre par marchandises prohibées? 2'.-quelle est la valeur de la marchandise à considérer pour la fixation de l'amende?

Ce qu'il faut entendre par marchandise prohibée ou assimilée.

Les marchandises prohibées sont toutes celles qui sont frappées de prohibitions proprement dites, qu' il s'agisse de prohibitions absolues ou de prohibitions temporaires, telles qu'elles résultent du tableau des droits, de lois particulières ou de décrets, quelle que soit, & autre part, la nature de ces prohibitions; qu'elles soient d'ordre économique ou politique, qu'elles soient motivées par des raisons de sécurité publique d'hygiène ou de salubrité, etc. (V. Cass. crim. 21 Novembre 1921). Toutefois, ne sont pas assimilées, d'après la jurisprudence administrative, à des marchandises prohibées, en ce qui concerne l'absence de déclaration, les marchandises simplement soumises à des restrictions d'entrée. En fait, d'ailleurs, la plupart de celles-ci se trouvent atteintes, comme étant taxées à plus de 25 francs les 100 kilos, puisque c'est aux marchandises de cette catégorie que s' appliquent, en général, les restrictions d'entrée, En effet. la loi assimile aux marchandises qui font l'objet de prohibitions, celles dont les droits en tarif général, atteignent ou dépassent 25 francs les 100 kilos (décimes compris). S'il s'agit de marchandises taxées au nombre ou ad valorem; il suffira de s'assurer par un calcul de conversion, si les droits auxquels elles sont soumises correspondent effectivement à un droit de 25 francs ou plus par IOO kilos. Relevons encore, au passage, la sévérité croissante de la loi de 1875, qui étend les sanctions de la contrebande à l'absence de déclaration concernant les marchandises taxées à 25 francs les 100 kilos.Les droits, en effet, depuis 1875, ont considérablement augmenté, et le nombre des marchandises taxées à moins de 25 francs et au-dessous de 25 francs se réduit de plus en plus.

Aux marchandises prohibées et aux marchandises taxées à plus de 25 francs les IOO kilos, la loi de I875 a ajouté les marchandises soumises à des taxes intérieures; de ce nombre sont, par exemple; la dynamite, les denrées coloniales, les bougies, les boissons alcooliques, etc.

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

1

Valeur à considérer pour la fixation de l'amende.

L'importation sans déclaration figure sous deux numéros du tableau des infractions.

Quant à la valeur à retenir pour déterminer le montant de l'amende, celle-ci étant, en principe, égale à la valeur, c'est celle de la marchandise sur le marché national; c'est-à-dire droits d'entrée compris, mais compte non tenu de la valeur des moyens de transport, et des instruments de fraude, bien qu'ils soient également compris dans la saisie.

Le tableau des infractions présente, quant aux importations sans déclaration, une particularité assez curieuse. On constate, en effet, que cette infraction y figure sous deux numéros différents, les numéros I et 32. Le nº 32 mentionne les peines de la contrebande que l'on vient d'indiquer en se référant à la loi de 1875, le n° I, au contraire, fait de l' "importation sans déclaration de marchandises prohibées à quelque titre que ce soit" une simple contrave tion, de la compétence du juge de paix, punie, outre la confiscation seulement d'une amende de 500 francs. l'Administration s'est attachée à justifier la coexistence de ces deux numéros, en alléguant que l'application de la loi de 1875, visée au nº 32, n'est pas incompatible avec l'application des lois des 6-22 Août 1791 (art. Ier du titre V) du 4 germinal an II (art. IO du titre II) et du 27 Mars I817 (art. I5) visées au n° I. Pour soutenir cette thèse paradoxale, elle invoque le droit qui lui a été reconnu de s'adresser au juge de paix pour lui demander la confiscation des marchandises, alors même qu'il s'agirait d'une infraction punie d'une peine correctionnelle, et de lui déférer, en renonçant à poursuivre l'application des sanctions corporelles et en ne réclamant que l'amende. des infractions qui constituent normalement des délits douaniers. Elle aurait donc le droit de poursuivre indifféremment, en vertu de la loi de 1875 qui prévoit l'emprisonnement devant le tribunal correctionnel, ou bien, au contraire, par application des lois de 1791, de l'an II, et de 1817, qui ne le prévoient pas, devant le juge de paix.

Ce raisonnement repose sur une confusion. Il est impossible de se servir ad libitum de deux textes répressifs, qui sont en contradiction l'un avec l'autre, le texte le plus récent, qui est en l'espèce celui de la loi de 1875, ayant nécessairement abrogé toutes les dispositions antérieures qui étaient incompatibles avec lui. Ce que peut faire sans doute l'Administration, c'est se contenter des sanctions pécuniaires et porter l'affaire en justice de paix en renonçant à réclamer la condamnation à l'emprisonnement. Mais ces sanctions pécuniaires ne peuvent pas être celles des lois de 1791, de l'an II et de 1817,

dont les dispositions à cet égard ont été abrogées par les dispositions différentes de la loi de 1875. L'Administration ne peut pas viser des textes qui n'existent plus. Seules peuvent être appliquées les sanctions pécuniaires de la loi de 1875; l'amende édictée par cette dernière loi n'est pas une amende fime de 500 francs, mais une amende égale à la valeur de la marchandise, sans pouvoir descendre au-dessous de 500 francs.

L'impostation en contrebande. On dit qu'il y a importation en contrebande lorsque des marchandises sont introduites en France sans passer par un bureau de douane ou bien circulent dans les 20 kilomètres de la frontière de terre, qui constituent ce qu'on appelle le "rayon douanier", en contravention aux réglements spéciaux sur la police du rayon (loi du 28 avril 1816 art. 38).

Ce qui caractérise essentiellement la contrebande, c'est, en somme, l'introduction faite en dehors du bureau. On passe par le bureau en dissimulant des marchandises: l'infraction constitue une importation sans déclaration. On les introduit par un chemin où il n'y a pas de bureau: on commet un acte de contrebande. Est d'ailleurs assimilée à l'introduction en dehors du bureau l'introduction frauduleuse effectuée en passant devant le bureau, si l'on ne s'y arrête pas La distinction établie entre l'importation sans déclaration et la contrebande qui comporte des sanctions généralement plus graves, à raison des circonstances aggravantes qui l'accompagnent souvent et dont la loi tient compte, à son fondement dans l'article 35 du titre VI de la loi du 21 Avril 1818. Elle se justifie par cette considération, que les fraudes les plus dangereuses sont celles qui sont commises en dehors des bureaux, parce que ce sont les plus difficiles à découvrir.

D'autre part, sont frappées d'une présomption irréfragable d'introduction en contrebande toutes les marchandises qui circulent ou qui constituent des dépôts dans le rayon de douane, 20 kilomètres en contravention avec les règlements. Tel sera le cas par exemple de marchandises rencontrées sur la route sans être couvertes par un acquit ou par un passavant.

Les sanctions.

Au point de vue des sanctions, plusieurs distinctions doivent être faites: I°) suivant que les marchandises de contrebande sont ou ne sont pas, soit prohibées, soit soumises à des restrictions d'entrée, soit taxées à 25 francs ou plus les IOC kilos en tarif général, soit soumises à des taxes intérieures; 2°.- pour les marchandises qui se trouvent dans l'un de ces cas, selon qu'il existe ou non des circonstances aggravantes.

a) importation en contrebande taxées à moins de 25 francs, non prohibées ou non soumises à des taxes intérieures.

b) importation en contrebande de marchandises prohibées ou taxées à plus de 25 francs ou soumises à des taxes intérieures.

Objets soumis à des restrictions d'entrée.

Les importations en contrebande de marchandises, taxées à moins de 25 francs les 100 kilos et de marchandises qui ne sont ni prohibées à l'entrée pour la consommation, ni soumises à des taxes intérieures. constituent une simple contravention, elles sont punies de la confiscation et d'une amende de 200 francs, c'est-à-dire de la même peine que l'introduction sans déclaration par un bureau. Quand il s'agit de marchandises non prohibées ou assimilées, que l'importation ait lieu sans déclaration par le bureau ou par contrebande en dehors du bureau, les sanctions sont exactement les mêmes (loi des 6-22 Août 1791, titre II, art I, 2 et I3, loi du 4 germinal an II, titre III art. 2, 4 et 5.)

Quant aux marchandises prohibées ou assimilées, la contrebande, en ce qui les concerne, constirue, en vertu de l'article 4I de la loi du 28 Avril 1816, un délit. Sent considérées comme prohibées toutes les marchandises frappées de prohibitions absolues ou relatives, pour quelque motif que ce soit, que la probibition tienne au fait que les marchandises sont revêtues de fausses marques frappées d'interdiction pour des motifs sanitaires, ou bien même pour des raisons politiques. (Trib. correct. de Sedan I5 Novembre I853).

Un doute s'est élevé quant aux objets soumis à des restrictions d'entrée. La Cour de Metz, par un arrêt du 9 Février 1852, avait admis l'assimilation aux marchandises prohibées de marchandises simplement frappées de restrictions d'entrée, dans une affaire qui se rapportait à des ouvrages de librairie. Depuis lors, la Cour de Cassation par arrêts du I4 Avril 1883 et du 21 Novembre 1921, a confirmé cette doctrine pour le motif que la douane n'établit aucune distinction entre les prohibitions générales et les prohibitions locales. En fait; d'ailleurs, les objets frappés de restrictions d'entrée, suivant une observation déjà faite à propos des importations sans déclaration, sont généralement ceux qui sont taxés à plus de 25 francs les IOO kilos, et qui sont assimilés aux marchandises prohibées. Sont également assimilés en vertu de l'article Ier de la loi du 22 Août 1875, les objets soumis à des taxes intérieures.

Il y a lieu enfin de signaler une autre assimilation, propre à la contrebande et qui n'existe pas en matière d'importation sans déclaration: sont assimilées à des marchandises prohibées les marchandises dont la prohibition a été remplacée par des droits par la loi du 24 Mai 1834 (art. 24) ou postérieurement (art. 3 de la loi du 5 juillet 1836, sanctionnant les

Echelle des sanctions en tances aggravantes.

dispositions provisoires de la loi de 1834). En ce qui concerne les sanctions, la loi tient compte des circonstances aggravantes, dont le délit est accompagné, c'est-à-dire qu'elle s'attache au nom-

cas de circons- bre des délinquants aux moyens dont ils se servent pour effectuer la contrebande et au fait qu'ils sont ou non porteurs d'armes. L'échelle des sanctions est

la suivante:

			T T
de I à 6 (A) imdividus à pied Cod. art. 603 à 606	Confiscation de la chose, des moyens de transport et des objets servant à mas- quer la fraude.	amende soli- daire de la valeur des marchandises et non infé- rieure à 500 francs.	I ou 2 individus 6 jours à I mois 3 à 6 individus 3 mois à I an (I) Minimum réduit à 3 jours pour les individus porteurs de seu- lement IO mètres de tissus ou 5 kilos d' autres marchandises.
(B) Plus de 6 individus ou plus à cheval; un seul individu ou plus en voiture. Cod. art. 607 et 608	-idem-	amende soli daire du dou- ble de la va- leur des mar- chandises et non inférieu- re à 1000 Frs	
(C) 3 individus ou plus parmi lesquele des porteurs d'armes. Cod. art. 613 et 614	Sanctions pécuniaires de la contrebande (A) ou (B) plus application des articles 209 et suiv. Section IV, du Code Pénal pour attroupement et port d'armes.		

Il n'y a plus dans notre législation de crime de contrebande.

Il n'y a plus dans notre législation de crime de contrebande. En effet, lorsque la contrebande est le fait de trois individus au moins, dont certains sont porteurs d'armes, l'infraction se dédouble; il y a une infraction douanière et une infraction de droit commun, punie, suivant ses éléments constitutifs, des peines criminelles ou correctionnelles prévues par le Code pénal.

Les pacotilleurs

Dans la terminologie du service, on désigne sous le nom de pacotilleurs, les fraudeurs qui traversent la frontière, ou circulent irrégulièrement dans le rayon isolément ou au nombre de deux, en portant individuellement IO mètres au plus de tissus ou 5 kilos au plus d'autres marchandises prohibées ou assimilées, et pour lesquels la peine d'emprisonnement peut descendre jusqu'à trois jours.

Les colporteurs Les bandes.

Au-delà de ces quantités c'est-à-dire plus de 5 kilos de marchandises, ou plus de IO mètres de tissus par personne), on est en présence de colporteurs ou de bandes, selon que les contrebandiers sont au nombre de deux ou de plus de deux. Par bandes, il faut entendre une réunion de personnes entre lesquelles existe une certaine cohésion et non une réunion accidentelle de gens qui n'ont aucun intérêt commun; mais il faut, et il suffit, si le nombre des fraudeurs est de plus de deux, que deux au moins soient nantis de quantités supérieures à dix mètres de tissus ou 5 kilos de marchandises pour qu'on se trouve en présence d'une bande de contrebandiers.

Les pénalités sont les mêmes pour les pacotilleurs et les colporteurs; à cette réserve près que pour les premiers, la paine d'emprisonnement peut être réduite à trois jours, Quant aux bandes, elles sont punies plus sévèrement (3 mois à un an).

Le nombre de personnes s'entend seulement de celles qui concourent activement et personnellement à l'infraction c'est-à-dire sans y comprendre les autres personnes, qui interviennent seulement comme complices ou comme intéressées. Des éclaireurs ou des participants, qui marchent éloignés du groupe, ne peuvent pas être compris dans le nombre (Douai I3 FévrierI900)

La circonstance aggravante de la contrebande par voiture? Ce qu'il faut entendre par voiture.

On a vu pour la contrebande par voiture. les sanctions sont indépendantes du nombre des contrebandiers. Elle peut être le fait d'un seul. Cette circonstance aggravante de l'emploi d'une voiture a été introduite par l'article 3 de la loi du 2 Juin 1875.Cette loi a voulu frapper plus sévèrement les contrebandiers qui, franchissant la frontière avec des voitures attelées de chevaux rapides, avaient le plus de chances d'échapper aux poursuites, Toutefois, comme la loi n'a fourni aucune précision, sur le genre de véhicules qu'elle concernait, la jurisprudence a été obligé d' admettre l'acception la plus large. Sans doute ne sont pas à considérer comme voitures; un bateau, une brouette, une bicyclette ou une poussette d'enfant; mais par contre, constituent des voitures depuis la locomotive ou l'automobile, jusqu'à la voiture attelée à des chiens ou même jusqu'à la voiture à bras; on aboutit

ainsi dans certains cas, à un résultat contraire, à celui que visaient les auteurs de la loi, l'emploi d'une voiture à bras par exemple, retardant évidemment la marche du contrebandier et rendant sa capture plus facile. Par une jurisprudence des plus discutables, la Cour d'Amiens (2 Juillet 1908) a même considéré que le fait d'introduire en contrebande une voiture vide constituait le délit de contrebande par voiture. Par contre, constitue incontestablement ce délit, la contrebande qui s'effectue en tramway ainsi que toute introduction frauduleuse use de marchandises au cours de laquelle, d'une façon même momentanée et interrompus, le fraudeur a fait usage d'une voiture ou a employé le chemin de fer.

Il y a de même contrebande par voiture quand une marchandise transportée par chemin de fer ou par voiture dépasse le premier bureau sans y être présentée (Dijon I8 Février 1903; Pau 3 Juillet 1919). Quand la marchandise trouvée dans un train stationnant devant le bureau, il y a simplement importation sans déclaration.

Un doute s'est élevé au sujet des marchandises jetées hors d'un train avant l'arrivée au premier bureau. L'article 3 de la loi de 1875 avait d'abord été jugé inapplicable le délit n'étant pas consommé (Douai, II Décembre 1900). Il a été jugé depuis lors que l'acte de contrebande par voiture devait être tenu pour perpétré (Pau 3 Juillet 1919).

En ce qui concerne la détermination de la valeur des marchandises pour fixer le montant de l'amende la règle est la même qu'en matière d'importation sans déclaration, c'est-à-dire que la valeur à retenir est celle de la marchandise sur le marché national, droits de douane compris, à l'exclusion de la valeur des moyens de transport et du masque de la fraude.

Rappelons que la loi punit par des dispositions spéciales la complicité et la tentative en matière de contrebande.

Sont considérés, en effet, comme complices, et frappés, outre les peines applicables aux auteurs principaux de la privation de certains droits (v.supra) tous les entrepreneurs de contrebande, assureurs de contrebande et intéressés à la contrebande. Par intéressés il faut entendre tous ceux qui, d'une façon directe ou indirecte, ont pris une participation ou un intérêt quelconque à la contrebande, comme éclaireurs, comme détenteurs, comme intermédiaires pour faciliter la vente des objets de contrebande, ou comme acheteurs de ces objets. La Cour de Cassation a même admis qu'il s'agit là d'une modalité spéciale de la complicité

Fixation de la valeur des marchandises pour la détermination du montant de l'amende.

Les peines applicables à la complicité et à la tentative en matière de contrebande

exorbitante du droit commun", qui existe même en l'ab sence de toute intention coupable et se trouve soumise de même que la généralité des délits de douane, à la règle fondamentale qui interdit expressément aux juges du fait d'excuser les contrevenants sur l'intention " (Cass Juin 1927). On peut donc être intéressé à la fraude, abstraction faite de toute connaissance coupable et de toute éventualité de profit personnel.

Enfin, l'article 37 de la loi du 21 Avril ISIS déclare applicables les peines de la contrebande "que la contrebande ait été faite ou tentée". Par exemple, un individu qui prend place dans un train avec des marchandises introduites frauduleusement, et qui est arrêté avant d'avoir franchi le rayon, ou bien encore, qui charge dans une voiture des marchandises jetées par la portière d'un wagon et qui est surpris au cours de ce chargement par un préposé des douanes est coupable de tentative de contrebande.

Parmi les autres infractions douanières qui sont très nombreuses nous nous bornerons à signaler, à raison de son caractère spécial, celle qui consiste dans l'opposition à fonction. Le législateur a tenu à protéger les agents des douanes par des dispositions particulières, contenues dans l'article I4 du titre XIII de la loi des 6-22 Août I79I et dans l'article 2 du titre IV de la loi du 4 germinal an II.Ces deux tex tes, qui visent l'opposition à fonction, s'appliquent d'une façon générale à tous actes positifs ou négatifs qui sont de nature à troubler les agents dans l'accomplissement de leur service. La loi de I791 vise les injures et les mauvais traitements, dont ils pourraien être l'objet; la loi de l'an II concerne l'opposition proprement dite faite à l'exercice de leurs fonctions. Ces deux hypothèses sont distinctes, car l'opposition à fonction, c'est-à-dire l'entrave apportée à l'exercice des fonctions peut avoir lieu sans être accompagnée d'injures ou de mauvais traitements et, en sens inverse, l'agent peut être l'objet d'injures qui ne l' empêchent pas de remplir sa mission.

Constituent, par exemple, l'opposition à 1º exercice des fonctions le refus de visite, le refus de descendre de wagon pour se rendre au bureau de douane, et même la simple opposition verbale; également l'avertissement donné au fraudeur par un tiers et d'une façon générale, toutes les interventions de tiers, susceptibles de gêner le service, telles, par exemple, que le bruit fait dans le voisinage d'une embuscade tendue par les agents afin de donner l'éveil aux contrebandies

L'opposition à fonctions est sanctionnée par nale de l'oppo- une amende individuelle de 500 francs (plus les décimes sans préjudice des poursuites éventuelles de droit

L'opposition à fonction.

La sanction pésition a fonction.

305

commun, par application des articles 209 et suivents du Code Pénal, pour "résistance avec violences et voies de fait à l'encontre des agents agissant pour l'exécution des lois". Lorsque l'opposition à fonction s'accompagne d'un délit ou d'un crime de droit commun. 1' action est exercée par le ministère public, et l' Administration se porte partie civile pour réclamer les sanctions qui la concernent.

La transaction en matière douanière

Le droit de transiger sous le régime de la loi de 1791.

Les règles du contentieux pénal en matière douanière sont extrêmement sévères. Pabon, dans son Traité du contentieux des douanes, a même pu les qualifier de "barbares". Aussi, la loi des 6-22 Août 1791 (titre XII, art. 4), en contre-partie de l'interdiction faite au juge de "modérer les confiscations et amendes sous quelque prétexte que ce fût", s'était-elle préoccupée d'en atténuer la rigueur, en permettant à l'Administration de transiger sur les peines prononcées à sa requête par les tribunaux. En vertu de ce texte la transaction ne pouvait d'ailleurs intervenir qu'après jugement c'est-à-dire une fois la condamnation prononcée, et ne pouvait porter que sur l'exécution de la poine. C'était là une atténuation insuffisante, En effet, l'Administration était toujours obligée de poursuivre, et l'auteur de l'infraction dont la bonne foi pouvait ître complète; puisqu'en matière d'infractions douanières, on ne tient pas compte de l'intention, ou dont la faute était sans gravité, n'en devait pas moins passer en jugement et risquer de veir la condamnation inscrite à son casier.

Loi de germinal an II et loi de

La loi du 4 Germinal an II Titre VI (art. 21) enleva même à l'autorité administrative la faculté floréal an VII. de transiger, que lui avait accordée la loi de 1791; et la loi du 9 floréal an VII (titre IV art. 17) ne lui restitua en cette matière qu'une partie seulement des pouvoirs que lui avait de nouveau réservés une loi du 23 brumaire an III.

L'arrêté des Consuls du I4 fructidor an X.

Revenant à des conceptions plus justes, l'arrêté des consuls du I4 fructidor an X (art. Ier.) autorisa l'Administration à transiger, soit après, soit avant jugement, c'est-à-dire non seulement sur les peines prononcées, mais même sur les poursuites à engager et sur les peines simplement encourues.

Sa force légale.

On s'est demandé quelle étnit la force légale de cet arrêt. C'est, en effet, un acte du gouvernement qui, comme tel, ne pouvait pas modifier une loi. Or. aucune disposition des lois douanières n'avait autorisé l'Administration à renoncer à la poursuite et à la

condamnation et à transiger avant jugement. L'arrêté était donc inconstitutionnel. Toutefois, sous la Constitution de l'an VIII, le Sénat-conservateur avait le droit d'apprécier la constitutionnalité des actes du gouvernement et d'annuler les actes inconstitutionnels, et il a été admis depuis lors que seraient considérés comme légaux et obligatoires les actes du gouvernement au sujet desquels le Sénat conservateur n'avait pas usé de son pouvoir d'annulation; c'est précisément le cas de l'arrêté consulaire du I4 fructidor an X. D'autre part, la Cour de Cassation, dans un arrêt en date du 30 Juin 1820, a spécifié que l'arrêté des consuls avait été maintenu dans son principe par des décrets ultérieurs qui avaient été inscrits au Bulletin des lois et avaient leur pleine exécution au moment où la loi du 28 Avril I8I6, par son article 58, est venue maintenir toutes les lois, règlements des gouvernements antérieurs en vigueur à la date de sa promulgation, et qu'elle n'abrogeait pas explicitement. Depuis lors, l'ordonnance du 30 Janvier 1822, dans son article IO et le décret du 8 Août I890 ont confirmé, d'une façon expresse, le droit de transaction de l'Administration des douanes, qui lui a d'ailleurs été reconnu par de très nombreuses décisions de jurisprudence et qui n'est pas contesté.

La réglementation du droit

Caractère juridique de la transaction.

Le droit de transaction, qui avait été réglementé par le décret du 8 Août 1890, puis par les déde transaction, crets du 8 Mai 1911 et du 4 Janvier 1921, est actuellement régipar le décret du 23 Janvier 1926, qui a déterminé de nouveau les pouvoirs des différentes autorités douanières en matière de transaction, et qui a simplifié les principes de compétence. A la suite de ce décret, a été publiée une circulaire n° 384 du I5 Avril 1926, qui résume toutes les règles en vigueur.

Aux termes de l'article 24I du Code Civil.la transaction est un contrat synallagmatique par lequel les partie préviennent ou terminent une contestation. On a mis cependant en doute que cette définition puisse s'appliquer à la transaction en matière de douane. On a fait valoir qu'en l'espèce il y a, non pas un contrat bilatéral, mais un acte d'une nature spéciale. par lequel le Service fait gracieusement remise d'une pénalité à une personne qui, du fait qu'elle demande la transaction, se reconnaît coupable. Au lieu de constituer un contrat synallagmatique, impliquant l'existence de droits chez les deux parties, la transaction douanière mettrait donc en présence une partie, 1'Administration, qui use envers l'autre d'un pouvoir discrétionnaire, et une partie, le contrevenant, qui n'a aucun droit et qui ne peut que solliciter une mesure gracieuse.

Cette analyse ne paraît pas exacte. D'abord. le fait qu'une des parties sollicite l'autre de passer un contrat n'enlève pas à ce contrat son caractère, et d'autre part, il y a des deux côtés des droits qu'en vertu de la convention, chacune des parties renonce à invoquer. Le droit que possède le contrevenant et auquel il renonce par la transaction, c'est le droit d'être jugé par la juridiction compétente. La preuve en est qu'il pourrait refuser l'offre de transaction, si l'Administration prenait l'initiative de la lui offrir.; hypothèse sans doute exceptionnelle, mais que l'on peut concevoir dans le cas où l'Administration après avoir rapporté procès-verbal, craindrait de ne pouvoir faire admettre ses prétentions par le juge. Il peut de même, retirer sa demande de transaction, tant que l'Administration ne l'a pas acceptée. Le fait que celle-ci à l'appui de la demande, exige d'ordinaire une soumission contentieuse, par laquelle le contrevenant se reconnaît coupable et passible des peines prévues par la loi, ne modifie en rien la situation. puisqu'en fait cette soumission n'a été souscrite qu' en vue d'obtenir la transaction, lorsque le Service y met cette condition. D'ailleurs, l'aveu qui est contenu dans la soumission contentieuse peut toujours être rétracté par l'intéressé, tant qu'il n'est pas intervenu de décision définitive.

Les règles applicables aux transactions en matière de douane. Quoi/qu'il en soit, il est admis que les articles 2044 et suivants du Code civil sont applicables sauf exception à la transaction en matière de douane, Ainsi la transaction a entre les parties les effets de la chose jugée en dernier ressort, elle ne peut être attaquée ni pour cause d'erreur de droit, ni pour cause de lésion (Cass. Req. 20 Décembre 1881)

La transaction ne peut être passée qu'avec la personne qui a qualité pour disposer des objets compris dans la convention (Cod. civ. 2045). En conséquence, s'il s'agit d'un mineur, la transaction sera passée avec le père ou avec la mère veuve, disposant de l'administration légale, ou bien encore avec l'assistance du tuteur, dans les conditions de l'article 467 du Code Civil, le tuteur pouvant d'ailleurs se porter fort pour son pupille.

Si le délinquant est en faillite, la transaction, conformément à l'article 496 du Code de Commerce, sera passée avec le syndic de la faillite. Pour la femme mariée, l'autorisation maritale de transiger ne paraît pas nécessaire, étant donné que la transaction est en principe un acte de nature à améliorer la situation. L'administration accepte du reste de passer des arrangements avec des personnes, qui se portent fort pour le contrevenant.

Les effets de

a) avant le jugement.

b) Après le jugement.

La transaction n'a d'effet qu'en ce qui concerne l'auteur principal et l'infraction pour laquelle elle a été obtenue.

Depuis l'arrêté des consuls, de l'an X, la la transaction, transaction peut intervenir soit avent, soit après jugement. Ses effets sont différents dans les deux cas.

Avant jugement et tant que celui-ci n'est pas devenu définitif (ce qui veut dire qu'il n'est plus susceptible d'aucun recours, ni par opposition, ni par appel, ni par pourvoi en cassation), la transaction entraîne remise totale des peines pécuniaires et éventuellement des incapacités de l'article 53 de la loi du 28 Avril I816, concernant les complices de la contrebande (v. supra).

D'autre part, elle arrête l'action publique. quant aux peines corporelles (Cass 30 Juin 1820).

Après jugement, au contraire, la transaction n'efface plus que les peines pécuniaires, les peines corporelles ne pouvant faire l'objet que d'une grâce du chef de l'Etat, provoquée par une demande de l'intéressé. La remise des peines corporelles par voie gracieuse est d'ailleurs de règle, lorsque la transaction est intervenue. En pareil cas, le service sursecit à l'exécution du jugement, si le condamné n'est pas détenu, afin de laisser au chef de l'Etat le temps de prendre la décision gracieuse.

Par ailleurs, la transaction produit tous les effets de la chose jugée. Ainsi, l'autorité de la chose jugée qui s'y attache ne permettra pas au juge de rechercher par voie d'interprétation les intentions des parties, à moins que le sens des stipulations ne soit complètement obscur ou douteux (Cass 6 Juillet 1806, 20 Décembre 1881). Elle efface toutes les conséquences pécuhiaires de l'infraction et même toutes ses conséquences pénales, si le jugement n'est pas encore définitif .

Elle ne produit d'ailleurs, en principe, ses effets qu'en ce qui concerne l'auteur principal de l'infraction, et à l'égard de l'infraction pour laquelle elle a été obtenue. Ainsi, l'accord intervenu ne fera pas obstacle au droit du ministère public d' exercer son action en vue de la répression d'un délit de droit commun, dont l'infraction douanière aurait été accompagnée; et, de même, elle n'empêche pas l'Administration de poursuivre les coauteurs ou les complices (Cass. 26 Août 1829). et n'évite pas à ceux-ci, après jugement, l'exécution de peines auxquelles ils ont été condamnés.

Cependant en ce qui concerne l'amende, comme l'amende de douane, les dépens et les sommes tenant lieu de la valeur de la marchandise qui a été confisquée sans avoir pu être saisie, sont dus solidairement

par tous les contrevenants, la remise au profit d'un codébiteur libère, en vertu de l'article I285 du Code Civil, tous les autres, à moins que le créancier n'ait réservé ses droits, auquel cas il ne peut plus répéter sa dette que sous déduction des sommes dues par le débiteur auquel elle a fait remise. Cette règle s'appliquant aussi en matière de douane. l'Administration prend toujours soin d'insérer dans la transaction des réserves formelles pour ménager son recours contre les autres contrevenants qui, cependant, ne sont tenus que déduction faite de la part virile du bénéficiaire de la transaction, ou de la somme versée par lui en vertu de la transaction, si elle est supérieure à sa part virile. La transaction bénéficie donc indirectement dans cette mesure, aux coauteurs ou aux complices, qui n'y ont pas été parties.

Causes de nullité de la transaction.

Comme tous les contrats, la transaction est soumise aux causes habituelles de nullité; incapacité des parties, dol, violence ou erreur. Il y aura incapacité des parties, si, par exemple, la transaction est consentie par un agent qui n'avait pas qualité pour l'accorder, ou bien est obtenue par un délinquant qui n'était pas capable de s'engager personnellement Quant à la violence et au dol, ne peut naturellement pas être considérés comme un fait de contrainte morale susceptible de vicier la transaction, la menace faite par l'Administration, au cas où le délinquant ne souscrirait pas aux termes de l'arrangement qui lui est offert, de poursuivre l'application des peines prévues par la loi. En manifestant l'intention de laisser la loi pénale suivre son cours régulier, à défaut de transaction, l'Administration en crée en effet un droit incontestable. Par contre constituerait une manoeuvre dolosive, susceptible d'entacher la transaction de nullité la menace adressée au contrevenant de poursuivre contre lui l'application de sanctions qui n'existent pas, ou bien encore de sanctions supérieures aux sanctions légales. Quant à l'erreur, elle ne peut s'entendre, en principe, que de l'erreur de fait puisque la transaction a précisément pour objet de mettre fin à toute contestation sur le point de droit. Serait nulle, par exemple, la transaction intervenue avec un contrevenant qui croyait qu'elle s'appliquait à une infraction autre que celle qui en fait l'objet.

Par contre, ne sont pas des causes de nullité, la lésion ou l'erreur de droit, Il a même été jugé sur ce point (Cass req. 20 Décembre ISSI) que ne peut être attaquée parce qu'elle ne pourrait l'être que pour erreur de droit, une transaction intervenue à l'occasion d'une infraction, qui n'existait pas. décision d'ailleurs des plus discutables, puisqu'en l'espèce la convention était inexistante, comme dépourvue de "cause". Il a été également jugé qu'était inattaquable, pour une raison analogue, une transaction qui avait infligé à l'intéressé des sanctions supérieures aux peines légales. (Cass req. 15 Mai 1923). Cet arrêt de 1923 prête également à discussion. On peut considérer qu'en l'espèce, il y avait, non pas erreur de droit, mais erreur de fait, car la personne qui sollicite une transaction a évidemment l'idée qu'

_ il s'agit d'un arrangement uniquement susceptible d'améliorer sa situation, en atténuant la rigueur des peines légales, et non de l'aggraver. Mais surtout une semblable transaction apparaît comme contraire à l'ordre public, car il n'appartient pas à l'Administration de se créer à elle-même un titre pour infliger des pénalités arbitraires et supérieures à celles qui ont été ádictées par le législateur. Ce qui a sans doute influencé la Cour surpême, c'est qu'il s'agissait en l'espèce d'un contrevenant, convaincu d' être coutumier du genre de fraude qui avait motivé l'affaire terminée par la transaction. Si l'Administration avait constaté et relevé toutes les infractions successives qu'il avait commises, elle aurait pu trouver là, comme les amendes de douane se cumulent, une base de condamnation qui lui aurait permis de transiger pour une somme supérieure au maximum prévu par la loi puisque cette somme se fût appliquée à une pluralité d'infractions. Mais du moment qu'elle ne l'avait pas fait et n'avait relevé que la dernière infraction, elle ne pouvait pas tenir compte des précédentes, et en infligeant une amende supérieure à l'amende légale, elle violait à notre sens la loi pénale.

Exécution des engagements de la transaction.

L'exécution des engagements résultant de la transaction est effectuée par voie de contrainte. Quand il a été souscrit une soumission contentieuse, celleci en effet constitue un titre et il y a d'autre part, une somme liquide représentée par les offres du contrevenant agréées par l'Administration. Quand la transaction a lieu sur procès-verbal ou après jugement, il suffit de suivre sur ce procès-verbal ou de faire exécuter le jugement en limitant le recouvrement aux sommes fixées par la transaction. Les directeurs régionaux peuvent d'ailleurs, à condition de prendre attache de l'Administration centrale accorder des sursis de paiement, si le bénéficiaire de la transaction se trouve dans un état de gêne, qui l'empêche de s'acquitter en une fois et immédiatement.

Dans quels cas et de quelle façon l'Administration accorde-t-elle, en pratique, la transaction ?

Dans quels cas

l'administra-

tion accorde-t-

elle en pratique la transac-

tion.

Quelles sont les formalités à remplir et quelles sont les autorités administratives compétentes, c'est ce qui reste maintenant à examiner.

Les instructions administratives invitent à ne transiger avant jugement que pour les infractions qui ne présentent pas une gravité particulière, les autres devant donner lieu à jugement et à condamnation sur laquelle on transigera. De même, en cas de saisie sur inconnu, la transaction avant jugement n' est pas possible, car il faut que l'Administration, pour être à l'abri de toute revendication, ait obtenu au préalable un jugement de confiscation, qui l'ait rendue propriétaire de la marchandise saisie. En effet, si elle transigeait avant jugement elle disposerait en donnant mainlevée, de choses qui ne lui appartiennent pas et dont elle n'a pas le droit de disposer, d'où risque de recours de la part de tiers, qui soit en invoquant la qualité de propriétaire des marchandises, soit pour tout autre cause, contesteraient la saisie. Que la transaction ait lieu après ou avant jugement, elle suppose toujours, à sa base, une infraction constatée. Avant jugement, cette constatation résultera normalement, comme on le sait du procès-verbal Très souvent par mesure de signification, il ne sera pas dressé procès-verbal, et celui-ci sera remplacé par une soumission contentieuse, contenant aveu du contrevenant. Enfin, dans certains cas, la reconnaissance de la contravention et le règlement par voie de transaction auront lieu dans le même acte: il y aura ce que la circulaire appelle transaction provisoireexpression impropre car toutes les transactions comme on le verra plus loin, ont d'abord un caractère provisoire, et ce qu'il conviendrait d'appeler plus exactement transaction immédiate.

I.- En règle habituelle, il n'est dressé procès-verbal que pour les affaires importantes, ou pour
celles dans lesquelles le contrevenant refuse de souscrire une soumission contentieuse, ou ne trouve pas de
caution pour l'avaliser, d'une manière générale, pour
les affaires au sujet desquelles le service veut se
ménager l'éventualité de poursuites en justice. Le precès-verbal comporte en effet saisie des marchandises
ce qui est une complication pour l'Administration qui
doit en assurer la garde et pour l'intéressé qui s'en
trouvé provisoirement dépossédé jusqu'au moment où la
transaction lui en accordera main levée.

Au cas où la transaction aura lieu sur procèsverbal, l'intéressé fera des offres pour terminer l'affaire administrativement; et si l'Administration locale accepte ces offres un acte de transaction provisoire

Source : BIU Cujas

sera établi et scumis à l'Administration supérieure pour être homologué définitivement par elle.

II .- La plupart du temps, le service se borne à faire souscrire à la personne prise en faute une soumission contentieuse. La soumission contentieuse est un engagement comportant fourniture d'une caution et portant acquiescement du signateire aux faits articulés contre lui, c'est-à-dire reconnaissant l'infraction et portant engagement de s'en rapporter entièrement à l'Administration quant aux suites pécuniaires dont l'affaire sera jugé susceptible . La soumission contentieuse contient donc I'- un aveu de culpabilité; 2° une acceptation préalable des décisions de l'Administration à l'égard du soumissionnaire. Eventuellement, elle pourra également prendre acte des offres réelles faites par l'intéressé pour terminer l'affaire, offres qui pourront également n'être formulées que plus tard.

L'avantage de la soumission cautionnée est que, les droits du fisc étant garantis par l'engagement de la caution, le contrevenant obtient immédiatement main levée des marchandises.

La soumission ne doit pas toutefois être confondue avec la transaction; bien qu'elle la prépare En effet, en vertu de la soumission; l'Administration pourrait appliquer les peines légales, sans être tenue de les atténuer, lè soumissionnaire s'en remettant à elle, dans les limites des pénalités légalement encourues (Trib. de paix de Bordeaux 22 Janvier 1901, Cass. req. 2 Mai 1911). Elle pourrait, par conséquent, exiger la totalité des sanctions pécuniaires prévues par la loi et en poursuivre le recouvrement par voie de contrainte. Elle pourrait même engager des poursuites devant les tribunaux. A ses yeux, la soumission cautionnée a purement et simplement la valeur d'un aveu, aveu que l'intéressé est d'ailleurs libre de rétracter suivant les règles du droit commun.

La soumission contentieuse constitue un engagement civil, une obligation unilatérale, dont l'effet ne se prescrit que par 30 ans (v. circul. précit. du 15 avril 1926).

Reque en la forme administrative, elle a la valeur d'un acte authentique, et échappe par conséquent aux prescriptions de l'article I326 du Code civil, concernant l'obligation de l'écriture de la main du signataire, ou tout au moins de l'inscription "bon pour pouvoir" avant la signature. Rappelons que, d'après la jurisprudence, la soumission n'entraîne cependant pas novation (v. supra) et que, quel que soit le montant des pénalités encourues, les difficultés

3 I 3

auxquelles elle peut donner lieu sont toujours de la compétence du juge de paix, comme se rattachant à une dette d'impôt douanier. Le fait par un agent des douanes de faire souscrire la soumission contentieuse constitue incontestablement au surplus un acte de fonction et, par conséquent, rentre dans les "autres affaires de douane", que la loi défère au juge de paix, de même que les questions concernant le recouvrement des droits (Trib. de paix d'Alger 29 Juin 1890; Trib. de paix de Bordeaux 29 Juin 1901; Cass. 2 Mai 1911).

III.- La soumission contentieuse bien qu'elle constitue déjà une simplification, en évitant le procès-verbal et la saisie, présente cependant deux inconvénients: d'abord elle ne termine pas l'affaire, puisqu'elle n'est que le prélude de la transaction à intervenir; ensuite, et surtout, elle oblige le contrevenant à fournir caution, ce qui peut le mettre dans l'embarras, s'il ne trouve pas de répondants, et ce qui lui occasionne des frais, car ceux-ci se font payer leur garantie. D'où, dans certains cas, la transaction immédiate, "tenant lieu de procès-verbal"; qui réglant instantanément l'affaire, par le paiement d'une somme acceptée par le service, évite d'avoir à fournir caution.

Autrefois, la règle était d'exiger toujours la souscription d'une soumission contentieuse, lorsque l'infraction était relevée à la suite d'une déclaration et à l'occasion d'une vérification de marchandises. Pour les infractions relevées à la charge des voyageurs, ou encore pour les affaires de brigade sans gravité on admettait la possibilité de conclure des transactions immédiates sans procès-verbal et sans souscription d'une soumission contentieuse. Depuis lors, afin d'éviter des frais aux intéressés, on a éalargi le nombre des cas ou la transaction peut intervenir directement.

L'acte énonce la constatation de l'infraction par la receveur, la reconnaissance du contrevenant, le montant des offres leur acceptation et l'encaissement de la somme dont il a été délivré quittance,

C'est ce qui peut avoir lieu maintenant: I° quand il s'agit d'infractions dégagés du soupçon d'abus et ne donnant lieu qu'à des amendes de principe, ou bien encore d'infractions dépourvues de gravité, lorsque le chiffre des condamnations pécuniaires encourues ne dépasse pas 1000 francs, non compris la confiscation des moyens de transport et celle des marchandises servant de masque à la fraude. 2°.- au cas de droits fraudés ou compromis lorsque ceux-ci ne sont pas supérieurs à 100 francs même si la condamnation

pécuniaire encourue excède I000 francs.

De cette hypothèse peut être rapprochée bien qu'elle ne doive pas être confondue avec elle celle de l'"acte de réalisation intégrale des pénalités encourues", qui est principalement employé en matière d'excédent de poids (v. supra). C'est un procédé destiné à terminer instantanément l'affaire, sans formalités et sans poursuites. Il participe du caractère de la transaction ordinaire en ce que l°.— il y a convention de ne pas user de la voie judiciaire. 2°.— l'acte; comme toutes les autres transactions, est soumis à l'approbation de l'autorité supérieure. Il s'en écarte par contre, en ce sens qu'il ne comporte aucune modération des pénalités: ce sont les pénalités légalement encourues qui sont acquittées sur le champ.

Quelles que soient les conditions dans laquelle la transaction est intervenue, celle-ci passe toujours par deux phases: une phase proviscire et une phase définitive. L'administration locale passe la transaction proviscire; l'autorité supérieure arrête la transaction définitive. Ceci est vrai même des transactions immédiates. La formule de transaction énonce toujours qu'elle ne sera que provisoire tant qu'elle n'aura pas été approuvé par l'autorité supérieure et qu'au cas où celle-ci la rejetterait, l'arrangement serait nul de plein droit. Le versement effectué par le contrevenant qui s'acquitte de suite. en cas de transaction immédiate n'est reçu qu'à titre de consignation jusqu'au moment ou l'approbation de l'Administration supérieure a rendu la transaction définitive. Il va d'ailleurs de soi que, bien que toujours provisoire en droit avant d'avoir été approuvée, la transaction immédiate accordée à un voyageur est, en fait, définitive par la force des choses, et que l'autorité supérieure ne peut pratiquement que la sanctionner, faute de pouvoir la plupart du temps retrouver l'intéressé si elle était rejetée.

En matière de transaction provisoire, sont compétents pour agréer les offres de transaction et déterminer les conditions de l'arrangement les rece-veurs principaux et les receveurs? Par exception, les inspecteurs chefs de la visite ont qualité pour régler les arrangements provisoires en ce qui concerne les saisies de bureau, sous réserve du simple avis du receveur.

La transaction est établie en autant d'originaux qu'il y a de parties distinctes, y compris le receveur. Elle est soumise au timbre de dimension, elle est d'autre part, soumise obligatoirement à l' enregistrement, lorsqu'elle tient lieu de procès-verbal Il en est de même de la soumission contentieuse, quand elle est signée à la fois du contrevenant et des agents qui ont constaté l'infraction.

La transaction provisoire est transmise sans retard par le service local à l'autorité supérieure.

Cette transmission à lieu tous les quinze jours pour les transactions qui sont de la compétence de l'Administration centrale et immédiatement pour celles qui sont de la compétence du ministre. Elle est accompagnée du dossier de l'affaire, contenant les avis des chefs locaux, sur le degré d'indulgence que mérite l'

auteur de la contravention.

Le droit de transaction définitive appartient, suivant les cas, aux directeurs régionaux, au directeur général, ou au ministre. Les compétences sont actuellement réglées, à cet égard, de la façon suivante par le décret du I5 Avril 1926, qui a simplifié les règlements antérieurs, et qui a pris des mesures de décantralisation tendant à étendre les pouvoirs des directeurs, D'une façon générale, elle est déterminée d'après le montant des pénalités encourues, le montant des droits compromis entrant d' ailleurs en ligne de compte.

Les directeurs régionaux statuent quel que soit le montant des condamnations encourues.

I°.- Quand il s'agit d'infractions constatées à la charge des voyageurs et n'ayant pas donné lieu à des poursuites judiciaires.

2°.- toutes les fois qu'il s'agit d'infractions dégagées de soupçon d'abus ne comportant, par suite, que des amendes de principe, Sont considérées comme amendes de principe les amendes dont le minimum ne peut pas être inférieur à 50 francs et dont le maximum ne dépasse, ni la somme de IOOO francs, ni le dixième du droit compromis.

3°.- en dehors de ces deux cas spéciaux, relèvent également des directeurs régionaux, les transactions relatives à des infractions pour lesquelles les peines encourues ne dépassent pas 5000 francs, décimes compris, ou bien pour lesquelles le montant des droits fraudés ou compromis ne dépasse pas I500 francs.

Le directeur général des douanes statue définitivement après délibération du conseil d'administration: I° sur toutes les affaires autres que celles qui sont réservées aux directeurs locaux, jusqu'à 20.000 francs de condamnations pécuniaires encourues et jusqu'à 5.000 francs de droits compromis ou fraudés. 2°.- sur les infractions qui normalement ressortissant à la compétence des directeurs locaux,

La transaction définitive.

Autorité à laquelle il appartient de transiger définitivement.

Compétence des directeurs régionaux/

Compétence du directeur général. Compétence du ministre des finances. Le comité des remises et transactions.

Détermination du montant des droits compromis. lorsqu'il y a désaccord au sujet de la transaction à intervenir entre le directeur local et ses subordonnés.

Enfin, I° lorsqu'il y a désaccord entre le directeur général et le conseil d'administration de la régie, et 2°- d'autre part, dans tous les cas qui ne sont pas réservés soit aux directeurs régionaux, soit au directeur général, c'est-à-dire au-delà de 20.000 francs de pénalités encourus ou de 5.000 frs. de droits compromis, c'est le Ministre qui statue, après avis d'un comité spécial, comprenant, en particulier, les directeurs des administrations financières du ministère, qu'on appelle le comité des remises et transactions, ce comité a été institué par arrêté du 26 Janvier 1887 et réorganisé par des arrêtés du 7 juillet 1898, du 31 Juillet 1899 et du 3 Mai 1920.

Lorsqu'il y a lieu, pour fixer les compétences respectives de ces différentes autorités, de tenir compte du montant des droits compromis, en comprend dans le montant de ces droits les droits de douane proprement dits, les droits de statistiques, les droits de consommation intérieure, mais non les taxes locales, telles par exemple, que les droits d'octroi. Pour déterminer le montant des droits compromis, en cas de fausse déclaration d'espèce avec excédent de poids on prend pour base la comparaison entre le poids déclaré et le poids reconnu, c'est-à-dire que par exemple, si l'importateur a déclaré 1000 kilos d'une certaine marchandise taxée à I20 francs, les I00 kilos et que le service a reconnu I200 kilos, d'une marchandise taxée à I60 francs, le droit compromis s'établira de la façon suivante:

déclaré IOOO kilos à IZO frs. les IOO kgs. = IZOO frs. reconnu IZOO " " I6O " " " = I92O " droit compromis : I92O - IZOO = 720 frs. (I)

Au cas où l'autorité compétente refuse son approbation la transaction provisoire devient nulle de plein droit et les parties rentrent dans leurs droits respectifs tels qu'ils existaient au moment cû elle a été signée, c'est-à-dire que l'Administration pourra

⁽I) L'autre système dont l'Administration interdit l'application, parce qu'il serait moins favorable au Trésor, aurait consisté à se baser uniquement sur le poids reconnu et à ne tenir compte que de la différence d'espèce. Dans ce cas, le poids reconnu étant I200 kilos, le calcul se serait établi de la façon suivante: I200 kilos reconnus taxés à I60 francs I920 francs I200 kilos déclarés à I20 " = I440 " Droit compromis: I920 - I440 = 480 francs.

reprendre les poursuites judiciaires ou faire exécuter le jugement intervenu ou accorder une nouvelle transaction sur d'autres bases.

Il reste à voir comment seront en général fixés les sanctions par voie de transaction.

On a vu que la transaction implique des offres de la part de celui qui la demande, offres sur lesquelles l'Administration aura à se prononcer. Ces offres comprennent:

I° .- Le remboursement des frais

2° .- Quand la peine encourue comporte la confiscation, le paiement d'une somme tenant lieu de leur valeur.

Quand la confiscation n'est pas encourue, il est donné purement et simplement main levée des marchandises).

3° .- le paiement d'une somme déterminée tenant lieu de l'amende.

4° .- , quand l'infraction comporte cette sanction, l'abandon des moyens de transport et des marchandises servant à masquer la fraude, ou bien le paiement d'une somme représentant cette partie de la condamnation.

Il est interdit de faire par voie de transaction aucune remise sur les droits simples dus au Trésor, celui-ci devant toujours être assuré du recouvrement de l'impôt.

Le montant des réparations à exiger du contrevenant est évidemment affaire d'appréciation. Cependant l'Administration, en vue d'établir une certaine uniformité dans sa jurisprudence, a donné à ses agents des instructions quise basent pour graduer les sanctions I' .- sur l'intention de fraude, selon que cette intention est écartée, douteuse, présumée, ou certaine. 2° .- sur les chances d'impunité de l'infraction, suivant qu'il s'agit d'une infraction ne pouvunt échapper, ayant des chances d'échapper, ou pouvant facilement échapper, 3° .- suivant le montant des droits compromis

L'échelle des sanctions à infliger par voie de transaction est graduée suivant ces différents élé-

ments.

Exemples : Intention de fraude écartée.

infraction ne pou- passer outre ou vant échapper..... amende de principe

ayant des chances

amende variant entre d'échapper.....le taux d'une amende de principe et le droit compromis.

pouvant facilement amende variant entre échapper.....la moitié et le double du dreit compromis.

Les offres du demandeur à la transaction.

Interdiction de la remise du droit simple par voie de transaction. Fixation du montant des réparations à exiger du contrevenant en cas de transaction.

Echelle des sanctions.

Intention de fraude certaine.

infraction ne le simple droit et pouvant échap- amende le quadruple du per......droit compromis variant

ayant des chan- Le double et le ces d'échapper.....sextuple des droits entre compromis .

pouvant facile- le quadruple du

ment échapper.....droit compromis.

Cette échelle présente un grand intérêt. puisque du fait que la transaction est la solution la plus fréquente en cas d'infraction, c'est elle qui fixe pratiquement les peines appliquées, en matière douanière. Les instructions prévoient d'ailleurs comme on a pu le voir, la possibilité de "passer outre" c'est-à-dire de fermer les yeux quand il s'agit de contraventions de bonne fei qui, ne prêtant à aucun soupçon d'intention frauduleuse, et ne pouvant échapper à la vigilance du service, n'entraînent aucun risque pour le Trésor. Le droit de passer outre est accordé aux vérificateurs jusqu'à 40 francs de droits compromis; aux receveurs chefs de visite, ou aux inspecteurs ou aux receveurs principaux, suivant l'importance du droit compromis, lorsque celui-ci est compromis entre 40 et 1000 francs, et aux directeurs au-delà du chiffre de 1000 francs .

ETUDE DES STATISTIQUES DOUANIERES .

Il est inutile d'insister longuement sur l'
utilité des statistiques douanières. Elles fournissent
des renseignements précieux à l'industrie et au commerce qui peuvent, en les consultant se rendre compte
des débouchés qui leur sont ouverts en même temps que
des concurrences qu'ils ont à redouter. Leur intérêt
n'est pas moins grand pour l'industrie des transports
à laquelle elles indiquent les grands courants de trafic du pays avec les nations étrangères et qu'elles
mettent ainsi à même de combiner sa politique de tarifs, de voir et de créer s'il y a lieu des tarifs
spéciaux de pénétration, ou, au contraire, des tarifs
destinés à favoriser certaines branches d'exportation.

Elles sont enfin un instrument indispensable pour les Gouvernements, lorsqu'ils ont à engager des négociations douanières avec les Etats étrangers. C'est en consultant ce qu'on appelle les "comptes des puissances", c'est-à-dire la statistique propre des échanges avec tel ou tel pays que les négociations sauront sur quels points il est possible de lui faire des concessions et pour quels produits il convient de lui demander des avantages corrélatifs.

Les origines des statistiques douanières.

Les statistiques douanières sont d'origine très ancienne. Avant l'incendie de la douane de Londres, on trouvait dans les dossiers de cet établissement des registres dressés au XIII° siècle. Les douanes de Lubeck et de Dantzig détiennent des documents plus anciens encore. En Angleterre, dès la fin du XVII° siècle, était dressé un état général des marchandises importées et exportées par les différents ports du pays. En France le premier effort de documentation remonte aux colbertisme. En I693, les agents des douanes furent invités à adresser, tous les trois mois, à la Ferme générale un relevé spécial des articles à l'importation et à l'exportation.

Le bureau de la balance du commerce. Un ordre du conseil du roi du I7 Avril I7I3, confirmé par un arrêt du I6 Juin I7I6, créa le bureau de la balance du commerce, qui était chargé de centraliser les chiffres des échanges entre la France, les colonies, les principales puissances européennes et les pays d'Extrême Orient. Ce bureau fonctionna sous les ordres de la Ferme générale jusqu'en I785. A cette date, Necker en enleva la direction à la Ferme générale pour l'attribuer au Gouvernement et apporta à son fonctionnement quelques perfectionnements de détail.

D'ailleurs, les indications fournies par le bureau de la balance du commerce sont très sujettes à caution. Une première raison s'en trouve dans la multiplicité des tarifs douaniers qui fonctionnaient à cette époque et dans la diversité des procédés de constatation employés suivant les provinces. Mais la raison principale en est dans le souci constant du bureau de traduire une balance favorable, ce qui conduisait à fausser plus ou moins les chiffres dans le sens

que l'on désirait faire apparaître.

Le bureau des archives du commerce, créé par la Constituante.

La Constituante fit un grand effort de documentation, en créant, d'une part, le Bureaucentral de l'Administration du commerce, et d'autre part, le bureau des archives du commerce, et en attribuant au service des douanes le soin d'adresser à ce dernier bureau les chiffres de l'importation, de l'exportation et de la navigation, afin de permettre l'établissement des tableau généraux du commerce. Le bureau des archives, qui avait été sur ces entrefaites réuni à la Régie des douanes, ne publiait d'ailleurs pas de statistiques le tableau faisait simplement l'objet d'un rapport au Ministre, qui était conservé secret. En l'an V et en l'an VI, différentes circulaires furent publiées pour améliorer l'établissement des tableaux généraux du commerce, mais les documents statistiques conservaient toujours leur caractère purement administratif et confidentiel; ils n'étaient pas portés à la connaissame

du public.

Comment s'est introduite la publicité des documents statistiques de la douane.

Le Bureau de la statistique commerciale Son fonctionnement. C'est seulement en I825 que leur publicité s'introduisit à la suite d'un incident fortuit. La droite ayant demandé au Gouvernement de faire une enquête sur les objets importés en France, afin de se rendre compte s'ils étaient véritablement indispensables, à l'industrie nationale comme matières premières, le Gouvernement refusa catégoriquement de faire droit à cette demande, sur laquelle il posa même la question de confiance. Mais, pour accorder cependant une concession à l'opposition, il décida de faire publier par la Direction générale des douanes le Tableau du commerce extérieur, dont la publication, s' est poursuivie régulièrement depuis lors.

Cependant ce n'est qu'à une époque relativement récente qu'on a attribué aux statistiques douanières toute l'importance qu'elles présentent. La première instruction; en effet, qui ait codifié les règles et fixé les principes de dépouillement statistique que devraient suivre les bureaux remonte seulement à l'année 1894. Elle a été remplacée depuis lors
par l'instruction n° 282, du 22 Octobre 1923. Jusqu'en
1914, les statistiques étaient considérées comme une
besogne accessoire de l'Administration. Il était d'usage, dans les bureaux de confier le soin de colliger
les chiffres qui devaient figurer dans les documents
statistiques, aux agents les plus médiocres, afin de
réserver les autres aux services des déclarations et
des vérifications.

Actuellement, la statistique a perfectionné ses méthodes et le Bureau de la Statistique commerciale, installé à Reuilly, dispose de moyens perfectionnés.

En ce qui concerne les statistiques d'exportation, tous les bureaux de quelque importance envoient au Bureau de la Statistique commerciale les déclarations de sortie elle-mêmes, qui sont examinées, donnent lieu, le cas échéant, à des demandes de renseignements complémentaires adressées au bureau qui les a transmises, et sont ensuite transcrites sur des fiches. Quant aux statistiques d'importation, les déclarations ne sont pas envoyées elles-mêmes par les bureaux ce sont ceux-ci qui les transcrivent directement sur les fiches, lesquelles sont seules adressées à l'Administration centrale. Une fois en possession de ces fiches qui reproduisent les indications des déclarations d'importation, ou des fiches sur lesquelles elle a reproduit elle-même les mentions essentielles des déclarations d'exportation, qui lui ont été transmises, l'Administration les confie à un personnel

spécial préposé au service des machines à statistiquer les fiches sont perforées mécaniquement, chaque trou correspondant à une indication de la statistique: espèce, pays de provenance, valeur, etc, et d'après leurs perforations, classées et dénombrées automatiquement

Les statistiques tion des douanes.

32 I

L'Administration des douanes publie actuellede l'administra-ment plusieurs statistiques: I°, les statistiques du commerce extérieur, 2° .- les statistiques du trafic intérieur par mer, c'est-à-dire du trafic de port français à port français, y compris Strasbourg, sous le régime du cabotage, et des mutations d'entrepôt par mer. 3° la situation de l'effectif de la marine marchande et le mouvement général de la navigation internationale et du cabotage. Nous ne nous occuperons ici que des statistiques du commerce extérieur,

Qu'appelle-t-on dans le régime français le commerce extérieur.

Le commerce extérieur peut être défini: tout le mouvement des marchandises et du numéraire, qui s' effectue, sous les différents régimes de douane, entre la France, la Corse, les autres îles françaises du littoral, la Principauté de Monaco, le territoire de la Sarre. d'une part; et d'autre part, les pays étrangers l'Algérie, les colonies françaises et les pays de protestorat. Deux points sont à relever dans cette définition: tout d'abord, les échanges extérieurs de la Principauté de Monaco sont assimilés aux échanges métropolitains, et il est de même, depuis la décision ministérielle du 3 Février 1925, des échanges du territoire de la Sarre. D'autre part, et en sens inverse, au point de vue du commerce extérieur, l'Algérie, les colonies françaises et.les protectorats sont assimilés aux pays étrangers . Cette assimilation est exacte, si 1'on envisage uniquement l'économie métropolitaine .Cependant; si l'on se place au point de vue de l'économie générale de la France, les échanges entre la métropole et ses colonies devraient être distingués des échanges avec l'étranger proprement dit. Notamment, au point de vue de la balance des comptes, le déficit de la balance métropolitaine dans les échanges avec nos colonies n'aura pas les mêmes conséquences économiques qu'un déficit de notre balance internationale proprement dite, puisqu'il y aura simplement ici virement d'un élément à un autre de la même communauté économique. Les effets sur le change ne seront pas non plus les mômes, puisque la plupart de nos colonies ont le même système monétaire que la métropole. C'est un point qu'il importe de ne pas négliger, lorsque l'on étudie et qu'on recherche à interpréter les résultats d'ensemblo des statistiques de notre commerce extérieur (V. à ce sujet, les judicieuses observations présentée

Source : BIU Cujas

[&]quot; Les Cours de Droit " 3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

au Sénat, à la séance du 6 Juin 1929, par M. Noël sur l'intérêt qu'il y aurait à séparer dans nos statistiques nos échanges avec les colonies de ceux qui s'effectuent entre la France et les pays étrangers à proprement parler.

Les statistide pêche ne figurent plus dans les statistiques du commerce extérieur.

Dans le commerce extérieur figuraient égaleques de la gran-ment autrefois la statistique de la grande pêche.On appelle ainsi la pêche qui s'exerce dans les mers lointaines et qui comprend pratiquement la pêche à la morue ainsi que théoriquement, la pêche à la baleine et la rêche au cachalot, pour lesquelles depuis longtemps nous armons plus de bâtiments. Depuis 1929 (v. lettre nº 1951 du 15 Octobre 1929) Les comptes de la grande pêche ne figurent plus dans notre statistique du commerce du commerce. Les produits qui en proviennent ne sont pas comptés aux importations et sont considérés comme des produits nationaux.

Eléments d'échange qui ne figurent pas tiques du com-

Dans l'établissement des statistiques de notre commerce extérieur sont d'ailleurs laissés de côté certains éléments, qui n'influent pas sérieusement sur dans les statis-notre situation commerciale; ou qui n'ont que peu d'importance. Il en est ainsi, I° des échanges frontaliers. merce extérieur.c'est-à-dire des échanges qui concernent les propriétés limithrophes situées à cheval sur la frontière,

et qui d'ailleurs ont lieu en franchise.

2° .- de toutes les importations et exportations qui n'ont à aucun degré le caractère commercial. savoir les bagages des voyageurs, les marchandises françaises en retour, qui ont été expédiées, par exemple à un destinataire étranger et qui reviennent en France, parce que celui-ci a refusé d'en prendre livraison, les échantillons, les emballages sans valeur marchande, les articles qui, à raison de leur caractère non commercial, bénéficient de l'immunité des droits de douane, mobiliers et matériel usagés, trousseaux d'élèves et de mariage, objets introduits sous le couvert de la franchise diplomatique, articles envoyés aux expositions et destinés à être réexpédiés dans le pays d'où ils provienment, provisions de bord sans importance, billets de banque et valeurs de bourse etc.

De même, ne figurent pas au commerce extérieur les opérations qui, même en empruntant le territoire étrangers, s'effectuent d'un point quelconque de la France à un autre point de la France.

Par contre, sont compris dans les relevés statistiques, d'abord les marchandises françaises embarquées comme provision de bord sur les navires étrangers qui figureront à l'exportation, ainsi que les provisions de bord étrangères embarquées sur des navires

français, qui seront inscrites à l'importation. Pour les provisions de bord françaises, embarquées sur des navires français, elles ne figurent pas naturellement dans les chiffres de notre commerce extérieur, mais il en est établi une statistique spéciale, qui d'ailleurs n'est pas publiée, afin d'être à même de renseigner, s'il en fait la demande à l'Administration, le commerce de nos ports (V. circ. nº 282 du 22 septembre

Quant aux marchandises importées par la poste, (qu'il ne faut pas confondre avec les colis postaux, qui relèvent des Compagnies de cheminsde fer tels qu'échantillons sans valeur ou recommandés, à l' exception des perles et des pierres précieuses et des perles, elles ne sont pas reprises dans les écritures statistiques le service des douanes n'étant pas appelé à les contrôler.

Les deux statis-

Nos statistiques du commerce extérieur sont tiques du com- au nombre de deux; l'une concerne ce que l'on appelle merce extérieur.le commerce effectif, et l'autre le commerce spécial. Cette division en commerce effectif et commerce spécial résulte d'une modification apportée par la lettre nº 279 du I4 janvier 1927, à la classification ancienne, qui distinguait le commerce général et le commerce spécial.

Nous aurons donc à examiner, I°, en quoi consistent le commerce général et le commerce spécial, 2° en quoi le commerce effectif, qui sert maintenant de base à nos statistiques d'ensemble, se distingue du commerce général, auquel il a été substitué.

L'idée dont s'inspirait la distinction entre le commerce général et le commerce spécial était la suivante: la statistique doit fournir d'abord le chiffre total des marchandises qui entrent en France ou qui en sortent. C'est une donnée de fait, indispensable pour renseigner sur le volume global du mouvement dans notre trafic international.

Le commerce général comprend donc tout ce qui entre et tout ce qui sort. En l'espèce, le criterium est le passage à la frontière.

A l'entrée, passent à la frontière I° les marchandises destinées à la consommation intérieure, 2° .- les marchandises déclarées pour l'entrepôt ou reçues à l'admission temporaire ou transbordées dans un port français, pour être réexportées à l'étranger. 3° .- Y figurent également, les marchandises qui pénètrent on Franchise.

A la sortie, passent à la frontière; I° les marchandises françaises expédiées à l'étranger, 2° les marchandises étrangères en transit, qui sortent de

Le commerce général.

après avoir traversé le territoire français; 3° les marchandises étrangères, réexportées après avoir été reçues à l'admission temporaire et avoir été ouvrées ou transformées ou en France ou après avoir sé journé en entrepôt. 4° les marchandises étrangères, qui reportent à destination d'un pays étranger, après avoir été transportées dans un port français.

A la sprtie, on ne tient donc pas compte de l'origine, nationale coloniale ou étrangère des marchandises; on enregistre tout ce qui sort de France, qu'il s'agisse de marchandises nationales ou de marchandises étrangères réexportées . A l'entrée, on ne s'attache pas davantage au point de savoir si les marchandises entrent en France pour y rester, ou si, au contraire, elles n'y pénèbrent que pour en ressortir.

Les indications qu'on tire de la statistique du commerce général permettent de se faire une idée de l'activité commerciale d'un pays. Cependant, elles ne permettent pas de se faire une idée exacte de ce qui dans l'ensemble de mouvements qu'elle enregistre, intéresse la situation de ses industries nationales ou bien affecte sa balance commerciale. Par exemple, les entrées de produits étrangers, qui sont placés en entrepôt et en sortent pour être réexportés à l'étranger, n'intéressent pas la situation de nos industries nationales; puisque ces produits n'entrent pas en concurrence avec les nôtres sur notre propre marché.De même, les marchandises en transit n'affectent pas notre balance commerciale, si ce n'est à raison des bénéfices de transport qu'elles procurent à nos compagnies de chemins de fer. Leur valeur n'entre pas en réalité en compte dans le chiffre total de notre commercen puisqu'il s'agit de marchandises qui, venant de l'étranger, se rendent à l'étranger, à destination d'un acquéreur étranger.

En nous plaçant à ce point de vue, examinons les différents postes englobés dans la statistique du commerce général. Ce sont:

I° .- les marchandises étrangères déclarées pour la consommation. Ces marchandises s'inscrivent au passif de notre balance commerciale et affectent notre industrie et notre commerce dans la mesure où elles font concurrence sur notre propre marché aux dans la statis- produits d'origine nationale.

2° - Les marchandises en transit. La situation quant à elles est toute différente: leur passage par la France en effet, est tout avantage pour nous; elles apportent à notre balance commerciale un élément d'actif, qui est le prix du transport effectué en territoire français. D'autre part, elles ne peuvent pas

Indications fournies par les statistiques du commerce général.

Les différentes catégories demarchandises qui se trouvent englobées tique du commerce général.

léser les intérêts de nos industriels ou de nos commerçants, puisqu'elles ne font que traverser notre pays.

3°.- les marchandises déclarées pour l'entrepôt. Elles n'affectent notre balance commerciale et nos industries, ni en bien, ni en mal. La question ne se posera, en ce qui les concerne, qu'au moment où elles quitterent l'entrepôt, et selon qu'elles serent versées, à ce moment, sur le marché intérieur, ou qu'elles serent, au contraire réexportées.

4°.- On peut en dire autant des marchandises introduites sous le régime de l'admission temporaire, avec ce correctif toutefois que si, à l'expiration du délai d'admission temporaire, elles sont réexportées, après avoir subi en France une transformation ou un complément de main-d'œuvre, ce qui est le cas normal; leur séjour dans notre pays aura procuré à nos industries de transformation du travail et des occasions de bénéfice.

La statistique du commerce spécial.

De là la nécessité d'ouvrir, à côté et en dehors de la statistique du commerce général, une statistique qui, se plaçant à un autre point de vue, ne retiendra que les mouvements de marchandises susceptibles d'intéresser la situation du marché intérieur et qui les retiendra tous, cette statistique est la statistique du commerce spécial.

Le commerce spécial comprend, à l'entrée, toutes les marchandises déclarées pour la consommation, c'est-à-dire non seulement les marchandises étrangères, qui pénètrent en France avec cette destination immédiate, mais encore celles qui, en suite d'entrepôt, d'admission temporaire, de transit, de dépôt ou de transbordement, sont finalement versées à la consommation française.

Le criterium ici, ce n'est donc pas le passage à la frontière, c'est la mise à la consommation. Il est facile de saisir la différence. Les marchandises qui passent la frontière ne sont pas, en effet, toutes déclarées pour la consommation; il y en a qui sont déclarées pour l'entrepêt, pour l'admission temporaire ou qui pénètrent en transit; et, inversement, il arrive qu'on déclare pour la consommation des marchandises qui peuvent avoir franchi la frontière depuis longtemps et avoir séjourné en France pendant un délai plus ou moins prolongé, sous le régime de l'admission temporaire ou sous le régime de l'entrepêt.

C'est d'ailleurs une des raisons qui expliquent que, peur une période donnée, bien que le commerce spécial ne comprenne pas tous les éléments englobés dans le commerce général, ses chiffres peuvent cependant, à l'entrée, être supérieurs aux chiffres du

commerce général. En effet, si, pour une période donnée, la statistique du commerce générale comprend toutes les introductions par la frontière, alors que le commerce spécial ne fait état que des introductions de la marchandise déclarées pour la consommation par contre, pour la même période, le commerce spécial comprend, en plus des importations de marchandises déclarées immédiatement pour la consommation, la mise à la consommation de marchandises qui étaient placées sous le régime de l'entrepôt ou de l'admission temporaire, et qui avaient été introduites dans une période antérieure.

A l'exportation, le commerce spécial comprend toutes les marchandises nationales exportées par opposition aux marchandises étrangères réexportées après transit, mise en entrepôt, ou admission temporaire. A cet égard, faute de sélection possible, on est obligé d'assimiler aux marchandises véritablement nationales les marchandises, coloniales ou étrangères, qui ont été nationalisées par le paiement des droits, lorsqu'elles ont pénétré en France, pu bien encore qui avaient été admises en franchise; ces marchandises, se trouvant sur le marché libre de l'intérieur, ne peuvent pas être distinguées en fait des marchandises provenant de la production française et quand elles ressortiront, elles seront confondues dans notre commerce d'exportation, avec les marchandises nationales.

Il y a là d'ailleurs quelque chose qui fausse légèrement la physionomie nos statistiques du commerce spécial. Celui-ci, en principe, ne devrait. en effet comprendre à l'exportation que le surplus de la production nationale sur les besoins de la consommation intérieure, qui est exporté à l'étranger. Or, les chiffres d'exportation vont comprendre non seulement des marchandises d'origine française, mais des marchandises d'origine étrangère qui sortent de France après y avoir pénétré en franchise ou après avoir payé les droits, faute de pouvoir, en pareil cas, les discriminer des marchandises nationales. L'inconvénient n'est pas considérable, quant aux marchandises étrangères réexportées après avoir été nationalisées par le paiement des droits de douane, à l'entrée; en effet, il est exceptionnel qu'on réexporte des marchandises étrangères qui ent acquitté les droits. Lorsqu'on en fait pénétrer en France, avec le dessein de les réexporter dans la suite, on les déclare pour l'admission temporaire ou pour l'entrepôt c'est-à-dire qu'on les place sous un régime suspensif du paiement des droits. Quant aux marchandises étrangères, qui ressortent de France après y avoir été reques en franchise des droits

Le tableau des importa-

tions et des

exportations

de produits

similaires.

l'inconvénient n'était pas non plus très grand autrefois, parce que le nombre des marchandises étrangères, qui se trouvaient dans cette situation, c'est-à-dire qui étaient exonérées des droits d'importation, était infime.

Depuis I860, au contraire, le principe a été admis sauf de rares exceptions, que les matières premières sont reçues en franchise. Aussi, dans le Fableau général du commerce extérieur de la France, l'Administration prend elle le soin d'insérer annuelle ment un avertissement, qui renvoie au "tableau des importations et exportations de produits similaires". Ce tableau présente, d'une part, toutes les quantités de produits étrangers demandés pour la consommation française, et, d'autre part, les excédents de la production f'ançaise de produits similaires exportés à l'étranger. En rapprochant ces deux données, on peut donc faire, pour un produit déterminé, le solde de ce qui finalement a été importé ou de ce qui finalement a été exporté hers du territoire français.

Pour des raisons particulières, à l'importation en plus des marchandises déclarées pour la consommation, et à l'exportation en plus des marchandises nationales ou assimilées expédiées à l'étranger figurent également au commerce spécial un certain nombre d'articles qui normalement n'auraient pas lieu d'y

figurer.

Savoir à l'importation:

I° .- les produits placés sous le régime de

l'admission temporaire spéciale (I)

2°.- les produits placés sous le régime de la soumission cautionnée en ce qui concerne la suspension du paiement de la taxe d'importation, qui tient lieu pour les marchandises importées de la taxe intérieure sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire pour lesquels l'importateur dans le but d'être exonéré du paiement immédiat de la taxe représentative du chiffre d'affaires, a souscrit l'engagement d'acquitter la taxe sur les quantités non réexportées dans un délai fixé.

e 3°.- les rhums des colonies françaises, introduits sous le régime de la soumission cautionnée en ce qui concerne la dispense sous condition de réexportation de la surtaxe établie par l'article 89 de

(I)L'admission temporaire spéciale est un régime transitoire comportant réduction des droits d'entrée, applicable à certains produits nécessaires aux industries françaises d'exportation et destinés à être réexportés après transformation, mais qui ne sont pas compris dans la catégorie des produits susceptibles de bénéficier du régime de l'admission temporaire normale

la loi du 25 Juin 1920 (I)

4° .- les sucres et cacaos, déclarés pour l'

admission temporaire.

A l'exportation, le commerce spécial comprend aussi accessoirement I°- les produits exportés à la décharge des soumissions cautionnées souscrites à l'entrée en vue de l'exenération de la taxe sur le chiffre d'affaires. 2°.- les produits réexportés qui proviennent de matières premières reçues sous le régime de l'admission temporaire spéciale, 3°.- les sucres et les chocolats, qui ressortent à la décharge d'acquits d'admission temporaire etc.

L'inscription au commerce spécial d'importation de sucres bruts destinés à être réexportés après raffinage en France et, au commerce spécial d'exportation des sucres raffinés qui en proviennent est une survivance de l'époque antérieure à la loi du 7 Mai 1864, où les sucres bruts étrangers commençaient par payer des droits à l'entrée qui leur étaient remboursés quand ils ressortaient sous forme de sucres raffinés . La loi de 1864 ayant remplacé le système du drawback par celui de l'admission temporaire, on a cependant maintenu l'ancien système parce que les sucres bruts indigènes, qui sont incontestablement des marchandises françaises, peuvent aussi bénéficier, quand ils sont destinés à la raffinerie en vue d'être exportés bénéficier aussi du régime de l'admission temporaire, suspensif, pour eux du paiement du droit intérieur de consommation. Toutes les quantités de sucre brut, qu' elles soient déclarées pour l'admission temporaire ou pour la consommation, et toutes les quantités de sucre raffiné exportées soit à la décharge d'agents, soit après paiement des droits, continuent donc à être inscrites pour leur intégralité tant au commerce spécial qu'au commerce général. Il résulte de là que contrairement à ce qui a été dit plus haut relativement à la comparaison des deux commerces d'importation les chiffres du commerce général ne peuvent jamais à l'exportation être inférieurs à ceux du commerce spécial.

Pour ce qui est des colis postaux, à l'importation, comme ils font l'objet de déclarations de détail, de même que toutes les autres marchandises; le relevé en est classé d'après la nomenclature

(I) En principe, le monopole des importations d'alcools appartient à l'Etat; par exception, sont admis
dans la limite d'un certain contingent les rhums des
colonies françaises à condition d'acquitter à l'entrée
une surtaxe représentant la différence entre le prix
de cession des alcools vendus par l'Etat et leur valeur propre, afin qu'ils ne puissent pas être vendus
en France à un prix inférieur à celui des alcools indigènes monopolisés.

Les colis pos-

habituelle, et réparti entre ses différentes rubriques Cependant par simplification, lorsqu'il s'agit de colis qui n'ont pas donné lieu au titre des droits d'importation, à une perception supérieure à 20 francs, par colis ou dont la valeur est inférieure à 100 frs par unité, il sont classés sous une rubrique d'ensemble: "colis postaux". Au contraire, à l'exportation, les colis postaux expédiés hors de France ne faisant l'objet que d'une déclaration sommaire, il est impossible de les classer d'une façon précise. Ils sont simplement subdivisés entre les cinq rubriques suivantes: colis postaux contenant 1° des tissus de soie, 2° des articles de parfumerie, 3° des essences végétales 4° des pelleteries préparées ou confectionnées et enfin 5° colis postaux contenant d'autres articles.

La division traditionnelle qu'on vient d'exposer, en commerce général et en commerce spécial, a été récemment modifiée. Fout d'abord, en 1927, (lettre n° 279 du I4 Janvier I927) (lettre n° 279 du I4 janvier 1927) suivant l'exemple d'un certain nombre de statistiques étrangères, la notion de "commerce effectif"a pris la place de la notion de "commerce général" telle qu'on l'a défini plus haut. Cette dernière en effet n'a pas une grande valeur indicative; relatant le mouvement d'ensemble de tous les produits qui ont passé la frontière dans un sens ou dans l'autre; elle ne fournit qu'une impression très approximative de l'activité du trafic d'un pays avec les autres elle ne présente guère d'intérêt précis que pour les compagnies de transport par voies ferrées ou par eau, celles-ci ayant évidemment avantages à être renseignées sur le volume de la circulation par les frontières. Si on veut se placer à un point de vue moins étroit que celui du commerce spécial, ce que les industriels, les commerçants, les économistes ont intérêt à connaître ce n'est pas tant le chiffre de toutes les marchandises qui ont franchi la frontière, vers le dedans ou vers le dehors, que l'ensemble des opérations qui ont donné lieu à des transactions commerciales entre la France et l'étranger, c'est-à-dire la totalité des ventes et des achats extérieurs du pays. Or, à cet égard, figurent dans les statistiques du commerce général, tel qu'on le comprenait autrefois des opérations qui n'offrent aucun intérêt: à savoir, les opérations de transit direct, en vertu desquelles un article étranger traverse simplement notre territoire, venant d'un pays étranger pour se rendre dans un autre pays étranger; ou encore, les transbordements dans nos ports. Ces mouvements ne sont le résultat d'aucune opération commerciale française. Supposons qu'un navire norvégien

Répétitions Écrites et Orales

"Les Cours de Droit"

3, Place de la Sorbonne, 3

amène des marchandises dans le port du Hâvre, où elles sont transbordées sur un navire italien, qui les conduira à Gênes. Voilè une opération, qui intéresse le trafic entre la Norvège et l'Italie, mais qui ne concerne en rien le commerce français. Il en sera de même si un commerçant anglais fait venir, par exemple de Zurich des produits qui transiteront par le territoire français jusqu'au Hâvre où elles seront embarquées pour l'Angleterre; dans les deux cas, il y a simple emprunt du territoire français pour des opérations qui ont mis en rapport non pas un français et un étranger, mais deux étrangers.

Il convient donc, si l'on veut avoir une idée du commerce effectif, c'est-à-dire de l'ensemble des transactions commerciales, qui intéressent la France, d'exclure les opérations de cette nature, on arrive ainsi à une notion, qui est précisément la notion de commerce effectif, et qui comprend: I', les chiffres du commerce spécial, 2° les opérations d'entrepôt et d'admission temporaire, qui se réfèrent elles aussi à des marchés qui ont été passés entre des Français et des étrangers. Cette notion se différencie, en un mot, de celle du commerce général en ce sens qu'on élimine les opérations de transit direct et de transbordement. C'est elle qui depuis le Ier Janvier 1927, est substituée; tant dans les documents mensuels que dans les documents annuels, à l'ancienne conception du commerce général. Cependant le tonnage global du commerce général par les ports à raison de sop intérêt pour les entreprises de transport, continue à être donné dans le second volume du Tableau général.Les marchandises en transit direct sont également classées dans ce deuxième volume, suivant les spécifications d'une nomenclature réduite.

Les opérations d'admission temporaire à l'entrée et à la sortie sont ajoutées au commerce spécial.

Une autre modification a été introduite dans nos méthodes statistiques, en vertu de la lettre nº II59I du 9 Octobre 1929 afin de mettre nos procédés en harmonie avec les prescriptions de la convention de Genève, du 14 Octobre 1928 sur les statistiques. internationales. Désormais, les opérations d'admission temporaire, à l'entrée et à la sortie, sont relevées à la fois au commerce spécial et au commerce effectif, au même titre que mes mises à la consommation ou les exportations de simple sortie. En d'autres termes sont ajoutés au commerce spécial les mouvements à l'entrée et à la sortie d'admission temporaire qu'autrefois il ne comprenait pas. La raison qui les en avait fait exclure, est que les marchandises étrangères, qui pénètrent en suspension du paiement des droits sous le bénéfice de l'admission temporaire ne sont pas destinées à rester sur notre marché, puisqu'elles doivent être

réexportées au bout d'un certain délai, après avoir subi une transformation dans les usines françaises.A l'entrée , ce sont donc des matières qui ne sont pas destinées à être finalement consommées en France, et à la sortie, ce ne sont pas des marchandises nationales qu'on exporte, mais des marchandises étrangères qui ressortent. En sens inverse, à la justification du système qui vient d'être adopté, conformément aux décisions de la conférence de Genève, on peut faire valoir que les matières premières pénétrant en France sous le régime de l'admission temporaire, moyennant engagement de la réexporter au bout d'un certain délai sous forme de produits transformés, sont, malgré tout, des matières destinées à la consommation française, puisqu'elles servent à alimenter nos usines de transformation, et que, de même, lorsqu'elles ressortent sous forme de produits fabriqués, il y a bien une exportation française, à savoir l'exportation du travail national, incorporé dans nos usines à la matière première étrangère.

Ces indications générales une fois données, nous aurons à voir comment sont établies les statistiques; quelles sont leurs imperfections; enfin quel intérêt il y aurait à établir les statistiques internationales d'après des méthodes uniformes et communes à tous les pays.

La douane française publie deux sortes de documents statistiques: les documents mensuels, qui paraissent en cours d'année, et, d'autre part, le tableau général du commerce et de la navigation, qui paraît l'année une fois expirée, pour totaliser les résultats partiels donnés à titre provisoire dans les documents mensuels. Autrefois, la Douane publiait également un tableau décennal du commerce extérieur, qui n'est plus fourni depuis I898.

Les statistiques doivent contenir un certain nombre de renseignements indispensables, elles doivent mentionner I° la nature des produits; 2°, leur quantité; 3° leur valeur. 4° le pays de provenance, s'il s'agit de marchandises importées et le pays de destination, s'il s'agit de marchandises expédiées à l'étranger.

Relativement à leur nature les produits sont classés dans nos statistiques. Selon les rubriques d'u ne nomenclature spéciale, qu'on appelle la série 0 n° I42 ter I.T.E. (Cotte nomenclature est publiée en volume spécial par l'Imprimerie nationale) Elle est uniquement destinée à l'établissement des statistiques, et est complètement distincte de la nomenclature tarifaire, qui figure au Tableau des droits et qui est

Les documents statistiques publiés par la douane fran - çaise. Documents mensuels et tableau géné-ral.

Renseignements indispensables que doivent fournir les statistiques.

I° Nature des produits. La nomenclature spéciale destinée à l'établissement des statistiques.

332

faite uniquement pour faciliter l'établissement et la perception des droits. La nomenclature statistique est faite au contraire pour renseigner le commerce, elle est donc d'une part moins développée que la nomenclature tarifaire, dont certaines subdivisions n'intéressent que l'application des droits; d'autre part, comme elle ne se place pas au même point de vue ses subdivisions ne coïncident pas forcément avec celles de la nomenclature tarifaire. Pour n'en donner qu'un exemple pour l'application des droits, les bougies de parafine sont classées au tarif avec la parafine; au contraire, dans les statistiques, qui elles se placent au point de vue du commerce elles sont classées avec les bougies de toutes sortes.

2º Quantités.

Pour les quantités, les bases d'établissement des statistiques ne présentent pas de difficultés particulières, les données sont fournies par les déclarations et par les vérifications du service, du moins pour les marchandises taxées au poids. Pour les articles qui au lieu d'être taxés au kilo ou aux 100 kilos le sont à l'unité, à la douzaine, à la centaine, ou encore à la longueur, à la surface, ou au volume, le poids est généralement arbitré d'après les énonciations des déclarations, d'après les documents (tels que les factures) que le service est à même de consulter, ainsi que d'après les renseignements divers dont il dispose vu les résultats de sa propre expérience. Pour certaines marchandises, existent des tables de conversion en poids; il en est ainsi par exemple, pour les liqueurs, qui sont taxées au volume, ou bien encore pour les chevaux ou les animaux de boucherie qui sont taxés à l'unité. Un cheval est porté pour 500 kilos, un boeuf pour 600 kilos, une vache pour 400 kilos etc.

A l'importation, les poids retenus sont, suivent les cas, le poids brut ou le poids net; il en est de même à l'exportation, sous cette seule réserve que pour déterminer le poids net, le service, afin de simplifier fait souvent application de la tare légale. Les unités sont négligées jusqu'à 5 et, au-delà de 5, sont arrondies jusqu'à IO. Les emballages qui payent les mêmes droits que le contenu sont confondus avec lui.

3° La valeur.
Cette indication est indispensable
pour l'établissement de la
balance des
comptes.

Les principales difficultés dans l'établissement des statistiques ne concernent, ni la qualification, ni le poids des produits ni le poids, mais ce qu'on appelle la "valoration". Il est indispensable qu'elles fournissent des indications sur la valeur des marchandises importées dans le pays ou exportées. Des statistiques de poids seraient insuffisantes; utiles pour les industries de transport, elles ne permettrajat

ni d'établir la balance commerciale du pays, ni de se renseigner sur son pouvoir d'achat ou sa capacité de vente. Il faut donc, en dehors des indications relatives à la nature et au poids, introduire dans les statistiques une autre donnée qui est la valeur exprimée en unités de monnaie légale.

Les méthodes de détermination de la valeur.

Pour déterminer cette valeur, deux méthodes sont possibles, la première, que nous avons longtemps pratiquée consiste dans la méthode des valeurs arbitrées, c'est-à-dire dans l'application à chaque catégorie de marchandises d'un prix moyen forfaitairement arbitré par un organisme spécial. L'autre méthode, qui est la méthode des valeurs déclarées, consiste à prendre en charge la valeur réelle indiquée dans leurs déclarations par les exportateurs ou les importateurs...

La première méthode comporte plusieurs incon-

vénients.

D'abord, les taux forfaitaires de valoration sont dépourvus de base certaine, toutes les fois qu' ils s'appliquent à des articles de la nomenclature statistique réunissant sous une rubrique; commune des marchandises de qualité et, par conséquent, de valeur différentes, du moins quand, ce qui est généralement le cas, les arbitres n'ont pas le moyen de déterminer les proportions respectives de ces différentes catégories.

D'autre part, comme la valeur des marchandises varie plus ou moins suivant la provenance ou suivant la destination, l'adoption d'un taux moyen unique aboutit à fausser, dans une mesure importante, les comptes particuliers d'échanges du pays avec telle ou telle autre nation.

Enfin, les taux de valuation ne peuvent être arrêtés pratiquement que plus ou moins longtemps après la fin de la période qu'ils concernent. On est donc obligé si l'on ne veut pas faire attendre trop longtemps au commerce les renseignements dont il a besoin de publier des statistiques provisoires sur la base d' évaluations antérieures, en attendant de pouvoir appliquer les valeurs actuelles dans les statistiques récapitulatives, qui ne paraîtront que plus ou moins tardivement après l'année à laquelle elles réfèrent.

Le système des valeurs déclarées évite ces différents inconvénients, toutefois, il se heurte à une difficulté particulière, qui en a retardé longtemps l'adoption en France; la difficulté d'obtenir des déclarations sincères et exactes.

La statistique française a employé à cet égard, plusieurs systèmes successifs.

Lorsqu'on commença, à partir de 1825, à publier pour la première fois les statistiques douanières

La méthode des valeurs arbitrées. Difficultés qu' elle soulève/

Les valeurs officielles constatées en I826.

on commença par arrêter une liste des valeurs officiel. les, c'est-à-dire un tarif de la valeur des marchandises figurant dans la nomenclature. Ce tarif qui était contenu dans l'ordonnance du 29 Mars I827 et qui s'appliquait aux valeurs de l'année 1826 était permanent c est-à-dire qu'il devait servir, sans modification pour l'établissement de toutes les statistiques à venir. Avec ce système, on avait un moyen de comparer, d'une année à une autre, les fluctuations de notre mouvement commercial. La valeur des marchandises étant supposée invariable depuis IE26, toute augmentation ou toute diminution constatée dans les totaux permettait de dégager tout de suite les piurcentages d'augmentation ou de diminution de nos mouvements d'entrée et de nos mouvements de sortie. Seulement on n'obtenait ainsi que des indices et non des grandeurs réelles; on ne pouvait notamment se faire une idée exacte de la valeur de nos échanges, puisqu'on se référait à des valeurs conventionnelles, les valeurs remontant à 1826, qu'on supposait arbitrairement ne pes avoir varié dans les années suivantes. Il est vrai qu'à cette époque, les fluctuations des prix étaient peu sensibles. Cependant, plus on s'éloignait de 1826, et plus s'accusait le caractère fictif des valeurs officielles car les prix à raison des perfectionnements de l'industrie ou du développement de la production, s'écartaient de plus en plus de ceux de 1826.

Le système des te des valeurs de douane.

- Aussi, à partir de 1847, la Douane adopta-tvaleurs actuel- elle un nouveau système, dans lequel on tient compte les. La commis- des valeurs actuelles. Mais, pour être à même de les sion permanen- il fallait organiser un service, qui se consacrât spécialement à cette tâche et qui présentât des garanties particulières de compétence. De là, l'institution, en 1847, de la "commission permanente des valeurs de douan", qui siège près le Ministère du commerce. Cette xommission, qui comprend I32 membres, est composée d'une section administrative et de 5 sections industrielles et commerciales. Ses membres sont recrutés parmi les notabilités du commerce et de l'industrie, présentant une compétence technique particulière dans la branche à laquelle elles appartiennent.

De 1847 à 1864, la commission des valeurs de douane arrêta les valeurs actuelles, qui servaient, chaque année, à l'établissement des statistiques annuelles, d'autre part, ces statistiques continuaient à fournir en outre, parallèlement à cette évaluation l'ancienne évaluation sur la base des valeurs de 1826.

A partir de Celle-ci disparut en 1864. En effet, elle a-1862, l'adminis-vait perdu toute espèce d'utilité, comme terme de comparaison, dufait des nombreux et importants changements tration fait paraître des survenus dans la tarification, principalement depuis

documents mensuels.

1860. Cette tarification n'était plus superposable à celle de 1826. Les matières premières, autrefois imposées, étaient maintenant admises en franchise; des marchandises autrefois taxées au net étaient maintenant taxées au brut ou inversement. Le rapprochement, que les évaluations sur la base de 1826 permettaient de faire avec le passé, ne pouvait donc plus être qu'une source d'erreurs.

On introduisit donc un autre système, qui a subsisté jusqu'en I914.En 1862, l'Administration, pour donner des renseignements plus rapides au commerce, avait commencé, outre la publication du Tableau général annuel, dressé après chaque année, pour en récapituler les opérations à faire paraître des "documents mensuels", qui présentaient chaque mois les résultats du commerce extérieur depuis le commencement de l'année, et leur comparaison avec les résultats de la même période dans chacune des deux années précédentes. Comme on ne pouvait pas utiliser pour la confection de ces documents les valeurs actuelles, c'est-à-dire les valeurs correspondant à l'année en cours, puisqu' elles n'étaient pas encore arbitrées par la commission des valeurs en douane, on se servait des dernières valeurs connues, c'est-à-dire des valeurs que la commission avait arbitrées pour les deux années précédentes. Pour le premier trimestre, on se servait des valeurs de l'avant-dernière année, et pour les neuf derniers mois, des valeurs de l'année précédente. Si l'on prend par exemple, les statistiques de 1910, les documents mensuels des trois premiers mois de 1910 étaient basés sur les valeurs officielles de 1908, parce qu'on ne connaissait pas encore les valeurs officielles de 1909 que la commission des valeurs de douane était précisément en train de déterminer. Les documents mensuels des neuf derniers mois de 1910 étaient établis sur les valeurs officielles de 1909, qu'on connaissait maintenant, la commission ayant achevé à ce moment son travail. Enfin. le tableau annuel de 1910, qui ne paraissait que plusieurs mois après la fin de 1910, faisait état des valeurs définitives, c'est-à-dire des valeurs officielles propres à l'année 1910, telles que la commission des valeurs en douane, les avait fixées.(I)

⁽I) Il n'est pas sans intérêt de relever au passage l'utilisation faite par certains statisticiens de ce mode de présentation des statistiques pour étudier le mouvement des prix. De I847 à I864, les doubles chiffres fournis par le Tableau annuel, les uns sur la base des valeurs acteulles, les autres sur celles des valeurs de I826, permettaient de comparer les prix actuels par rapport aux prix de I826. A partir de 1864, il n'existait plus d'évaluation d'après les valeurs

Substitution du système des valeurs déclarées au système des valeurs actuelles dans les statistiques des douanes.

Jusqu'en 1914, la discordance entre les bases d'évaluation des documents mensuels et celles du Tableau général annuel était sans inconvénients. En effet les oscillations, constatées d'une année à l'autre, dans la valeur des marchandises importées ou exportées étaient insignifiantes; elles atteignaient au maximum I %; il n'y avait donc pas grande inexactitude à employer, dans les documents mensuels d'une année, les valeurs arbitrées pour l'année précédente. Mais il en fut autrement à partir de 1914. Les prix montaient avec une rapidité telle que les documents mensuels, établis sur les valeurs de l'année écoulée, donnaient une impression tout à fait inexacte de l'état de notre commerce extérieur. Ce commerce était déficitaire et son déficit apparaissait comme beaucoup plus faible qu'il n'était en réalité, précisément parce qu'il était calculé sur des valeurs remontant à plusieurs mois, qui avaient augmenté depuis lors (I)

Les statistiques qui paraissaient chaque mois ne pouvaient donc qu'égerer l'opinion publique sur la véritable situation commerciale, La nécessité s'imposait de changer de méthode. Comme on ne pouvait attendre, pour publier les documents mensuels, que la Commission des valeurs en douane eût arrêté les valeurs pour l'année en cours, on dut poser en principe, dès ce moment, qu' on prendrait pour base les valeurs déclarées par le commerce.

Mais ici se présentait une difficulté considérable, qu'on n'est parvenu à surmonter qu'en 1929. La déclaration de valeur n'était en effet exigée, à peine

de la page précédente)

(fin de la note officielles de 1826, mais la comparaison des documents mensuels et des tableaux annuels relatifs à une même année permettait de dégager la variation des prix d' une année à l'année suivante, puisque les documents mensuels de l'année 1880 par exemple, exprimaient les valeurs de 1879, et que le Tableau général, publié après la fin de l'année, exprimait les valeurs propres à l'année 1880. On avait ainsi, jusqu'en 1864 le pourcentage de variations par rapport à 1826, et après 1864 le pourcentage de variation d'une année à l'autre,

⁽I) Pour prendre un exemple théorique, supposons une valeur totale de IO milliards constatée à l'importation et de 8 milliards à l'exportation. Le déficit ressort à deux milliards. Si les prix sont majorés d'un quart, les chiffres deviennent: I2.500 millions à l'importation; TO milliards à l'exportation. Le déficit est lui aussi augmenté d'un quart, et passe à 2.500 millions.

de sanctions par l'article 5 du titre VI de la loi du 4 germinal an II, que pour les articles taxés ad valorem; elle ne l'était pas pour les marchandises taxées spécifiquement pour lesquelles elle n'avait en fait aucun intérêt quant à la perception des droits. Le décret du 25 Octobre 1916 rendit donc obligatoire pour toutes les marchandises, à l'importation et à l'exportation, qu'elles fussent taxées spécifiquement ou ad valorem, la déclaration de valeur. Mais, le Gouvernement, en édictant cette mesure par décret, aurait outrepassé ses droits, s'il avait institué des sanctions spéciales. L'absance de sanctions rendit la prescription inopérante les valeurs déclarées étaient telle-ment fantaisistes, qu'elles étaient inutilisables; il fallut revenir, malgré ses imperfections, au système des valeurs arbitrées.

Les choses changèrent avec la loi fiscale du 25 Juin 1920, cette loi créait par son article 72, une taxe à l'importation indépendante du droit d'entrée et destinée à remplacer pour les articles étrangers qui pénétrèrent en France la taxe sur le chiffre d'affaires, que supportent dès leur première vente les proand and duits fabriques chez nous. Aux termes de cet article 72, cette taxe était ad valorem, et elle devait être perçue conformément aux règles usitées en matière douanière. Donc, en vertu de la loi de germinal an II la déclaration de valeur devenait obligatoire pour les marchandises soumises à la taxe ad valorem à l'importation, c'est-à-dire, pour presque toutes les marchandises importées, car le nombre des marchandises exemptes de la taxe à l'importation est infime. On avait ainsi dans les déclarations de valeur, que le Service est obligé de contrôler pour la perception de la taxe à l'importation, une base exacte pour la confection des statistiques d'importation. On n'en avait pas, par contre, pour les statistiques d'exportation, l'obligation de déclarer la valeur à la sortie ne résultant ici que du décret de 1916 et étant dépourvue de sanctions, C'était un inconvénient des plus graves, car, s'il était dangereux de fournir des statistiques artificielles tant à l'importation qu'à l'exportation, il était aussi et même plus dangereux, à raison des erreurs d'appréciation qui en résulteraient, de fournir des statistiques exactes pour l'importation et fictives pour l'exportation.

On dut en conséquence, en attendant d'adopter le remède qui s'imposait et qui ne l'a été que par la loi du 30 Juin 1929, chercher des palliatifs. Après différents essais infructueux, on demanda à la commission des valeurs en douane de corriger mensuellement

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SGRBONNE, 3

Répétitions Ecrites et Orales

F. 17 (3.7) 11 1

les dernières valeurs qu'elle avait arbitrées pour les marchandises d'exportation, afin de les mettre autant que possible en corrélation avec les valeurs déclarées à l'importation. Le procédé consistait, en un mot, à utiliser les déclarations contrôlées à l'importation pour en induire les corrections à apporter aux valeurs à l'exportation arbitrées par la commission pour l'année précédente, afin que les valeurs fussent, autant que possible, en harmonie pour les entrées et pour les sorties. Il n'en demeurait pas moins que les statistiques des valeurs à l'importation reposaient sur des éléments précis, à savoir les déclarations des importateurs eux-mêmes contrôlées par le service, tandis que les statistiques des valeurs à l'exportation étaient basées sur de simples approximations; à savoir sur les valeurs arbitrées par la Commission des valeurs en douane pour l'année précédente et corrigées tant bien que mal d'après les indications qui semblaient ressortir des déclarations faites actuellement à l'importation.

La loi du 30 Juin 1929 rend obligatoire avec sanctions la déclaration de valeur de dises, même non l'entrée qu'à la sortie.

Ce n'est que tout récemment, que la loi du 30 Juin 1929 (J. O. du 3 Juillet, finissant par où il aurait fallu commencer, a rendu obligatoires les déclarations de valeur sous peine de sanctions, tant à la sortie qu'à l'entrée, même pour les marchandises non taxées. Cette loi complète le texte de la loi du toutes marchan- IO mai I863 (Cod. art. 70).

Ce texte était ainsi conçu: "L'exemption des taxées, tant à "droits, soit à l'entrée, soit à la sortie, ne dispen-"se pas de faire aux douanes les déclarations prescri-"tes par la loi, selon les spécifications et unités é-"noncées au tarif, sous peine de IOO francs d'amende, "à défaut de déclaration ou en cas de fausse déclara-"tion".

> La loi du 30 Juin 1929 y ajoute la disposition suivante: "Est également obligatoire, sous les "mêmes sanctions, la déclaration de la valeur des mar-"chandises".

C'est donc maintenant sur la base des valeurs déclarées que nos statistiques sont établies, tant pour l'exportation que pour l'importation.

La plupart des Ce système, est du reste celui que suivent la plupart des douanes étrangères. Le système des valeurs services douaniers étrangers déclarées est, en effet; usité de longue date par le pratiquent le Board of trade anglais, et par le Bureau of statistios système des va- de Washington; et a été adopté en 1922 par l'Italie et leurs déclarées en 1928 par l'Allemagne.

> On pourrait croire que cette réforme a réduit à néant les fonctions de la commissions des valeurs

Les fonctions actuelles de la Commission des valeurs en douane/

La provenance ou la destination.

Détermination du pays de provenance. en douane. De fait l'Italie l'a supprimée purement et simplement chez elle en 1922. Elle subsiste toujours chez nous et continue à exercer un certain nombre de fonctions accessoires. C'est ainsi qu'elle arrête chaque année les tares applicables aux produits, qui sont relevées dans les statistiques mensuelles. Elle fait également connaître dans des rapports spéciaux, les variations des prix et leurs causes, analyse les différents faits notables du mouvement du commerce extérieur, relève des circonstances qui ont pu influer sur le volume des exportations ou des exportations, etc. D'autre part, elle conserve un certain rôle dans l'établissement des statistiques; tous les trois mois, elle révise les valeurs déclarées, qui lui sont communiquées par le service, corrige, le cas échéant, les résultats qui se dégagent de ces données et fixe le prix moyen définitif à faire figurer dans les statistiques annuelles.

Les statistiques doivent indiquer le pays au compte duquel les marchandises sont imputables, tant pour l'entrée que pour la sortie. Il n'est pas besoin d'insister sur l'intérêt que présente ce renseignement pour connaître le sens et l'importance des courants commerciaux qui existent entre la France et les autres puissances.

En principe, les statistiques douanières, étant des statistiques commerciales et non des statistiques de production, ne s'occupent à l'importation que de la provenance des marchandises et non de leur origine quand ces marchandises ont été fabriquées ou récoltées dans un pays autre que celui d'où elles nous ont été expédiées.

Bien que les statistiques ne s'attachent, en principe qu'aux pays de provenance, il n'est pas toujours facile, malgré les indications qu'on peut recueillir dans les documents soumis à la douane, lettres de voiture, connaissements, factures, certificats consulaires, de dire quel est exactement le pays de provenance. Si l'on suppose, par exemple, une marchandise transbordée en cours de route, on ne connaîtra pas toujours le pays où cette marchandise a été chargée primitivement à destination de la France; on ne connaîtra souvent que le pays où a eu lieu le transbordement. Quelquefois même, on ne connaîtra que le pays limitrophe par lequel elle a óté introduite, alors qu'elle viont, en réalité, de plus loin. Si par exemple, une marchandise a été fabriquée dans le pays A. a passé ensuite dans un pays B, d'où elle a été mise en route pour la France, a été transbordée au cours de son passage par le pays C, et enfin a été introduite

en France par l frontière d'un pays limitrophe D, il peut y avoir les documents ne sont pas explicites, sur le pays où a eu lieu le chargement initial à destination de la France. Aussi se réfère-t-on, en général, au domicile du vendeur, qui est ordinairement indiqué sur la facture dont la production est exigée à la douane pour le recouvrement de la taxe à l'importation. L'imputation est faite dans ce cas au compte du pays où réside le vendeur, pourvu que ce soit un des pays par où la marchandise a passé. Sinon, on l'impute au compte du pays où l'on suppose que le chargement initial a été fait.

Détermination de la destination.

A l'exportation, la marchandise doit être imputée au compte du pays où se trouve le destinataire réel. Ici encore on est aux prises avec d'assez grosses difficultés. Pratiquement, on en est réduit à se référer au pays de la dernière destination connue. Mais celui-ci n'est pas toujours celui de la destination finale. Ainsi, des marchandises sont expédiées du Nord de la France sur le Brésil par Anvers ou encore sur les Indes anglaises et l'Australie, par navire français, du Hâvre ou de Dunkerque jusqu'en Angleterre et ensuite par navire anglais d'Angleterre au Brésil ou en Austrelie. Il est possible que la déclaration et le connaissement n'indiquent que la première destination, à savoir Anvers ou un port anglais. Si d'autres documents font connaître la destination finale (Brésil, Indes, Australie), c'est elle que l'on retiendra: sinon il faudra se contenter de la seule destina ... tion connue. C'est là une cause d'erreur des statistiques qui, en général, surchargent le compte d'exportation ou d'importation des pays limitrophes au détriment des pays plus éloignés, mettant ainsi au compte du commerce avec la Belgique ou l'Angleterre, qui n'ont servi que de lieux de passage, des opérations qui intéressent, en réalité, d'autres pays; les Indes; le Brésil, l'Australie etc.

D'une enquête faite en France avant la guerre en contrôlant les destinations déclarées par les renseignements que l'on pouvait tirer des lettres de voiture, des connaissements ou des factures, il résultait que plus de la moitié des envois attribués à la Grande Bretagne avait pour destination effective. l'Australie les Pays d'Amérique, voire même l'Espagne. Pour notre commerce d'exportation avec la Suisse et la Belgique. les proportions des articles français dévolus à tort à ces deux pays et qui avaient une autre destination, étaiont respectivement de 30 et de 25%. Dans l'ensamble. le coefficient des exportations enregistrées pour de fausses destinations n'était pas inférieur à 42 %

du montant total de nos exportations.

C'est là une cause d'imperfection des statistiques, ce n'est malheureusement pas la seule,

Les autres nières.

Les déclarations à l'importation sont relacauses d'imper- tivement exactes parce qu'elles donnent lieu à vérifection des sta-fication, et que, d'autre part, comme elles sont étatistiques doua- blies en vue d'assurer la perception des droits, les fausses déclarations sont punies de sanctions rigoureuses. Au contraire, l'es déclarations à l'exportation sor l'objet d'un contrôle beaucoup moins vigilant parce que l'intérêt fiscal n'est pas en jeu et que l' Administration des douanes est un service fiscal beaucoup plus qu'un service de statistique.

Or, diverses raisons contribuent à l'inexactitude des déclarations à l'exportation. La première et la principale est sans doute la négligence des intéressés, mais ce n'est pas la seule. Ces déclarations sont, la plupart du temps faites, par l'intermédiaire de commissionnaires ou transitaires en douane, qui, très souvent, font des groupements de colis et peuvent avoir intérêt à altérer la nature exacte des chargements afin de bénéficier des tarifs de transport plus avantageux. L'exportateur peut répugner également à indiquer la destination exacte des marchandises qu' il expédie à l'étranger, afin de ne pas donner l'éveil à ses concurrents et de ne pas courir le risque de se voir disputer les débouchés qu'il s'est réservés.

De là les efforts tentés par l'Administration pour supprimer ces causes d'imperfection. Malheureusement, les moyens dont elle dispose sont assez limités Le premier qu'elle a employé a plusieurs reprises, en s'adressant au commerce par voie de circulaires, consiste à agir par persuasion et à rappeler aux déclarants que le commerce, qui fournit les éléments au moyen desquels seront établies les statistiques, est le premier intéressé à ce que ces statistiques le renseignent exactement.

Cet appel à la bonne volonté a été si peu entendu qu'il a fallu imposer sous peine de sanctions l'obligation de déclarer d'une façon exacte, non seulement la nature et le poids des marchandise, mais également leur valeur tant à la sortie qu'à l'entrée. Mais il ne suffit pas d'obliger le commerce ? faire sous peine d'amende des déclarations exactos. D'abord il serait d'une rigueur excessive d'infliger des sanctions à ceux qui ne sont coupables que d'une négligence vénielle. Une circulaire N° 525 du 21 Décembre 1929 a même prescrit que les sanctions de la loi du 30 Juin 1929 ne fussent appliquées qu'en cas de négligence habituelle ou de mauvaise volonté avérée. D'autre part

Efforts tentés par l'administration pour supprimer les causes d'imperfection des statistiques.

les obligations imposées aux déclarants n'ont d'utilité que dans la mesure où l'on peut s'assurer qu'ils les respectent. A cet égard, les factures auxquelles la douane pourra se reporter pour vérifier la valeur des marchandises à la sortie, ne sont pas toujours sincères. Les mercuriales, au moyen desquelles le service peut chercher à contrôler les mentions des factures, sont elles-mêmes sujettes à caution. Cependant diverses lois sont venues donner à l'Administration des pouvoirs d'investigation assez étendus dans les écritures des redevables. En vertu de l'article 17 de la loi du 19 Décembre 1895, de l'article 77 de la loi du 25 Juin 1920, de l'article I2 de la loi du 30 Avril I921, et de l'article I8 de la loi du I3 Juillet 1925, les agents des douanes d'un certain grade ont la faculté de se livrer à des recherches dans les écritures des compagnies de chemins de fer, des compagnies de transports, des entrepôts, des courtiers maritimes, des commissionnaires ou des transitaires en douane. Le règlement d'administration publique du 21 Juillet 1920, rendu en application de la loi du 25 Juin 1920 a habilité également le service à demander aux transitaires et aux commissionnaires en douane la justification de leur chiffre d'affaires.

Grâce à ces moyens, le service s'il ne peut évidemment pas contrôler l'exactitude de toutes les déclarations de sortie, pourrait néanmoins procéder utilement à un contrôle par épreuves, à propos d'opérations déterminées. Le Bureau central de la statistique commerciale pourrait également faire des rapprochements entre les valeurs déclarées pour une même marchandise aux différents points de la frontière fran-

caise, afin de découvrir les anomalies.

Malgré tout, on doit prévoir que ce contrôle n'aura jamais l'efficacité du contrôle à l'importation parce qu'il n'intéresse pas comme celui-ci, le recou-

vrement de l'impôt.

Système proposé pour parer aux inexactitudes des statisti-

De là un autre système, suggéré notamment par M. Schuller dans son étude sur les statistiques douanières (IOII) et qui consisterait, puisque les statistiques à l'importation sont assez exactes tandis ques douanières que les statistiques à l'exportation sont sujettes à caution, à se servir, à l'importation, des statistiques nationales, et, à la sortie, des statistiques d' importation des pays étrangers destinataires. Les marchandises qui sortent de France et qui figurent dans nos statistiques d'emportation, sont, en effet nécessairement comprises dans les statistiques d'importation des autres pays qui les ont introduites chez eux.

Cette idée est théoriquement assez séduisante elle est malheureusement dénuée de toute possibilité d'application pratique.

Les statistiques

On touche ici à la question des statistiques internationales internationales comparées. Les statistiques des différents pays ne sont pas susceptibles d'un rapprochement utile, parce qu'en général elles sont discordantes pour plusieurs raisons.

Raisons de discordance entre les statistiques des différents pays.

La première, qui est une raison normale dont il serait dès lors impossible de tenir compte et que l'on pourrait corriger si elle était la seule est que les statistiques ne peuvent jamais coïncider quant aux valeurs: la valeur d'une marchandise à l'arrivée est en effet supérieure à sa valeur au point de départ du montant des frais divers de transport d'un pays dans l'autre. Si l'on prend, par exemple, la statistique française des marchandises exportées en Tchéco-Slovaquie, la valeur inscrite dans cette statistique doit donc être inférieure à la valeur enregistrée dans la statistique tchéco-slovaque des marchandises importées de France.

Mais cette cause de divergence n'est pas la seule. Les statistiques étrangères sont également viciées par les mêmes causes d'erreur que les nôtres. A l'entrée l'application des tarifs oblige en général, le commerce à produire des déclarations exactes et complètes, à la sortie, les marchandises autres que celles exportées à la décharge d'un compte d'admission temporaire ou avec le bénéfice d'un drawback ou de l'exonération de taxes intérieures, he font pas la plupart du temps l'objet d'une reconnaissance effective, parce que l'intérêt du Trésor n'est pas en jeu. A l'étranger aussi bien qu'en France, les statistiques d'exportation ont par conséquent des chances d'être inexactes tant en ce qui concerne la destination que le poids, le volume et même l'espèce des marchandises.

Depuis la guerre elles ont eu tendance à accuser un mouvement d'exportations inférieur à la réalité. Beaucoup de commerçants, à raison des rigueus du fisc et aussi par suite des lois qui interdisaient l'exode des capitaux, ont cherché à dissimuler une partie de leurs ventes à l'étranger; pour la partie dissimulée, ils éludaient de cette facon l'obligation de rapatrier dans le pays le montant du prix de vente qu'ils pouvaient laisser à leur avoir dans une banque étrangère. C'est ainsi que de 1922 à 1926 après que le gouvernement italien eut substitué le système des valeurs déclarées au système des valeurs officielles. les statisticiens italiens avaient pris l'habitude de majorer de 15 les chiffres portés à l'exportation.

Les statistiques des différents plys ne sont pas comparables.

en vue d'ob- obtenir une tenir une cer- des statisti taine uniformi- comparables, té des statis- La tiques interna- par le Congritionales, qui avait ém

Depuis qu'u décret de T926 a édicté des sanctions rigoureuses entre les fausses déclarations; les déclarations sont devenues suffisamment exactes, pour qu'il n'y ait plus à faire usage de ce correctif.

Infin, ce qui empêche également le rapprochement des statistiques internationales c'est qu'elles sont établies d'après des méthodes propres à chaque nation, donc différentes les unes des autres. Le classement des produits, la nomenclature statistique varient suivant les pays. Les rubriques tarifaires sont aussi plus ou moins larges; dans tel pays, une certaine catégorie d'articles donne lieu à une rubrique distincte, tandis que le tarif d'un autre pays la confond avec d'autres articles dans une catégorie plus compréhensive. Les procédés d'évaluation des marchandises sont dissemblables, les règles admises pour la répartition des produits par pays de provenance ou par pays de destination ne sont pas partout les mêmes.

Par là s'expliquent les efforts tentés pour obtenir une certaine uniformité dans l'établissement des statistiques internationales, afin de les rendre comparables.

La question a été posée pour la première fois tiques interna- par le Congrès International de statistique de 1853. qui avait émis un voeu en faveur de l'établissement d'une nomenclature statistique uniforme. Elle fut re-AND THE PROPERTY OF prise par le Congrès de réglementation douanière; tenu à Paris en 1900. A la suite de ce Congrès, le gouvernement belge élabora un projet de groupement uniforme des marchandises en 186 divisions, projet qui fut adopté par les Conférences de statistique de Bruxelles de 1910 et de 1913, en vue de servir de base à la publication d'une statistique internationale, indépendante des statistiques autonomes propres à chaque Etat particulier. Les événements de la guerre ont naturellement retardé la réalisation de ce projet, Cependant, le Bureau International de statistique, créé à Bruxelles; a commencé, en 1926, la publication d'une première statistique, afférente aux résultats de l'année 1922.

Malheureusement, on a reconnu depuis lors que l'établissement d'une statistique internationale, telle que l'avait conçue le gouvernement belge, présente beaucoup moins d'intérêt qu'on ne l'avait cru. Une statistique internationale qui ne comprend qu'on nombre limité de grandes subdivisions rend peu de pervices au commerce qui, a besoin d'être renseigné non pas sur le mouvement général des échanges mais sur le trafic propre à tel ou tel article déterminé, qui intéresse spécialement telle ou telle de ses branches. Si cet article est mélangé avec d'autres dans une rubrique trop large, qui ne donne que des chiffres d'ensemble.

l'utilité de la statistique disparaît en partie.

Une statistique internationale ne pourrait en somme être vraiment instructive que si elle était présentée sous une forme aussi complète et aussi détaillée que les statistiques actuellement dressées par les pays particuliers.

On se trouve ainsi conduit à une autre méthode qui consiste non plus à superposer une statistique internationale aux diverses statistiques nationales mais à arrêter un modèle type uniforme pour l'établissement des statistiques nationales. La question rejoint ici comme on voit la question déjà précédemment étudiée de l'unification des nomenclatures tarifaires.

La Convention blissement des statistiques économiques.

C'est dans ce sens que s'est engagée la conféde 1928 sur les rence de statistique douanière tenue à Genève sous les procédés d'éta- auspices de la Société des Nations aux mois de Novembre et de Décembre 1928 et qui a abouti à l'adoption par les représentants des Etats de la convention du 14 Décembre 1928. Elle a étendu ses travaux aux moyens d'introduire une uniformité plus ou moins complète dans les méthodes concernant l'établissement de toutes les statistiques économiques, aussi bien celles qui ont trait à la production que celles qui concernent le commerce extérieur. Signalons au sujet des statistiques relatives à la production, que la conférence a fait aux parties contractantes une obligation de dresser désormais et de publier des statistiques sur l'industrie, sur l'agriculture, sur les mines, sur les professions et sur les nombres-indices des prix dans leurs pays respectifs. En matière de statistiques douanières ont été

Solutions adoptées par la Convention de 1928 pour les statistiques douanières.

adoptées un certain nombre de solutions dont plusieurs consacrent les méthodes déjà suivies en France. Relativement à la nomenclature statistique, on ne pouvait encore adopter aucune solution précise, cette nomenclature devant nécessairement s'appuyer sur la nomenclature tarifaire dont l'unification fait l'objet des études d'un comité spécial qui aura, du reste prochainement achevé sa mission. Par contre, en ce qui concerne l'établissement des statistiques, la convention

concerne l'établissement des statistiques.

a) en ce qui

décide que les pays adhérents devront dorénavant les établir en choisissant entre deux méthodes seulement l'une prévoit la publication des chiffres du commerce spécial seul, ou parallèlement aux chiffres du commerce général ou effectif, l'autre fait état du commerce général d'importation, des exportations de marchandises

nationales et des réexportations de marchandises étrangères, exportations et réexportations devant être indiquées séparément dans les états statistiques. Ces deux méthodes permentent au surplus d'obtenir des données

Répétitions Ecrites et Orales

"Les Cours de Decil"

comparables et, sur ce point, l'effort d'unification est réel.

b) Dáfinitions de certains termes.

En second lieu, pour la définition du commerce général, la conférence a adopté la notion du commerce effectif, telle qu'elle est appliquée depuis le Ier Janvier 1927 dans nos statistiques c'est-à-dire en éliminant du commerce général, tel que nous le comprenions autrefois, les marchandises expédiées en transit direct, d'un pays étranger à un autre pays étranger, ainsi que les marchandises transbordées dans les ports nationaux en vue de la réexportation. Dans le commerce spécial, la convention comprend les mouvements d'admission temporaire, importation des matières premières étrangères reçues à l'admission temporaire et sorties de produits fabriqués avec ces matières, mouvements qui, par conséquent, doivent figurer aujourd'hui à la fois au commerce général et au commerce spécial.

Elle définit également les termes !territoire de statistique commerciale", "transit direct", "transit indirect"; et, sans apporter elle-même de solution la conférence a préconisé la recherche d'une définition uniforme des termes "poids brut", "poids net", "poids net effectif", "poids net légal", dont l'acception n'est pas la même dans les différents pays. Ainsi à l'étranger on considère souvent comme une modalité d'application du "poids net", ce que nous appelons

"poids demi net" ou"poids demi brut".

c) Règles pour la valoration

Enfin la convention pose pour la valoration des marchandises des règles, qui sont les règles frandes marchandisesçaises actuelles, à savoir: I° adoption du système des valeurs déclarées, par opposition au système des valeurs arbitrées, que nous avons abandonné depuis la guerra ces valeurs déclarées devant cependant être soumises à une vérification et à un contrôle systèmetiques. 2° .- Pour la détermination de la valeur à déclarer, prise en considération de la valeur à la frontière, c'est-à-dire pour les exportations, valeur franco-bord ou franco-wagon à la frontière, augmentée, le cas échéant . des droits de sortie et des taxes intérieues, dont les marchandises exportées se trouveraient éventuellement grevées; pour les importations, valeur au point de départ, grossie des frais de transport et des frais d'assurances jusqu'à la frontière, et non compris les droits de douane, et les impôts intérieurs levés par le pays importateur.

Une exception a dû cependant être admise pour les Etats-Unis et pour les pays qui suivent les mêmes procédés que la douane américaine, Celle-ci prend, en effet, en considération, à l'importation, la valeur

du marché intérieur du pays exportateur. Il a été accepté que les pays qui emploient ce procédé, continuent à utiliser pour leurs statistiques les valeurs qu'ils utilisent pour la taxation ad valorem. Toutefois ils doivent signaler cette particularité, et en outre fournir une estimation au moins annuelle d'après les valeurs appréciées selon le système normal c'est-à-dire d'après la valeur à la frontière.

Recherche d'une solution pour la détermination de la provenance et de la destination.

Par contre il n'a pu être trouvé de solution uniforme pour la prise en charge par pays de provenance ou de destination. La conférence a indiqué qu'il serait utile de pouvoir distinguer dans les statistiques d'importation I° le pays d'origine 2° le pays de provenance originaire c'est-â-dire le pays où les marchandises ont été chargées à destination du pays qui les importe. 3° .- le pays d'achat, 4° le pays de provenance immédiate. Mais elle a reconnu que l'établissement de statistiques sur ces bases était pratiquement très difficile et elle a simplement décidé que les Etats adhérents devraient pendant I2 mois, faire une expérien ce portant sur certaines marchandises de leur choix et pour lesquelles leurs statistiques indiqueraient, à l'importation, le pays d'origine, le pays de consignation ou de provenance et le pays d'achat; à la sortie, le pays de consommation, le pays de consignation, ou de destination et enfin le pays de vente. Au bout des I2 mois, qui commenceront pour chaque pays le Ier Janvier de l'année qui suivra la mise en vigueur de la convention, un rapport sera établi sur les avantages et sur les inconvénients des différentes méthodes employées.

Police du Rayon

En étudiant le contentieux douanist, nous avons vu dans quelles circonstances l'Administration des douanes est amenée à exercer des poursuites et à réclamer l'application des pénalités douanières; il convient maintenant de rechercher comment la Douane exerce sa surveillance et peut être ainsi de découvrir la fraude et de provoquer des sanctions, ce qui conduit à étudier la police du rayon.

L'utilité de d'un rayon douanier pour la répression de la fraude.

Aux termes de le loi du Ier Mai 1791, les al'établissement gents du service actif ent pour mission de s'opposer aux importations et aux exportations en fraude. Théoriquement donc la contrebande devrait être arrêtée au moment précis où elle franchit la frontière, c'est-àdire où elle pénètre sur le territoire français. Il va de soi qu'il serait natériellement impossible de garnir la frontière d'une chaîne ininterrompue d'agents

pour constituer une barrière infranchissable. D'autre part, la fraude ne courrait qu'un minimum de risques, s'il lui suffisait, pour s'assurer de l'impunité, de réussir à franchir la frontière sans encombre. Pour mettre obstacle à ces entreprises, il fallait donc la gêner dans ses mouvements et l'exposer à la saisie dans les limites d'un certain espace de territoire. De là, l'institution de ce qu'on appelle le rayon douanier, qui remonte au temps de la Ferme générale c'est-u-dire la détermination d'un certain espace avoisinant la frontière, dans lequel s'exerce la surveillance de la douane.

En principe; cette surveillance ne peut, en effet s'exercer que dans les limites du rayon. Il est cela va de soi, défendu aux agents de franchir la frontière à peine de sanctions graves . Mais il leur est interdit, de faire, des recherches ou de pratiquer des saisies à l'intérieur hors du rayon, sauf le cas que l'on examinera plus loin où ils ont poursuivi la fraude, sans la perdre de vue, depuis l'intérieur du rayon jusqu'au point où ils sont parvenus à l'arrêter.

En vue d'assurer cette surveillance, le serde brigades sur vice, du moins sur les points où il a reçu une organila frontière de sation complète, comprend sur la frontière de terre, deux lignes de brigades : des brigades de première ligne dans le voisinage de la frontière, et des brigades de se seconde ligne, près de la limite intérieure du rayon. Ces deux lignes sont reliées par des brigades mobiles ou ambulantes, toujours prêtes à se porter sur un point ou sur un autre, suivant les nécessités

Sur les côtes maritimes et sur les rives des fleuves, étant donné les difficultés que présente le débarquement de marchandises de fraude il n'existe qu' une seule ligne de brigades disposées aussi près que possible du bord du rivage; et renforcées sur certains points, par des brigades ambulantes, et en mer, par un service d'embarcations. La douane dispose de vedettes, qui lui appartiennent en propre, et, ses agents ont d'autre part toujours le droit de monter sur les bateaux garde-pêche, qui relèvent de l'administration de la marine.

La police du rayon fait l'objet de règles particulièrement rigoureuses. On doit distinguer, à cet égard, la police des côtes et la police des frontières

Sur les côtes maritimes, le rayon de douane s'étend en mer jusqu'à deux myriamètres c'est-à-dire jusqu'à 5 lieues à partir du point où la mer se retire à marée basse, et à l'intérieur des terres jusqu'à un myriamètre, c'est-à-dire deux lieues et demie (I)

(I) D'anciens textes indiquent la limite du rayon de douane en mer coms'étendant à 4 lieues seulement; cela vient du fait qu'avant le système métrique la lieue ancienne avait 5 Klm, au lieu de 4

Les deux lignes terre déterminent les limites du rayon.

La surveillance des côtes maritimes et des rives des fleuves.

La police des côtes. Il est à remarquer que la loi française sur la pêche du Ier Mars I888 fixe à 3 milles marins c'est à-dire à environ 5 kilomères et demi à partir de la ligne des basses eaux, la limite des eaux territoriales dans lesquelles s'exerce notre souveraineté.

Le rayon douanier dépasse donc la limite des eaux territoriales et permet à la surveillance de s' exercer en pleine mer. Il est admis par la majorité des auteurs (V. cependant en sens contraire: Thibaut; Traité du contentieux des douanes, page 287) qu'il n' en résulte aucun obstacle à l'exercice des prérogatives de la douane, à l'égard des navires de nationalité étrangère trouvés dans la limite du rayon de surveillance, mais au-delà de la limite des eaux territoriales.. La pratique internationale autorise d'ailleurs la répression de la contrebande hors des eaux territoriales. C'est ce qu'ont reconnu l'accord franco-américain du 30 Juin 1924, ratifié par le décret français du 2 Avril 1927, ainsi que différents autres traités passés par des pays étrangers également avec les Etats Unis, au sujet de la contrebande des spiritueux. Ces traités ent admis que le répression de la contrebande pourrait s'exercer jusqu'à la distance d'une heure de trajet, soit du navire poursuivi, soit du navire poursuivant, à partir de la côté, c'est-à-dire dans un rayon beaucoup plus étendu que la zone des eaux territoriales.

La police en mer s'exerce au moyen des embarcations de la douane.

Le capitaine de tout navire qui se trouve dans les deux myriamètres de la côte, doit recevoir à son bord les agents des douanes et leur remettre, à première réquisition, une copie du manifeste dont il doit être perteur et dont les agents visent l'original.

Quant aux navires de moins de IOO tonneaux, qui sont à l'ancre ou qui louvoient à l'intérieur des deux myriamètres, ils doivent, en outre supporter la visite des agents c'est-à-dire les laisser pénétrer dans les chambres et leur ouvrir les armoires du navire. Si à bord de ces navires se trouvent des marchandises prohibées celles-ci alors même qu'elles seraient inscrites au manifeste, sont confisquées ainsi que le navire, et le capitaine est passible, en outre, d'une amende de 500 francs (loi du 4 germinal an II titre II, art 7)

Lorsqu'on parle de navires de faible tonnage qui "louvoient" à l'intérieur du rayon de douane, il faut d'ailleurs entendre le terme "louvoyer", non pas dans son sens usuel, d'un navire qui tire des bordées pour trouver le vent afin de poursuivre sa route, dans la direction où il va, mais dans le sens d'un navire, qui fait des manoeuvres non justifiées par les nécessités de la navigation, sans autre objet que de déjouer la surveillance de la douane.

Défense est faite à tous navires d'embarquer ou de débarquer en dehors de l'enceinte des ports et rades (loi des 6-22 Août 1791, titre XIII art. 9).

Lorsque les navires sont arrivés c'est-à-dire

Le droit de visite sur les na-lorsqu'ils stationment sur la rade, dans le port ou vires en rade

dans la rivière, le droit de visite s'applique alors ou dans un port à tout bâtimen , sans distinction de tonnage, y compris même les bâtiments de guerre français. La seule exception à ces règles est le cas de relâche forcée, par suite de circonstances de force majeure telles qu'accidents, avaries de mer ou gros temps. Il va de soi que les agents sont tenus de n'exercer le droit de visite à l'égard des navires de guerre français qu' avec la plus grande circonspection, et doivent, en cas de difficulté avec le commandement du navire, en référer à leurs supérieurs. D'autre part, le droit de visi te n'est pa exercé, à titre de réciprocité, sur les navires de guerre étrangers, qui sont simplement l'objet d'une surveillance extérieure. En dehors de ces cas si le capitaine d'un navire refuse de se soumettre à la visite du service, les agents ont le droit, en présence du juge de paix ou d'un officier municipal ou même sans le concours de ces autorités si elles l'ont refusé et si leur refus a été constaté par le service de procéder à l'effraction des portes et des armoires qui leur sont fermées.

La circulation des marchandises dans les régions voisines des côtes.

En raison de ces mesures et de la difficulté que rencontre la mise à terre de marchandises de contrebande, la surveillance sur le territoire pouvait être assujettie à des règles moins rigoureuses que sur les frontières de terre. Aussi les marchandises peuvent elles, en principe, circuler librement dans les région voisines des côtes. Cependant, la circulation de nuit de certaines marchandises tissus, fils de coton, poissons salés, denrées coloniales, tabacs, sucres raffinés, est interdite dans les deux lieues des côtes ou des fleuves qui aboutissent à la mer (loi du 8 floréal an XI, art85) En fait, dans chaque région, la direction détermine celle de ces marchandises pour lesquelles les règles légales doivent être rigoureusement appliquées et celles, au contraire, pour lesquelles on peut, par tolérancen admettre la libra circulation de nuit,

D'autre part, sur les côtes, et bien qu'il n'y ait pas de seconde ligne de bricades, l'exercice des agents est autorisé dans l'étendue d'un myriametre , à partir de la côte, pour y saisir dans les maisons les marchandises de contrebande et autres; quand ils exercent une poursuite à vue,

La police de la douane sur les frontière de terre.

Sur les frontières de terre, le rayon comprend toute la zone qui s'étend jusqu'à deux myriamòtres c'est-à-dire jusqu'à 20 kilomètres de la frontire de terre (loi du 8 floréal an XI. art. 84). La loi du 28 Avril I8I6 a même permis au gouvernement, lorsque les conditions topographiques rendent cette mesure nécessaire, d'étendre la limite du rayon à 25 kilomètres par ordonnance royale (c'est-à-dire aujourd'hui par voie de décret. Infin. et uniquement pour les recherches, à la circulation ou à domicile, des marchandises introduites en fraude, la distance peut être portée jusqu'à 60 kilomètres à l'intérieur des terres (Cod. art. 458) Les distances sont calculées à vol d' oiseau, sans tenir compte des sinuosités des routes. La ligne qui forme le rayon délimitée par des états établis par les préfets et qui doivent être affichés dans tous les lieux de la frontière qu'enveloppe la ligne. Toute personne qui conteste une saisie, comme ayant été faite en dehors du rayon, a le droit de réclamer le toisé, c'est-à-dire la mesure du terrain depuis la frontière jusqu'au lieu où la saisie a été effectuée, pour constater s'il se trouve en-deçà ou au-delà de la limite légale.

Le rayon spécial des sels.

Dispositions

circulation

concernant la

Du rayon de douane proprement dit, doit être distingué le rayon spécial des sels, dans lequel les sels ne peuvent circuler sans être accompagnés d'une expédition des contributions indirectes ou des douanes sous peine d'être présumés avoir été enlevés clandestinement des lieux d'extraction en fraude du droit intérieur. Ce rayon des sels est de 15 kilomètres autour des salines situées sur la frontière.

Des dispositions particulières et extrêmement rigoureuses régissent en ce qui concerne le rayon des frontières de terre, I° la circulation des marchandises, 2° les dépôts de marchandises, 3° la création d'usines et de moulins, 4° le pacage des bestiaux à l'intérieur du territoire.

En principe, toutes les marchandises, qui circulent à l'intérieur du rayon doivent être accompagnées d'un passavant délivré par un bureau de douane ou d'un titre en tenant lieu .

des marchandises dans l'in-Sont considérés comme tenant lieu de passatérieur du vant, les quittances ou acquits de droits de douane à l'entrée, les acquits à caution des douanes, tels que Titres considé- les acquits de transit, les passavants qui accomparés comme tenantguent les marchandises bénéficiant de primes ou de lieu de passa- drawbachs, les acquits à caution concernant les sucres vant

indigênes et les autres marchandises passibles de taxes intérieures, délivrés par la régie des contributions indirectes.

Le passavant.

Le passavant est un titre, qui est destiné à légitimer la circulation des produits pendant un temps et pour un parcours déterminé. Le passavant est fourni dans le rayon contre le dépôt d'une déclaration analogue aux déclarations requises pour le paiement des droits. Il est délivré pour les produits extraits du rayon, par le bureau le plus proche, pour ceux qui viennent de l'intérieur, par le premier bureau qu'ils rencontrent sur leur route, c'est-à-dire quand il y a deux lignes de bureaux par le bureau de seconde ligne.

Le passavant mentionne le nom et la qualité de l'expéditeur, le lieu de départ, le nom du destination et le lieu de destination, la qualité et la quantité des marchandises, l'itinéraire et le délai du transport.

Pour se procurer le passavant les conditions varient selon qu'il s'agit de marchandises taxées à 25 francs les IOO kilos ou plus, ou de marchandises frappées de droits inférieurs à 25 francs les IOO kilos.

Les marchandises de cette dernière catégorie seront, suivant les cas; présentées au bureau de douane ou déposées simplement au domicile de l'intéressé. Elles seront présentées au premier bureau de douane. sur leur passage, si ce sont des marchandises qui viennent de l'intérieur. Au contraire, les marchandises extraites du rayon n'ont pas besoin d'être conduites à un bureau et doivent être simplement tenues à domicile à la disposition du service des douanes qui pourra s'il le juge utile, se rendre sur place pour contrôler l'identité des marchandises c'est-à-dire leur conformité avec les énonciations contenues dans la déclaration. D'ailleurs, que les marchandises soient présentées au bureau ou simplement reconnues à domicile le défaut d'identité donne lieu à une sanction consistant dans une amonde de 500 francs et dans la saisie des marchandises pour sûreté du recouvrement de cette amende.

Quand il s'agit de marchandises taxées à plus de 25 francs les IOO kilos, il faut, au contraire, pour obtenir la délivrance du passavant, que les marchandises soient toujours présentées matériellement au bureau et en second lieu, qu'il soit justifié de leur origine. Cette justification résulte pour les marchandises qui viennent de l'étranger, de l'acquit des droits de douane payés au bureau frontière, pour

Conditions requises pour obtenir la délivrance du passavant.

les marchandises venues de l'intérieur, du passavant sous le couvert duquel elles ont circulé depuis le bureau de seconde ligne, situé à la lisière intérieure du rayon, jusqu'au lieu où elles se trouvent, enfin pour les marchandises qui sont produites ou fabriquées à l'intérieur du rayon lui-même, c'est-à-dire pour ce qu'on appelle les "marchandises du cru" la justification résulte d'un certificat du maire de la localité.

Les passavants doivent être soumis au visa du service dans les bureaux rencontrés au cours de 1º itinéraire, et également présentés, à première réquisition, aux agents rencontrés sur la route.

Une dérogation existe toutefois pour les transports par chemins de fer. Les marchandises transportées par chemins de fer et venant de l'intérieur peuvent circuler sans formalités et sans titre spécial de mouvement jusqu'à leur dernière gare de destination quand celle-ci est une gare-frontière. Une fois débarquées, elles serent seumises à l'obligation du passavant si elles doivent continuer à circuler dans le rayon, par route, ou autrement.

La circulation des marchandises dans le rayon est interdite pendant la nuit sauf pour les transports par chemin de fer.

Il comporte de signaler que ces règles, qui sont extrêmement gênantes pour le commerce, ne sont pas rigoureusement appliquées. Elles comportent d'abord un certain nombre d'exceptions, et d'autre part, certaines tolérances, qui dépendent de l'appréciation des chefs du service local.

Sent dispensés, en effet des formalités à la circulation c'est-à-dire de la nécessité d'être couvertes par un passavant ou par un titre en tenant lieu

I .- les bestiaux en dehors de ce qu'on ap-

pelle la "zone de compte ouvert" (v. infra)

2° .- le poisson, le pain, le vin, le cidre , la bière, la viande fraîche ou salée, la volaille, le gibier, les fruits, les légumes, le beurre, le fromage c'est-à-dire les principales denrées d'alimentation. les produits de la ferme et de la basse-cour ainsi que les objets de jardinage.

3° .- Les ballots d'étoffes et autres objets de consommation ne dépassant pas 5 mètres d'étoffe de laine, 8 mètres d'étoffe de soie, de coton ou autres. 3 kilos de sucre ou de café, achetés dans le rayon et transportés par les consommateurs à leur domicile, les jours de foire ou de marché.

4° .- les marchandises taxées à moins de IO francs les IOO kilos ou de 5% ad valorem, à l'exception des grains. "Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Ecrites et Orales

Marchandises

qui peuvent circuler à

l'intérieur

du rayon sans être couvertes

par un passa-

vant.

5° .- les grains en quantité ne dépassant pas 100 kilos et toutes les marchandises (qu'elles soient taxées à plus ou à moins de 25 francs les IOO kilos) inscrites sur une liste établie par le directeur des douanes de la région, parce que leur libre circulation n'est pas considérée comme présentant un danger de fraude.

Règles concerà l'intérieur du rayon. La zone de compte ouvert.

A l'intérieur des 20 kilomètres du rayon nant les dépôts douanier existe un rayon plus étroit de 2 kilomètres I/2 à partir de la ligne frontière ou du moins à partir de la première ligne de douane et qu'on appelle la "zone de compte ouvert". Cette zone est soumise à des règles particulières concernant la constitution des dépôts de marchandises.

L'existence de dépôts constitués dans le voisinage de la frontière, à l'insu du service autorise à craindre qu'il ne s'agisse de marchandises introduites en contrebande. D'où la nécessité, pour la Douane, de contrôler l'existence de tous les dépôts et d' entenir la situation constamment à jour. C'est là un contrôle extrêmement gênant pour le commerce; tellement genant qu'il ne serait pas possible de le pousser trop loin, à peine d'entraver les transactions et de paralyser la vie économique dans la zone de compte ouvert.

Limitation de l'application de ces règles.

Aussi l'application en a-t-elle été limitée de plusieurs façons.

D'abord, la zone de compte ouvert est beaucoup plus restreinte que le rayon douanier, elle ne s'étend qu'aux deux kilomètres I/2 qui bordent la frontière, tandis que le rayon recouvre 20 ou éventuellement 25 kilomètres, La seconde zone c'est-à-dire lazone de 17 kilomètres 1/2 en deçà de la zone de compte ouvert, comporte simplement l'interdiction pure et simple de certains dépôts: les dépôts de marchandises prohibées ou assimilées, mais non l'obligation de la tenue de comptes.

En second lieu, dans la zone de comote ouvert et, d'une façon générale, dans tout le rayon de 20 kilomètres les ouvertures de compte et les interdictions de dépôt ne s'appliquent qu'aux agglomérations de 2000 habitants au plus; cela pour plusieurs raisons Dans les villes de quelque importance, ces mesures auraient rendu le commerce impossible; d'autre part. si les fraudeurs veulent constituer des dépôts clandestins de marchandises de contrebande, c'est évidemment dans la campagne qu'ils chercheront à les dissimuler, et non dans les agglomérations, dont les abords sont surveillés et où les mouvements de marchandises passent plus difficilement inapercus.

Enfin l'ouverture d'un compte n'est pas exigée pour toutes les marchandises. Le compte ne s'applique qu'aux marchandises prohibées ou assimilées, c'est-à-dire aux marchandises qui sont taxées à 25 francs les IOO kilos décimes compris ou à plus 25 frs. qui sont l'objet de restrictions à l'entrée, ou encore qui sont frappées de taxes intérieures, ainsi qu'aux grains et aux bestiaux.

En outre, les petites quantités de sucre, qui ne dépassent pas 3 kilos, les étoffes en coupon, qui ne dépassent pas 5 mètres, s'il s'agit d'étoffes de soie ou de toile, achetées dans le rayon et transportées par l'acheteur à son domicile, les jours de foire ou de marché, sont également dispensées de la formalité du compte ouvert. Il en est de même des marchandises entreposées dans les boutiques de menu détail, qui sont d'ailleurs l'ebjet d'une surveillance étroite pour empêcher les approvisionnements frauduleux.

Sous ces réserves, tout marchand résidant dans une agglomération, dont la population ne dépasse pas 2000 habitants, doit se faire ouvrir un compte

de toutes ses marchandises en magasin.

A ce compte, le receveur des douanes inscrit en charge I° les objets d'origine étrangère, qui ont acquitté les droits et dont la quittance lui est présentée. Cette quittance sert, en l'espèce, à la fois de justification d'origine et de titre de circulation 2° les marchandises tirées de l'intérieur du pays ou extraites de la zone du rayon elle-même et pour lesquelles le déclarant devra représenter le passavant, qui lui a servi pour leur transport jusqu'à son domicile. La désignation des marchandises doit avoir lieu le jour même de leur arrivée au lieu de destination, ou au plus tard le lendemain, si elles ont été reçues après la fermeture du bureau.

A la décharge du compte sont portées les marchandises extraites du magasin, en vue d'une destination nouvelle, et les marchandises non représentées lors des recensements et pour lesquelles on peut supposer qu'elles ont fait l'objet d'une consommation.

Le contrôle du compte s'effectue au moyen de recensement sur place. Toute quantité qui n'a pas été prise en charge et qui ressort en excédent donne lieu à présomption d'introduction en fraude et entraîne en conséquence les pénalités prévues pour les importations en contrebande. Au contraire les déficits constatés donnent lieu simplement à la réduction du compte ouvert/

Il n'est accordé c'est là un point très important de passavant ou d'expédition pour l'enlèvement des marchandises dans la zone de compte ouvert que pour

Le compte ouvert à tout marchand résidant dans une agglomération de moins de 2000 habitants.

Le contrôle du compte.

Disposition spéciale aux grains et aux bestiaux. les espèces et jusqu'à concurrence des quantités inscrites au compte (arrêté du 22 thermidor an X, art 3) Tout ce qui n'a pas été pris en charge dans le compte ne peut donc circuler, puisqu'il est impossible au détenteur de se procurer un titre de circulation.

Les grains et les bestiaux font l'objet de dispositions spéciales. En vertu du décret du 26 Mars I888, complèté par le décret du 20 Juillet 1923. les cultivateurs doivent, dans le rayon de compte ouvert, déclarer à la mairie ou au bureau de douane le plus voisin, deux mois avant la récolte, le nombre d' hectares ensemencés en grains, puis faire à la douane, après la récolte, une déclaration supplémentaire indiquant le nembre de quintaux récoltés. Les quantités prises en charge au compte comprennent I° les stocks antérieurs, 2° la récolte actuelle, 3°les quantités importées de l'étranger, ou tirées de l'intérieur du pays, et dont le transport doit être justifié, selon les cas, par la quittance des droits à l'importation ou par la production du passavant qui a servi à les introduire dans le rayon. Le compte est déchargé de toutes les quantités expertées des quantités expédiées avec passavant, des quantités consommées ou employées sur la ferme, telles que le cultivateur les a déclarées, sauf arbitrage en cas de doute sur la sincérité de cette déclaration. Les passavants ne peuvent être ebtenus par le récoltant que jusqu'à épuisement des quantités prises en charge. Ces règles s'appliquent aux céréales au maīs, aux fèves, aux pois et aux haricots.

Quant aux bestiaux, les détenteurs de bétail doivent faire une déclaration de tous les animaux qu'ils ent à l'étable, déclaration qui est contrôlée au meyen de recensements trimestriels; les différences en moins sont allouées en décharge, les différences en plus, au contraire, donnent lieu au paiement du double droit de douane à l'entrée, à moins qu'elles ne résultent du croît des animaux. Les boeufs et les vaches recensés sont marqués au fer rouge de la lettre D, indiquant qu'ils ont été pris en charge par la douane.

Dans le reste du rayon est prohibée la constitution de tout magasin

Dans le-reste du rayon, c'est-à-dire au-delà des deux premiers kilomètres et demi à partir de la frontière ainsi qu'on l'a dit, il n'y a pas de tenue de comptes.

de tout magasin

Par contre, la constitution de tout magasin
ou entrepôt de ou de tout entrepôt de marchandises prohibées ou tamarchandises xées à l'importation à plus de 25 francs les 100 kil.
prohibées ou ta-ou assujetties à des droits intérieurs, est défendue,
xées à plus de sauf dans les lieux dont la population est d'au moins
25 frs les 100 Kil

2000 habitants, sous peine de sonfiscation (Cod.art. 482).

En outre, sont réputées en entrepôt et par conséquent, sujettes à confiscation, puisque ces entrepôts sont interdits, toutes celles desdites marchandises, autres que du cru du pays, qui sont en balles ou ballots, et pour lesquelles on ne peut pas représenter d'expédition d'un bureau de douane délivrée dans le jour, pour le transport des dites marchandises (Cod. art. 483) On ne peut donc conserver des marchandises prohibées ou assimilées sous "balles ou ballots" (et par ces expressions, il faut entendre, d'une facon générale des marchandises en caisses, en paquets ou sous un emballage quelconque pendant plus de 24 heures. Il faut les avoir déballés dans ce délai. On établit pour les marchandises trouvées sous emballages qu'il n'est pas dépassé par la production d'une expédition régulière du bureau de douane remontant à un jour au plus.

Cette mesure revient; en fait à interdire, dans toute l'étendue des 20 kilomètres du rayon l'exercice du commerce de gros dans les agglomérations dont la population ne dépasse pas 2000 habitants, puis que la détention d'articles en paquets ou en colis est interdite pour la plupart des marchandises. Au contraire, le commerce de détail reste possible, puisque le détaillant qui s'approvisionne de marchandises peut ouvrir immédiatement ses colis.

La crainte que l'existence de fabriques aux abords immédiats de la frontière ne leur permette de vendre comme fabriquées par elles des objets venus de l'extérieur et n'incite leurs ouvriers à s'approvisionner en fraude de l'autre côté de la frontière amené le législateur à poser en principe que, dans les 20 kilomètres du rayon douanier, la création de fabriques d'ateliers et de moulins serait soumise à l'exigence d'une autorisation préalable, sauf danz les villes d'au moins 2000 habitants. L'autorisation est donnée par le préfet, sur avis du directeur des douanes. Généralement, elle est subordonnée à certaines garanties. L'industriel qui veut créer un établissement dans le rayon s'engage, par exemple, à justifier de l'origine des matières premières qu'il emploi, quelque. fois à ouvrir l'accès de ses locaux industriels aux agents et, enfin, à considérer l'autorisation obtenue comme révocable, sans pouvoir prétendre à aucune indemnité.

Grâce à la surveillance à la circulation, les préposés peuvent saisir, à l'intérieur du rayon, les marchandises de contrebande qu'ils rencontrent sur la route ou dans la campagne. C'est ce qu'on appelle les

La création de fabriques d'ateliers ou de moulins dans l'
intérieur du rayon est soumise à l'existence d'une autorisation préalable.

quises pour pouvoir opérer la saisie des

Conditions re-

marchandises en saisies de campagne, par opposition aux saisies de dehors du rayon bureau, pratiquées à la suite de la vérification des marchandises dans les bureaux.

> Bien qu'en principe les biens de police de la Douane s'arrêtent à la limite du rayon, on ne saurait admettre que des fraudeurs poursuivis par les agents puissent échapper à leurs prises et bénéficier de l'im punité parce qu'ils ont dépassé la limite du rayon avant d'être rejoints. Il était indispensable pour assurer l'efficacité de la répression, de permettre aux préposés de continuer hors du rayon une poursuite commencée dans le rayon. De là les règles concernant les poursuites à vue, règles pour lesquelles il y a lieu de distinguer entre les marchandises prohibées ou taxées à 25 francs et plus les IOO kilos ou assimilées et les marchandises taxées à moins de 25 francs les IOO kilos. Les textes concernant les saisies relatives à ces deux catégories ne sont pas les mêmes.

Cas des marchandises taxées à moins de 25 francs les IOO kilogs.

Le texte applicable aux marchandises taxées à moins de 25 francs les IOO kilos est l'article 35 du titre XIII de la loi des 6-22 Août 1791 cod.art. 487ainsi conçu : "les employés des douanes peuvent, en cas de poursuite de la fraude, la saisir même en deça des 20 kilomètres des côtes et frontières, pourvu qu'ils 1' aient vue pénétrer et qu'ils l'aient suivie sans terruption ". Les trois conditions nécessaires pour que la saisie soit possible sont donc I° Le fait d'avoir vu la marchandise franchir la frontière, 2° le fait d'avoir commencé sa poursuite à l'intérieur du rzyon, 3° le fait de l'avoir suivie sans interruption, jusqu'au moment où les agents sont parvenus à l'appréhender. Suivre sans interruption ne veut d'ailleurs pas dire que les agents devront avoir eu constamment la marchandise sous leur regard, il peut se faire que des accidents de terrain l'aient dissimulée à leur vue au cours de la poursuite, mais qu'ils devront l'avoir constamment poursuivie sans divertir à une autre occupation.

Cas des marchanou assimilées.

Quant aux marchandises prohibées ou assimidises porhibées lées, le texte qui s'y applique est l'article 39 de la loi du 28 Avril I8I6 (Cod. art. 60I)Les marchandises "prohibées ou taxées à 25 francs et plus les 100 kilos" et réputées introduites en fraude à défaut d'expédition qui en légitime le transport dans le rayon des frontières ou sur laquelle on ait rempli les formalités obligatoires sont saisissables à quelque distance qu'elles aient arrêtées dans l'intérieur, s'il est constaté per un procès-verbal en bonne forme rédigé par les employés saisissants:

I° qu'elles ont franchi la limite du rayon

et qu'ils les ont poursuivies sans que leur transport ni leur poursuite aient été interrompus jusqu'au moment où il a rêté ce transport sur les routes ou en pleine campagne, ou jusqu'à celui de l'introduction des marchandises dans une maison ou autre bâtiment dans le cas de poursuite à vue.

2°- que lesdites marchandises sont dépourvues au moment de la saisie de l'expédition qui était nécessaire pour les transporter ou faire circuler dans

le rayon des douanes".

Ici il n'est pas nécessaire que la marchandise ait été vue par les agents, au moment où elle a franchi la frontière. En effet, du fait même qu'elle y circule irrégulièrement dans le rayon, elle est frappée de la présomption d'avoir été introduite en contrebande. Il suffira donc, en l'espèce, I° que la fraude ait été constatée à l'intérieur du rayon; 2° que d'autre part, la poursuite ait commencé à l'intérieur du rayon et se soit continuée sans interruption jusqu' au point où la marchandise a été saisiep fût-ce au-delà du rayon.

Le pouvoir de visite domiciliaire des agents, sous la Ferme générale.

de soupcon.

Il était également nécessaire d'armer service de pouvoirs particuliers pour lui permettre de découvrir les dépôts frauduleux ou présumés tels interdits dans le rayon.

Sous la Ferme générale, les agents disposaient d'un pouvoir général de visite domiciliaire, qui s' exerçait librement dans les magasins, boutiques, hôtelleries, maisons des marchands, et qui, dans les autres bâtiments, ne pouvait être exercé qu'avec la présence d'un juge des fermes ou d'un magistrat du lieu La loi des 6-22 Août 1791, titre XIII art. 36 et 39) a édicté des règles différentes, suivant qu'il s'agit de ce qu'on appelle la visite en cas de soupçon et la

vixite après poursuite à vue.

La visite en cas S'il s'agit de visite en cas de soupçon, les préposés des douanes, et eux seuls, ont le droit de perquisition dans les maisons. La visite ne peut avoir lieu la nuit, à moins qu'il ne s'agisse de la continuation, pendant la nuit, d'une visite commencée pendant le jour. Elle exige, d'autre part, l'assistance d'un officier public, à moins que l'intéressé n'ait formellement accepté de recevoir les agents seuls. Cet officier est, en principe, le maire ou un adjoint et, seulement à défaut de ces fonctionnaires, le juge de paix le commissaire de police ou l'officier de gendarmerie. La recherche doit être limitée aux marchandises dont le dépôt est interdit, à savoir aux marchandises prohibées ou assimilées (Cod. art. 484).

La visite et la saisie à domicile après poursuite à vue.

Quant aux visites et aux saisies à domicile après poursuite à vue, les préposés peuvent, dans la limite du rayon de 20 kilomètres, saisir les marchandises qu'ils poursuivent dans la maison où elles ont pénétré, mais seulement au cas, où poursuivant les marchandises sans interruption, et en principe, sans les avoir perdues de vue, ils sont arrivés au moment même où on les introduisait dans la maison. Dans cette hypothèse, ils peuvent pénétrer dans la maison à la suite des marchandises qu'ils y ont vu dissimuler. Si les portes de l'habitation sont fermées avant qu'ils ne s'y soient introduits et que l'ouverture leur en soit refusée, celle-ci ne pourra avoir lieu qu'en présence d'un juge eu d'un officier municipal qui devra être dans tous les cas, appelé pour assister au procès-verbal. En pareille circonstance les préposés cernent les bâtiments afin d'empêcher l'évasion de la marchandise en attendant l'arrivée de l'officier public pour enfoncer les portes (Cod. art.488).

La pénétration dans le bâtiment suppose donc I° que les agents ent constaté la fraude à l'intérieur du rayon, 2°, que la poursuite à laquelle ils se sont livrés a été ininterrompue, sans divertir à d'autres occupations, 3° qu'ils ont vu les marchandises pénétrer dans le bâtiment et qu'ils ne supposent pas sim-

plement qu'elles ont pu y trouver un abri.

On a vu qu'en principe la surveillance de la douane est limitée à l'étendue du rayon. Ce n'est que dans cette bande de territoire que le service peut exercer ses droits de perquisition et de saisie, La poursuite à vue même si elle permet une saisie au-delà des limites du rayon doit avoir du moins commencé dans le rayon.

Toute marchandise qui a dépassé le rayon sans avoir été capturée et sans avoir été poursuivie à vue ne pourra donc plus être saisie par la douane; la personne qui a franchi le rayon sans encombre est présumée avoir acquitté les droits sur les marchandises tarifées qui sont en sa possession.

Ce principe, autrefois absolu, doit s'entendre aujourd'hui en ce sens relatif que la Douane.en dehors du cas de continuation de poursuite à vue; ne rayon en échap- pourra plus se livrer à la poursuite de la fraude aupant à la sur- delà des 20 kilomètres à partir de la frontière mais veillance de la non plus en ce sens que le contrebandier, qui a frandouane, les in- chi la zone de surveillance est désormais assuré de fractions doua- l'impunité. Cela n'est plus exact, depuis qu'en vernières peuvent tu de l'article Ier de la loi du Ier Août 1905, les être poursui- infractions devanières peuvent être prouvées et pourvies par toutes suivies par toutes les voies de droit. Même quand une

En principe la douane ne peut exercer ses droits de réquisition et de saisie que dans l'intérieur du rayon.

les voies de droit.

Même quand la

marchandise a

pu sortir du

marchandise a pu traverser le rayon, en échappant à la surveillance de la Douane, il pourra se faire que des dénonciations, des enquêtes, des vérifications de comptabilité mettent le service sur la trace de l'infraction qui avait échappé à la police du rayon. Dans ce cas, il y aura plainte de la Douane au parquet et ouverture éventuelle d'une instruction, mais les poursuites aurent lieu à la suite d'une instruction judiciaire et non plus simplement sur la base du procèsverbal de saisie de la douane; la Douane notamment, sera privée du moyen de preuve jusqu'à inscription de faux que lui procure le procès- verbal.

Règles concernant l'Origine et la provenance des marchandises.

Les droits applicables à 1'importation dépendent du pays dont les marchandises

Dans notre régime douanier, qui comprend plusieurs tarifs, les droits applicables dépendent à l'impertation, du pays d'où les marchandises sont importées. Certains de ces pays sont soumis aux droits de notre tarif général; d'autres auxquels soit par un acte unilatéral, soit en vertu d'accords commerciaux sont importées, nous avons accordé des concessions bénéficient de notre tarif minimum ou de tarifs intermédiaires. Ainsi. une marchandise allemande, expédiée par un fabricant de Berlin, sera taxée, en vertu de l'accord francoallemand du I7 Août 1927, aux droits de notre tarif minimum . Une marchandise russe, sera taxée aux droits de notre tarif général.

Il faut prendre port et distin-

La mise en oeuvre de ce principe est touteen considéra- fois compliquée par certaines règles qui conduisent tion les condi- à prendre en considération les conditions du transport tions du trans- et à distinguer la provenance et l'origine.

Ces règles interviennent, d'abord pour l'apguer la prove- plication de tarifs de faveur ainsi, pour qu'une marnance ou l'eri- chandise provenant d'un pays auquel nous avons accordé notre tarif minimum ait droit à ce tarif, il faut, I' pour l'appli-en principe, qu'elle n'ait pas simplement été expédiée cation des ta- de ce pays, mais qu'elle y ait été fabriquée ou récolrifs de faveur. tée, c'est-à-dire qu'elle en soit originaire.

> Il faut, en outre, qu'elle ait été expédiée en droiture, c'est-à-dire d'un seul trait, et sans séjourner dans les pays intermédiaires qu'elle traverse ou qu'elle côtoie.

2°-pour l'appli-

Elles intervienment aussi pour l'application cation de cer- de certaines surtaxes. Certaines marchandises, du seul taines surtaxes fait qu'elles n'ont pas été expédiées en droiture en France, ou encore qu'elles ne sont pas venues directement de leur pays d'origine, supporteront des surtaxes dites surtaxes d'entrepôt ou surtaxes d'origine .

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

ment droit à ce tarif; il faut encore qu'elle ait été produite dans ce pays, et qu'elle en soit venue d'une certaine façon, faute de remplir ces conditions, il se pourra même qu'une surtaxe lui soit infligée. Ces règles s'expliquent pour plusieurs rai-Raisons qui expliquent

Ainsi, une marchandise venant du pays A, bé-

sons.

ces règles.

Relativement à l'application des tarifs de faveur, elles constituent d'abord une précaution contre la fraude. Si nous n'avions qu'un seul tarif, ou si nous accordions, ce qui revient au même, à tous les pays sans exception le bénéfice de notre tarif minimum, il serait sans intérêt, pour l'application des droits, de connaître exactement la nationalité des marchandises que nous importons. (I)

néficiaire de notre tarif minimum; n'aura pas forcé-

Du moment que nous avons plusieurs tarifs. il faut que le pays B soumis à notre tarif général, ne puisse profiter du tarif de faveur accordé par nous au pays A, en introduisant chez nous ses produits sous le couvert de celui-ci. C'est ce qui se passerait. si le pays B pouvait les entreposer dans le pays A, et si nous les admettions ensuite comme produits du pays A. cu si encore le pays B, profitant du fait que les marchandises du pays A traversent son territoire pour venir en France, pouvait à la faveur d'une interruption de transport, nous expédier ses propres produits et les présenter comme produits du pays A venus chez nous en plusieurs étapes.

De là, l'utilité d'exiger des justifications établissant que les marchandises présentées comme produite du pays A en sont bien originaires et d'interdire les interruptions de voyage, au moyen desquelles des fraudes pourraient être commises quant à la vé-

ritable origine.

Ces règles, d'autre part, ont pour objet de favoriser les relations directes entre la France et les pays producteurs. Notre commerce et notre marine y sont également intéressés. Si nos commerçants, au lieu de s'approvisionner directement dans les pays producteurs, prenaient l'habitude de s'approvisionner dans des pays intermédiaires, cette pratique favoriserait la création à l'étranger de vastes marchés, qui serviraient d'entrepôt aux marchandises de plusieurs pays, absorberaient ainsi le commerce international, (I) Tel est, en fait le cas des Etats-Unis, qui n'ont qu'un tarif unique, ou celui des nations où les droits sont purement fiscaux (Grande-Bretagne, Républiques sud-américaines) pour autant que n'y ont pas été institués des tarifs de représailles ou d'antidumping.

et finiraient par imposer leurs conditions à nos importateurs. Si, par la force des choses; certaines grandes places de commerce se développent en dehors de chez nous nous n'avons pas du moins à en favoriser l'activité. D'autre part, l'obligation du transport direct est susceptible de procurer du frêt à notre marine. Si, des produits de l'Amérique du sud, par exemple vont d'abord en Angleterre, où ils seront déchargés pour être ensuite rechargés à destination de la France, il y a des chances pour que le transport en Angleterre se fasse par navires anglais. S'ils doivent au contraire, être embarqués directement d'Amérique du Sud à destination du Hâvre ou de Bordeaux, il y a des chances pour que le transport s'effectue par navire français

Cette raison se combine avec la première pour rendre compte des conditions mises à l'application des tarifs de faveur. Elle explique également que, dans certains cas; les transports autres que directs soient en quelque sorte pénalisés par l'établissement de surtaxes (I)

Les inconvénients que présentent e ces règles en v empêchent l'ap- p plication ri- a goureuse. e

Toutefois quels que soient les motifs dont elles s'inspirent, ces règles ne sont pas sans inconvénients. Aussi ne sont-elles pas rigoureusement appliquées. Elles constituent des principes généraux, auxquels la pratique déroge souvent. Elles mettent, en effet, des entraves, souvent fert gênantes, à la liberté du commerce, nuisent au trafic maritime des autres pays, qui s'en plaignent et obligent les importateurs à fournir des justifications dont l'établissement exige des formalités des pertes de temps et même des pertes d'argent, car les certificats d'origine supportent, en général, des droits de chancellerie assez élevés.

Leur intérêt en ce qui concerne la fraude résultant de fausses déclarations d'origine, se réduit, par ailleurs, dans la mesure où les traitements accordés aux produits des autres pays deviennent plus uniformes. On a montré plus haut que la question ne se poserait même pas, si nous n'avions qu'un seul tarif mais supposons que nous ayons octroyé notre tarif minimum. soit directement, soit indirectement par le jeu de la (I) On trouve d'ailleurs à l'étrenger des mesures inspirées des mêmes préoccupations. Le bénésice des tarifs de faveurs y est parfois subordonné à l'importation en droiture, voire même à l'importation par certaines frontières (Le tarif chinois frappe de droits plus élevés les importations par mer; en sens inverse, le tarif soviétique, du 4 Mai 1924 accorde des détaxes aux sels et aux sucres et l'exemption aux beurres quand ces produits sont importés par les ports de l'Océan Arctique;

clause de la nation la plus favorisée, à tout un groupe de pays A.B.C.D.E. limitrophes les uns des autres. Les fausses déclarations d'origine n'ont, en ce qui les concerne aucune importance pour le fisc. Même si la Douane accepte par erreur, comme originaire du pays B ou C une marchandise qui tire sen origine du pays A, le seul inconvénient consistera dans la moindre exactitude des statistiques, mais le tarif appliqué sera le même. Aussi constate-t-on que l'observation des règles se relâche dans les périodes où le régime douanier est basé sur des traités de commerce qui réagissent les uns sur les autres par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée.

En fait, comme on le verra dans les développements suivants pour l'application des tarifs de faveur, si la condition du transport en droiture est toujours observée bien qu'avec des assouplissements qui en atténuant la rigueur, nombreux sent les cas où il y a dispense de justification d'origine, c'est-à-dire, qu'on ne distingue pas entre la provenance et l'origine et qu'en admet les marchandises comme originaires du pays d'où elles sont directement expédiées en France.

Quant aux surtaxes, la surtaxe d'origine est exceptionnelle, et la surtaxe d'entrepôt a son application limitée aux marchandises extra-européennes c'est. à-dire à celles seulement qui intéressent la navigation à grande distance.

On ne comprendrait d'ailleurs qu'insuffisamment le régime français, si en ne le rattachait à ses origines historiques.

Historiquement, en effet, il dérive des mesures prises par l'ancienne monarchie pour protéger notre marine marchande. Ce n'est qu'à une époque beaucoup plus récente qu'on s'est préoccupé d'accorder des
faveurs à certains pays, car si l'on excepte les détaxes consenties aux produits de nos colonies; les tarifs
conventionnels sont demeurés l'exception jusqu'en 1860.

Au contraire, le souci de protéger notre pavillon s'affirma de bonne heure. Pour favoriser les négociants marseillais, Louis XI, après l'annexion de la Provence, en I452, interdit l'importation des denrées du Levant autrement que par navires français. Le traité

avant I906, l'ancien tarif allemand détaxait les sels et les poivres importés par mer)par certains bureaux ou sous certains pavillons l'Espagne perçoit dans certains ports des taxes discriminatoires sur les importations par navires étrangers. A l'exportation, la Bolivie fait varier les droits de sortie sur la gomme para d'après les ports de sortie; le Portugal surtaxe les denrées des Açores exportées par navire étranger; le tarif espagnol comprend pour quelques produits extra-suropéens, des surtaxes d'entrepôt.

Les origines historiques du régime français relativement aux surtaxes. de 1535 entre François Ier et le sultan Soliman II plaça tout le commerce du Levant sous notre pavillon plus tard, Fouquet assujettit à un droit de 50 sous par tonneau les navires étrangers qui pénétraient dans nos ports (Déclaration du roi du 20 juin 1659). Sous Colbert, un édit de 1669 frappa d'une surtaxe spéciale les articles du Levant en provenance de Gênes ou de Livourne. Enfin, l'acte de navigation de la Convention, du 21 Septembre 1793, prohiba la navigation du tiers pavillon, c'est-à-dire par bâtiments autres que par navires français, ou navires du pays d'origine des produits transportés.

C'est dans ces restrictions, tempérées d'ailleurs de navigation, que se trouve l'origine du régime institué par les lois du I7 Décembre I8I4 et du 28 Avril 1816, et qui faisait varier les droits, non seulement d'après la provenance ou l'origine des marchandises, mais encore, selon que le transport en était effectué ou non par pavires battant pavillon français. Si les marchandises étaient transportées par navires étrangers ou si elles étaient introduites par la frontière de terre, ce qui laissait supposer quand elles venaient de loin qu'elles étaient arrivées en Europe sous pavillon étranger, elles étaient soumises aux droits des plus élevés. Quant aux modérations de droit accordées aux transports par navires français elles étaient d'autant plus grandes que le marché étranger où l'importateur s'était approvisionné était situé plus loin de France.

Ces mesures avaient pour but de favoriser la navigation à longue distance et s'inspiraient aussi de cette considération que les produits des pays les plus éloignés étaient ceux dont la concurrence se trouvait le moins à craindre et auxquels il était possible, dès lors, d'accorder les plus fortes réductions. Ce régime de droits gradués combine on le voit des éléments divers, nationalité du pavillon, importation par terre ou par mer, longueur du trajet, transport en droiture, etc. (I)

- (I) Ainsi, pour la plupart des produits originaires des Indes, les droits variaient, suivant qu'ils é-taient:
- -importés directement par navires français.
- -importés directement par navires étrangers.
- -en provenance de pays extra européens et importés sous pavillon français.
- -en provenance de pays extra-européens et importés par navires étrangers.
- -en provenance de pays d'Europe.

La loi de 1866 supprime tous les droits de tonnage et toutes les surtaxes de pavillon.

Déjà entamées par des traités de navigation ces dispositions disparurent en partie avec la loi du 19 Mai 1866 qui, conque dans l'esprit libre échangiste de cette période, supprima tous les droits de tonnage et toutes les surtaxes de pavillon, en plaçant sur le pied d'égalité les navires étrangers et les navires français.

Le monopole de pavillon ne subsiste plus maintenant que pour un petit nombre de navigations dites "réservées" I° pour le cabotage de ports français à ports français. 2° pour la navigation entre la France, l'Algérie (I), le Maroc et la Corse. 3° l'importation des produits tunisiens admis au régime de faveur institué par la loi du 19 Juillet 1890, ainsi que les franchises et les encouragements accordés à la pêche, sont également réservés au pavillon national

En dehors de ces cas particuliers, il y a aujourd'hui assimilation complète des pavillons, le fait qu"une marchandise étrangère est arrivée en France sous pavillon étranger, plutôt que sous pavillon fran-

çais, n'influe pas sur le régime des droits.

On peut considérer le principe de la liberté du pavillon comme définitivement consacré aujourd'hui réserve faite du cas de réprésailles. (2)

La Convention internationaa confirma le pavillon.

Les surtaxes

de pavillon

restent pos-

sibles à titre

La convention internationale de Genève, du de représailles. 9 Décembre 1923 sur le régime international des ports. convention à laquelle nous avons adhéré, l'a d'ailleurs confirmé. Son article 5 porte, en effet, que "pour la "détermination et l'application des droits de douane le de Ganève du"ou assimilés, des droits d'octroi local ou de consom-9 décembre 1923" mation, ainsi que des frais accessoires perçus à l'oc-"casion de l'importation ou de l'exportation des marprincipe de l' "chandises dans les ports maritimes placés sous la souassimilation de veraineté ou l'autorité des Etats contractants, il ne "pourra être aucunement tenu compte du pavillon du na-"vire de telle sorte qu'aucune distinction ne sera fai-"te, au détriment du pavillon d'un Etat contractant "quelconque, entre celui-ci et le pavillon de l'Etat sous la suzeraineté auquel le port est placé ou celui "de n'importe quel Etat".

> (I) Sous la loi de I866 la navigation entre la France et l'Algérie était libre; c'est la loi du 2 Avril 1889 qui a rétabli le monopole du pavillon français (codification art. 398).

(2) Les surtaxes de pavillon restent possibles, en effet, à titre de représailles contre les mesures analogues prises par les autres Etats, en vertu de l'article 6 de la loi du 19 Mai 1866 et de l'art. 4 de la loi du 29 Mars I9I0 (Cod. art. 33I et 332). Elles sont, en pareil cas, établies par décret.

L'article 7, interdit de taxer plus fortement les marchandises introduites par un port que celles qui pénètrent par une autre frontière", à moins de motifs exceptionnels basés notamment sur des considérations géographiques, économiques ou techniques spéciales", sans que les dérogations puissent jamais servir de "moyen de discrimination déraisonnable".

Ce n'est donc que pour mémoire qu'il y a lieu de mentionner un projet de loi, déposé le 26 Août 1919 par le Gouvernement français, tendant à rétablir les surtaxes de pavillon pour tenir compte de la suppression des primes à la navigation et à la construction.

Le rétablissede pavillon ne pourrait que préjudicier à nos compagnies de navigation.

Même en faisant abstraction de nos obligatios ment de surtaxesconventionnelles, qui sont maintenant définies par la convention internationale de 1923, on peut dire que ce projet aurait porté un grave préjudice aux intérêts qu'il prétendait servir. Il aurait, en effet provoqué des mesures de représailles, dont nos compagnies de navigation eussent été les premières victimes Ce sont les pays intermédiaires qu'elles desservent qui leur fournissent une grande partie de leur frêt. Certaines de nos colonies du Pacifique, vu leur éloignement, ne pourraient être régulièrement desservies par nos navires, si cer derniers ne trouvaient le moyen de commencer au cours de leur trajet, notamment dans les ports des colonies anglaises. Le rétablissement des surtaxes de pavillon par les procédés de rétorsion qu'il n'aurait pas manqué de provoquer aurait risqué de faire perdre notre marine marchande une partie de son trafic.

Les surtaxes d'entrepôt.

Si la loi du I9 Mai I866 marquait la fin du régime des surtaxes de pavillon, elle laissa toutefois subsister les majorations de tarifs applicables à certaines marchandises extra-européennes, importées par l'intermédiaire des pays d'Europe. Ces majorations qui étaient alors constituées par l'exigence d'un droit plus élevé que le droit normal, ont été depuis lors transformées, en 1892, en surtaxes dditionnelles au droit normal, dites "surtaxes d'entrepôts", et les tarifs de 1872, de 1881; et de 1892, en ont généralisé l'emploi.

D'autre part, sous la Monarchie de Juillet. une série de lois (lois du I5 Avril 1832, du 2 Juillet 1836, du 6 Mai 1841) avait surtaxé le riz, les huiles d'olive et les graines de lin de production européennes importés d'un pays autre que le pays d'origine.

Après les traités de 1860, le gouvernement français supprima la plupart des prohibitions d'entrée. qui figuraient encore en assez grand nombre dans notre tarif douanier, et réduisit les droits sur de nombreuses

Pour certains objets les réductions de droits ne sont accordées que matières premières. Mais il subordonna, pour une vingpour les impor- taine d'articles environ, le bénéfice de ces réduc tations en droi-tions à la condition d'importation en droiture. Les
ture. Les sur- décrets pris à cet égard par le gouvernement impérial
taxes d'origine.furent homologués par la loi du I6 Mai I863; des lois
ultérieures ont ajouté quelques articles à la liste,
que donne la loi de I863, des produits soumis à la
surtaxe d'origine.

La loi du I6
Mai I863 soumet l'application des tarifs
de faveur à la
condition du
transport en
droiture.

Toutes ces dispositions, qui ont conduit à la création des surtaxes d'entrepôt et des surtaxes d'origine, étaient destinées à favoriser les relations directes avec les pays producteurs et à développer notre pratique maritime.

La loi de I863 prenait en même temps des mesures pour réserver aux pays qui y avaient véritablement droit, le bénéfice de tarifs de faveur et posait les règles concernant les conditions auxquelles l'application de ces tarifs était subordonnée. La mise en vigueur du nouveau régime conventionnel résultant des traités de I860 nécessitait, en effet; des précautions contre les fraudes par fausses déclarations d'origine.

L'article 23 de la loi du I6 Mai I863 est ainsi conçu: "les modérations de droits établies en raison des lieux de provenance ou de production ne sont applicables que lorsqu'il est justifié que les marchandises ont été importées en droiture du pays de provenance ou de production et qu'elles ont été prises à terre dans le dit pays" (Cod. art. I9) La loi pose comme on voit deux principes: I° Nécessité de justifier l'origine; 2° obligation de transporter en droiture.

L'exposé des motifs de la loi donne de l'article 23 le commentaire suivant: "L'article 23 n'a pas la prétention d'établir un principe nouveau. Il se borne à formuler avec précision une règle du plus haut intérêt pour la douane, règle qui n'a pas été ouvertement contestée, mais qui a quelquefois rencontré des difficultés dans l'application. Lorsque le tarif supprime ou réduit les droits de certaines denrées en considération, soit du pays d'où elles viennent, soit des contrées qui les produisent, l'exemption ou la modération ne peut être réclamée que sous trois conditions; il faut : I° que l'expédition du lieu de provenance ou de production soit justifiée, 2° qu'il soit établi que les marchandises ont été prises à terre dans les lieux le provenance ou de production 3° enfin, qu'il soit prouvé que les marchandises sont arrivées en droiture, c'est-à-dire sans interruption et sans changement dans les moyens de transport".

Il convient de remarquer que ce texte de l' article 23 sur lequel s'appuie depuis lors, la pratique douanière est extrêmement défectueux. Il ne définit aucun des termes qu'il emploie ne précise pas ce qu'il faut entendre par "transport direct", et chose plus grave, il paraît ne pas faire de distinction entre la provenance et l'origine, distinction qui est pourtant le point essentiel. Il est visible qu'il place sur le même pied les "lieux de provenance ou de production". A l'examiner de près, il laisse entière la question de savoir si l'importateur, qui réclame le bénéfice du tarif de faveur accordé au pays A. doit justifier simplement que la marchandise lui a été expédiée directement du pays A et non d'un pays tiers. ou s'il doit également établir, ce qui est tout différent, qu'elle a été produite, c'est-à-dire récoltée ou fabriquée, dans le pays A.

C'est, en somme, sur la base d'un texte obscur et équivoque que l'interprétation adminsitrative a édifié tout un système et assis des règles pratiques Elle a défini et précisé les caractères du transport en droiture et en second lieuila fixé la signification de la disposition visant le lieu de provenance ou de production, en ce sens qu'elle implique justification d'origine et exige, par conséquent que pour avoir droit au tarif de faveur consenti au payx A, la marchandise y ait été récoltée ou fabriquée, ce point devant être

établi par des justifications suffisantes.

Après observations générales, nous aurons donc à étudier a) les conditions auxquelles est subordonnée l'application des tarifs de faveur I° .- transport en droiture, 2° justification d'origine, b) les cas d'application des surtaxes d'entrepôt et des surtaxes d'origine.

Pour définir le transport en droiture, il faut distinguer les arrivages par mer et les arrivages

Pour les arrivages par mer, on entend par transport en droiture le transport affectué par un même navire, depuis le lieu de départ jusqu'au lieu d'arrivée, sans escale ou avec l'accomplissement des conditions, auxquelles la faculté d'escale est accordée (Obs. prélim.) n° 56). Cette définition, du reste . ne résulte que du texte des observations Préliminaires mais elle s'appuie sur une pratique constante, qui n'a jamais soulevé de contestations.

La preuve que le transport a été effectué en droiture sera fournie, d'une part, par la production du connaissement, des livres et autres papiers de bord,

Comment on fait la preuve que le transport a été

Le transport

en droiture.

a) arrivages

par mer.

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

P

effectué en droiture.

Dérogations au principe que le transport en droiture suppose un trajet sans arrêt.

Les escales. Les escales forcées.

et, d'autre part, par celle du rapport de mer, qui doit être déposé en douane dans les 24 heures de l'arrivés au port, et qui reproduit le rapport dont l'article 243 du Code de Commerce prescrit le dépôt au greffe du tribunal de commerce. Ce rapport, qui est signé du capitaine, mentionne le nom et le tonnage du bâtiment, son port d'attache le nom du capitaine. le lieu de départ, la nature du chargement, la route suivie, les averies en cours de route et d'une façon plus générale, toutes les circonstances et incidents de la traversée. Si le service le juge à propos, le rapport peut être contrôlé par l'interrogatoire des gens de l'équipage. En fait, on dispense, la plupart du temps, du rapport de mer les navires qui viennent des ports d'Europe, lorsqu'il n'y a aucun doute sur la nature de leurs opérations, à moins que ce document ne soit nécessaire, par exemple, pour justifier d'un cas de relâche forcée ou d'avarie survenue au navire, etc. Au contraire, sa production est toujours exigée des navires qui viennent des pays hors d'Europe. (Obs. prélim, n° 56).

Le principe que le transport en droiture suppose un trajet sans arrêt et sans interruption, de bout en bout, comporte un certain nombre de dérogations qu'il a fallu élargir au fur et à mesure du développement du commerce maritime. Elles sont d'ailleurs prévues dans la définition même que donnent les Observations préliminaires du transport direct, puisque celle-ci vise les conditions dans lesquelles la faculté d'escale peut être accordée.

Les escales peuvent être forcées ou volontaires.

En cas d'escale forcée, il était équitable de ne pas infliger au commerce, le préjudice d'événements dont il n'était pas maître et qui provenaient de la force majeure. Aussi, la règle posée par le n° 60 des Observations Préliminaires est-elle que les relaches forcées ne constituent en aucun cas une interruption du transport direct. Au cas, par exemple, de relâche pour faire des vivres, de l'eau et du charbon, fait qui sera attesté par les papiers de bord et par le rapport de mer, le transport en droiture n'est pas considéré comme interrompu; à plus forte raison, quand la relâche est nécessitée par des événements de mer tels qu'avarie ou naufrage. Si même le navire a été mis, par suite d'avaries dans l'impossibilité de continuer sa route, le transbordement sur un autre navire ne fait pas perdre aux marchandises le droit

qu'elles pouvaient avoir au régime de faveur. Les événements de mer de ce genre sont relatés par l'autorité consulaire française ou par des certificats de la douane étrangère ou des services locaux, à défaut du consul français (Obs. prélim.n° 60).

Pour le cas d'escale volontaire, il a fallu aussi admettre un certain nombre de tolérances.

C'est ainsi que ne constitue pas une interruption du transport direct une escale faite dans un port, uniquement pour prendre des ordres concernant la destination; ce qui est le cas pour ce qu'on appelle les "cargaisons flottantes" c'est-à-dire les cargaisons qui quittent leur point de départ, sans avoir de lieu de destination déterminé. Si l'escale pour recevoir des ordres a été prévue par une clause du connaissement, il faut cependant, pour qu'il n'y ait pas interruption de transport direct, que ce connaissement ait été dressé à l'ordre d'un négociant établi en France (Obs. Prélim. nº 57).

Pour tenir compte des progrès de la navigation à vaceur et de l'activité croissante du trafic maritime, l'Administration a même été amenée à étendre la tolérance au cas où l'escale faite à l'étranger s'accompagne d'opérations de commerce. Des embarquements et des débarquements de marchandises pourront être effectuées, à condition que la marchandise bénéciaire du régime de faveur ne quitte pas le bord. En principe, il ne doit pas avoir été chargé dans le port d'escale de marchandises similaires, passibles d'un droit plus élevé, sauf dérogations dont les chefs locaux sont juges (I)

Lorsque l'escale s'accompagne d'opérations supplémentaires commerciales des justifications supplémentaires sont réclamées, en plus de celles qui résultent de la production du connaissement, des papiers de bord et du rapport de mer. Elles consistent : I'. - dans un état général de chargement au lieu de départ, certifié par le consul de France, état qui permettra de s'assurer que la marchandise pour laquelle est réclamé le bénéfice du tarif de faveur se trouvait à bord dès le

> (I) La loi de I4 Novembre I92I (art.3) a apporté à ce principe une dérogation en faveur des tapis marocains, admis en franchise qui, à condition de n'avoir pas quitté le port, ce dont doit certifier le consul du port d'escale, conservent le bénéfice du transport en droiture, même si dans un port d'escale marocain ont été chargés à bord d'autres tapis passibles de droits (Cod. art. 307)

Les escales volontaires.

Escales volontaires accompagnées d'opérations de commerce.

Justifications exigées en cas d'escale accompagnée d'opérations commerciales.

Facilités accordées aux compagnies de bateaux à vapeur à service régulier.

départ; 2° .- dans des certificats où états des chargements et déchargements effectués au port d'escale établis par le Consul de France de ce port, ou tout au moins délivrés par la douane étrangère et visés par lui (Obs. prélim.nº 87).

Des facilités particulières ont également dû être accordées aux compagnies de bateaux à vapeur à service régulier (Obs. Prélim. Nos. 58 et 59). Elles sont autorisées à charger dans les ports d'escale des marchandises similaires, à la seule condition que les marchandises ayant droit au régime de faveur aient été transportées sur le même navire du point de départ au point d'arrivée, et n'aient pas été débarquées en route. Elles sont, d'autre part, dispensées des justifications consulaires, si le connaissement et les documents de bord établissent suffisamment la provenance des marchandises.

Pour ces compagnies le transbordement d'un navire à un autre est même autorisé en certains cas. il n'est pas nécessaire, dans cette hypothèse, que les marchandises fassent tout le trajet sur le même bord. C'est ce qui a lieu pour les compagnies françaises ou étrangères, qui exploitent, entre la France et Constantinople ou les autres ports européens du Levant, une ligne principale méditerranéenne, à laquelle se rattachent des lignes secondaires. Les marchandises peuvent être transbordées des navires de la ligne secondaire sur les navires de la ligne principale sans perdre le bénéfice du transport en droiture. Mais il faut que tout le transport, aussi bien sur la ligne secondaire que sur la ligne principale, ait lieu sous même pavillon, ce qui sera attesté par un certificat du consul français du port de transbordement, il faut, d'autre part, que le voyage sur la ligne secondaire ne constitue que la partie accessoire et de peu de durée du trajet total.

in dehors de ces cas et sous réserve de certaines exceptions, la marchandise transbordée en cours de route est réputée provenir du pays où a été effectué le transbordement.

Enfin un dernier groupe de dérogations, qui motivées par la résulte de décisions administratives ou de conventions internationales, a été motivé par la nécessité de tenir compte des nécessités du trafic international et des itinéraires habituellement usités. Ainsi, les marchandises japonaises transbordées à Colombo ou à Bombay sur des navires de la même compagnie no perdent et des itinérai-pas le bénéfice du transport en droiture. De même, des

Dérogations nécessité de tenir compte des besoins du trafic international res habituellement usités.

tissus de soie chinois, transbordés à Hong-Kong, des marchandises d'Islande et des îles Feroë importées par la voie du Danemark. Le nº 503 des Observations Préliminaires donne la liste de ces dérogations, avec l'indication des justifications ou des conditions exigées.

Nous reviendrons plus loin à une de ces dérogations qui présente un intérêt particulier: celle qui concerne le trafic par le port d'Anvers ou les ports belges sur le port de Strasbourg et les départements avoisinants.

b) les arrivaterre.

Quant aux transports directs par voie de ges par voie de terre, il s'entendent des transports effectués depuis le pays d'origine jusqu'en France, soit par les routes de terre, et les voies ferrées, soit par les rivières et canaux, sans emprunt de la mer; et sans entrée dans un entrepôt, ni sur les marchés des pays intermédiaires (Obs. prélim. nº 62). La condition essentielle est donc l'exclusion de tout trajet par

> Les écritures des compagnies de chemins de fer et les lettres de voiture fournissent habituellement les justifications du transport direct. Sont réputées ipso facto importées directement les marchandises arrivant des pays limitrophes en wagons ou en colis plombés portant le plomb de la douane du pays d'expédition. Il est à noter que les chargements et rechargements en cours de route ne constituent pas une interruption du transport direct, à l'inverse de la règle suivie pour les transports maritimes, à la seule condition que les marchandises ne séjournent aux points intermédiaires que le temps rigoureusement nécessaire aux opérations de manutention ou de transbordement. Les conditions techniques des transports par terre peuvent en effet ne pas permettre l'emploi du même véhicule pendant toute la durée du trajet.

> D'autre part, quand les transports ont lieu autrement que par la voie habituelle, il faut, pour conserver le bénéfice du transport en droiture qu' il résulte des factures des bulletins d'expédition, ou de tout autre moyen de justification, susceptible d' être admis par le service, qu'au moment du départ du lieu d'origine, les marchandises considérées avaient la France comme destination.

Le protocole de signature de l'accord francoallemand du I7 Août 1927 (ad. art. 18) ainsi que plusieurs traités postérieurs ont apporté aux règles cidessus une dérogation importante: le transport en droiture est considéré comme non interrompu. lorsque

Dérogations résultant d' accords et de traités.

les marchandises ont été l'objet dans un pays intermédiaire de modifications dans leur conditionnement extérieur, leur assortiment ou leur division en lots à condition que ces opérations aient été effectuées sous le contrôle du service des douanes locales. La justification est fournie par un certificat de la douane du pays intermédiaire, I° attestant l'identitá des marchandises déchargées et rechargées 2° .- relatant les manutentions exécutées, 3° .- établissant qu'au moment du départ primitif ces marchandises avaient la France pour destination et n'ont pas séjourné dans le pays intermédiaire plus que le temps nécessaire aux opérations indiquées.

En outre, par dérogation au principe que le transport en droiture par voie de terre exclut tout emprunt de la mer, une décision interministérielle du 29 Janvier 1923 a admis que seraient exceptionnellement considérées comme transportées directement les marchandises de Suède et de Norvège expédiées par ferry-boats sur un port allemand et importées ensuite en France par voie ferrée après transbordement dans un port allemand. Il faut qu'il soit justifié pour les marchandises en question ne sont pas entrées dans les entrepôts ni sur le marché intérieur de l'Allemagne et qu'elles n'ont circulé sur mer que lors de leur transport par ferry-boat. (I)

Dérogation aux les relatives au trafic par le port d'Anvers et les ports belges sur Strasbourg et avoisinants.

Parmi les dérogations aux règles habituelles règles habituel-concernant les transport en droiture nous avons déjà signalé comme offrant un intérêt particulier celle qui concerne le haut trafic par le port d'Anvers et les autres ports belges sur Strasbourg et les départements avoisinants.

Des dispositions particulières, qui ont donné lieu à des discussions très vives parce qu'elles les départementstouchaient à des intérêts contradictoires s'imposaient du fait que, sous la domination allemande, l'Alsace avait noué des relations directes, non seulement avec. les ports allemands comme Hambourg ou Brême, mais encore avec Rotterdam et par la voie du Rhin avec Anvers qui était devenu en quelque sorte l'avant port de 1' Alsace sur la mer du Nord.

L'effet du décret du 30 Janvier 1919, qui rendit notre régime douanier applicable aux départements recouvrés, fut de faire supporter les surtaxes d'entrepôt aux marchandises extra-européennes, importées en Alsace par Anvers et la voie du Rhin. En effet, les surtaxes d'entrepôt, sur lesquelles on reviendra plus loin, frappent toutes les marchandises extra-(I) V. également la décision du 29 Décembre 1924 pour les colis postaux.

européennes, non transportées directement des pays hors d'Europe en France. Y étaient donc soumises les marchandises extra-européennes qui, au lieu d' être expédiées directement sur un port français pénétraient en France par l'intermédiaire de la Belgique Le trafic du port de Strasbourg se trouvait par là gravement atteint. Cette situation ne pouvait être maintenue; notre intérêt évident était de faire de Strasbourg un grand port fluvial qui, situé au carrefour de plusieurs pays, Suisse, Allemagne du sud, Autriche, était appelé à un grand rôle comme centre de commerce international, D'autre part, il est certain que le transport par Anvers et la voie du Rhin est le mode le plus normal et le plus économique pour expédier des marchandises des pays d'outre-mer à destination de l'Alsace, Il était peu rationnel d'obliger le commerce alsacien, par le moyen de surtaxes à les faire venir par les ports français de la mer du Nord et de leur faire traverser par voie ferrée toute la région du nord de la France.

La Belgique associait naturellement ses réclamations à celles des populations alsaciennes car l'intérêt du port d'Anvers était directement en jeu.

Par contre, les ports français et en particulier, le port de Duhkerque étaient hostiles à toute mesure susceptible de favoriser le trajet par Anvers, il en était de même de nos compagnies de chemins de fer.

Deux séries de dispositions ont été prises pour régler la question.

I°.- le décret du 23 Décembre 1919 a établi un régime particulier pour les marchandises arrivant à Strasbourg par Anvers et la voie du Rhin.

2°.- L'arrangement franco-belge du I2 Avril 1921 a réglé la situation des marchandises arrivant par les ports belges et dirigées ensuite sur la France soit par chemins de fer, soit par eau, à destination de l'Alsace et de la Lorraine ou de la Sarre. Ces dernières dispositions ont été maintenues d'une façon expresse par l'accord franco-belgo-luxembourgeois du 23 Février 1928, ratifié par la loi française du 28 Mars de la même année.

Aux termes du décret du 23 Décembre 1919, sont considérées comme transportées en droiture, et comme telles, dispensées des surtexes d'entrepôt et d'origine, que l'on étudiera plus loin les marchandises qui arrivent à Strasbourg par Amvers et la voie du Rhin, sous les conditions suivantes:

par Anvers et I° Elles doivent être accompagnées d'un cerla voie du Rhin.fificat du bureau français des douanes installé à

à Strasbourg directement par Anvers et la voie du Rhi

Régime parti-

culier pour

les marchandises arrivant Conditions à remplir, justifications à fournir. Anvers, garantissant qu'elles arrivent en droiture dans le port d'Anvers. Pour certains produits, qu'on appelle les "produits à marché": laines, cotons, cafés, cacaos, poivres et les épices, le bureau de douane français d'Anvers doit, en outre, certifier qu'ils sont arrivés à Anvers avec un connaissement direct pour Strasbourg.

2°.- D'Anvers à Strasbourg, il ne doit y avoir ni rupture de charge, ni changement de mode de transport.

Sur ce point cependant, il a fallu tenir compte des conditions de la navigation sur le Rhin et prévoir certaines dérogations. Ainsi,a) les marchandises munies de connaissement direct pour Strasbourg conservent le bénéfice du transport en droiture si les nécessités de la navigation obligent à un entreposage ou à un transbordement; b) quand la navigation est interrompue sur le Rhin, par suite du régime des eaux, les marchandises acheminées sur Strasbourg peuvent être, de même, entreposées dans le dépôt franc de Mannheim ou dans les entrepôts français rhénans, ou transbordées, soit par d'autres bateaux, soit par wagons. Les conditions à remplir et les justifications à fournir diffèrent suivant qu'il s'agit d'un manque d'eau, arrêtant totalement la navigation, ou d'une simple baisse entraînant seulement la nécessité d'alléger les chalands.

Ces facilités étaient primitivement réservées aux marchandises étrangères importées par Anvers et la voie du Rhin; elles ont été, depuis lors, étendues d'abord aux marchandises étrangères parvenues dans les ports français et réexpédiées sur Anvers, avec Strasbourg comme destination finale, après transbordement ou après passage dans un entrepôt français et en second lieu, aux marchandises nationales des ports français ou des colonies françaises, expédiées sur Strasbourg par la voie d'Anvers. Les marchandises nationales expédiées des ports de France, d'Algérie ou des colonies, sont admises en franchise à l'arrivée à Strasbourg, sur présentation d'un passavant délivré par le bureau de douane du point de départ, qui appose également sur les colis des plombs ou estampilles, pour permettre de les identifier à l'arrivée. Ce passavant doit être, de plus visé, au passage; par le bureau des douanes françaises du port d'Anvers. En um mot, les marchandises françaisesqui, au lieu d'être expédiées d'un port français par voie ferrée sur Stras bourg, font le détour par mer jusqu'à Anvers; pour

377

redescendre par la voie du Rhin sont traitées comme si elles n'avaient pas quitté le territoire français et, par suite, n'acquittent pas les droits de douane à la frontière alsacienne.

Il y a lieu de remarquer que ces transports de marchandises françaises algériennes ou coloniales des ports français, algériens, bien que passant par Anvers et la voie du Rhin, n'en sont pas moins des transports de port français à port français.c'est-àdire des opérations de cabotage, qui, comme telles rentrent dans la navigation réservée et ne peuvent être effectuées que sous pavillon national.

Réciproquement, les merchandises expédiées de Strasbourg via Anvers à destination des ports français ou algériens ou des colonies françaises conservent de même le bénéfice de leur origine, c'est-àdire sont considérées, à leur arrivée dans les ports nationaux, comme marchandises et ne sont pas soumises aux droits, sauf réserve de la même condition de transport par navires français

Le régime des expéditions par les ports belges de marchandises destinées aux trois départements alsaciens et lorrains et au bassin de la Sarre.

Aux termes de l'accord franco-belge du 18 avril I92I (I) les expéditions par la voie des ports belges à destination des trois départements, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, ainsi qu'à destination du bassin de la Sarre, sont considérées comme faites en droiture, sous les conditions suivantes:

I' .- il faut que les marchandises soient arrivées en droiture dans le port belge et sous commaissement direct:

2° .- Qu'il y ait également transport en droiture du port belge au port de destination, avec obligation, si l'expédition a lieu par voie ferrée, de prendre le trajet le plus direct et de passer par Thionville et, si elle a lieu par voie d'eau, de passer par Strasbourg. Exception est faite toutefois pour les marchandises destinées à un point du territoire situé entre la frontière et Thionville et qui pour leur éviter de rebrousser chemin peuvent entrer par Audun-le Tiche, Mont-Saint-Martin et Longwy.

3° .- L'expédition ne peut pas comporter un trajet mixte, c'est-à-dire être effectuée mi-partie par eau, mi-partie par chemin de fer, il faut ou emprunt total des voies navigables ou bien emprunt uni-

que de la voie ferrée.

Répétitions Ecrites et Orales

P

"Les Cours de Droit" 3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

⁽I) Cet accord n'a jamais été promulgué par décret et n'a pas été inséré au Journal Officiel.

Vérification de l'observation des conditions exigées.

Le bureau français des douanes d'Anvers examine si la première condition (transport en droiture jusqu'aux ports belges et connaissement direct est remplie. il revêt de titre d'accompagnement établi pour la suite du transport de la mention "connaissement direct; transport en droiture". D'autre part, à l'arrivée par voie ferrée à Thionville, le service vérifie les documents du transport et examine si les conditions de transport au port belge et d'acheminement ultérieur sur la France sont remplies. Ensuite de quoi, il délivre à l'importateur un acquit à caution, qui permettra de s'assurer que les marchandises sont bien parvenues dans le département intéressé où il doit être déchargé par le service des douanes ou à défaut, par les agents des Contributions indirectes En fait, cet acquit, par lequel le soumissionnaire doit s'engager, sous peine de paiement du double de la surtaxe; à introduire la marchandise dans des magasins ou usines et à ne pas la réexpédier hors des trois départements sans qu'elle ait subi une transformation n'est de rigueur que pour certaines marchandises à savoir celles pour lesquelles il serait particulièrement à craindre qu'elles ne fassent l'objet de réexpéditions au dehors des trois départements, comme, par exemple, la laine, le coton, le café ;le cacao, le poivre, les nitrates et autres engrais, les huiles minérales, etc. L'acquit à caution empêche que la faveur uniquement réservée dans l'intention des pouvoirs publics aux trois départements recouvrés, ne soit indûment mise à profit pour expédier par leur intermédiaire les marchandises importées dans les autres régions du territoire français.

Quant au arrivages d'Anvers par la voie du Rhin, à Strasbourg, ils ne donnent pas lieu à la délivrance d'un acquit, parce que cette formalité n'a
pas été prévue par le décret du 23 Décembre 1919 et
que l'arrangement de 1921 n'a pas pu avoir pour effet
de restreindre les facilités concédées par ce décret.
Il n'en est autrement que pour les marchandises dites
"à marché": laines, cotors, cafés, cacaos, poivres et
épices lorsqu'elles n'ont pas de connaissement direct
pour Strasbourg. Les facilités prévues par le décret
de 1919 sont, en effet, limitées en ce qui les concerne à celles pour lesquelles il est attesté qu'elles
sont arrivées à Anvers, sous connaissement direct pour
Strasbourg (v, supra)

Quant aux marchandises dirigées par eau sur Strasbourg d'un port belge autre que le port d'Anvers elles sont assujetties à l'acquit à caution, le décret

Conditions exigées pour le stationnement à l'entreposage dans le port d'Anvers.

de 1919 ne visant que le trafic Anvers-Strasbourg.

Il y a lieu de signaler que, tant dans les cas prévus par le décret de 1919 que dans ceux visés par l'arrangement de 1921, le stationnement à Anvers est autorisé ainsilientreposage, sans limitation de délai. Il faut toutefois, pour cela, qu'au bureau d' entrée sur le territoire français, soit produit un certificat de la douane belge, visé par le chef du service français des douanes d'Anvers, spécifiant que la marchandise est arrivée en droiture à Anvers, et qu' elle est restée constamment sous la surveillance de la douane belge jusqu'à sa réexportation en transit sur Thionville ou sur Strasbourg.

La même faculté est donnée pour les autres ports belges, où les marchandises peuvent également

être entreposées. Le régime actuel constitue incontestablement

Les avantages de ce régime sont un très gros avantage pour la Belgique, en même temps limités aux seu-qu'il cause un certain préjudice aux ports français besoins de 11 Alsace.

les marchandises Cependant les inconvénients qu'il présente à cet éintéressant les gard sont limités par le fait que le bénéfice de l'accord de I92I est circonscrit aux seules marchandises qui intéressent les besoins de l'Alsace et de la Lorraine puisqu'il ne s'applique qu'aux marchandises à destination des trois départements recouvrés, et que par le moyen de l'acquit à caution, le service peut s'assurer que celles-ci n'empruntent pas simplement le territoire alsacien comme lieu de passage pour aller dans d'autres régions. De son côté, le décret de 1919 exige, comme on l'a vu le connaissement direct pour certains produits "à marché", qui font l'objet d'un trafic important dans nos ports. Il en résulte la certitude que, dès l'origine, ces produits étaient bien affectés aux besoins de l'Alsace et que ce n'est pas par le fait d'un changement de trajet en cours de route qu'ils y sont dirigés. Le préjudice des autres ports ffançais se trouvent ainsi réduit au minimum; tandis que le régime adopté sert les intérêts généraux du pays, en développant l'importance de Strasbourg comme grand port de commerce international.

Protestations soulevées par ce régime.

D'ailleurs, les protestations que ce régime a soulevées sont venues dans ces derniers temps, non pas du côté français, mais du côté étrangers, Elles émanent, en particulier, des Pays-Bas, qui voudraient qu'on leur appliquât, pour le port de Rotterdam, des faveurs de même nature que celles que nous avons concédées au port d'Anvers. Elles viennent aussi de divers autres pays, qui se plaignent du fait que certains des transports visés par les arrangements en question sont placés sous le régime du monopole de pavillon

La question marchandises Avantages que procure la justification d'origine comme appartenant à la navigation de cabotage.

On vient de voir que l'application des droits de l'origine des est influencée par le mode de transport, puisque seuls bénéficient des faveurs accordées à raison de leur origine ou de leur provenance les produits importés en droiture.

L'application du tarif est également influencée par la détermination de l'origine des marchandises Le principe est, en effet, que le bénéfice des faveurs douanières est limité aux marchandises dont l'origine est justifiée. Tel est le principe que formule notamment, l'article 23 déjà cité de la loi du I6 Mai I863 Une marchandise pour laquelle on réclame le bénéfice de notre tarif minimum ou d'un tarif intermédiaire, devra donc, en principe, donner lieu à justification d'origine". En principe disons-nous car, comme on le verra plus loin, des exceptions nombreuses et importantes sont admises. Au contraire, cette justification n'est pas nécessaire, en principe, pour les marchandises soumises à l'application de notre tarif général, puisque ce tarif est habituellement le tarif le plus défavorable auquel puissent être soumis les produits étrangers. Il n'en est autrement que dans les cas exceptionnels où existent des régimes encore plus défavorables, ce qui se présentera, par exemple, lorsque la loi douanière applique un tarif différentiel ou des surtaxes spéciales, par mesure de représailles, aux produits de certains pays. En la circonstance, la justification d'origine permettra d'établir que les marchandises ne sont pas originaires du pays surtaxé.

Les avantages que procure la justification d'origine ne consistent d'ailleurs pas seulement dans l'exonération de surtaxes particulières ou dans l'application du tarif minimum ou de tarifs intermédiaires, ils peuvent aussi consister, en certains cas, dans l'admission en franchise (produits de la Corse et des îles voisines du littoral, produits de la pêche française) ou dans l'application de régimes spéciaux (produits d'Algérie, de Tunisie, du Maroc français, des colonies et protectorats français, etc).

Nous avons donc à envisager successivement deux questions: I° qu'est-ce que l'origine ? 2° quand

et comment justifie-t-on l'origine ?

On a déjà défini précédemment l'origine d'une que l'origine ? marchandise: c'est "le lieu où elle a été récoltée, s' il s'agit de produits naturels, ou fabriqués, s'il s'agit d'articles d'industrie".

Mais cette définition, qui paraît simple, au

I .- Qu'est-ce

Règles pour la

détermination du pays d'origine.

Exceptions.

premier abord, soulève une grosse difficulté pratique Voici, par exemple, du pétrole de Roumanie, qui a été raffiné en Angleterre; des bois norvégiens qui ont été sciés et équarris en Allemagne. Quel est le pays d'origine ? On peut dire que c'est la Roumanie ou la Norvège, parce que c'est là que le produit a été récolté mais on peut dire également que c'est l'Angleterre ou l'Allemagne, parce que c'est là qu'il a été fabriqué Il a donc fellu poser certaines règles à cet égard.

Ces règles, qui sont assez compliquées dans le détail, sont actuellement contenues dans le décret du 6 Octobre 1926. Elles peuvent se résumer ainsi:on adoptera, en général, la solution la plus avantageuse

pour le fisc; d'où les conséquences suivantes:

A)- Marchandises originaires d'un pays qui ont été travaillées dans un autre pays, soumis à un tarif moins favorable que le premier: elles seront considérées comme originaires de ce dernier pays. ce qui les soumet au tarif le plus élevé.

B)- Marchandises originaires d'un pays qui ont été travaillées dans un autre pays, soumis à un tarif plus favorable que le premier: on suit la règle inverse, elles seront considérées comme originaires du premier pays, c'est-à-dire qu'elles seront passibles du tarif afférent à leur pays d'origine primitif avec éventuellement les surtaxes de provenance en sus.

Cependant, il y a à ce régime deux exceptions

La première consiste en ce que, si les marchandises ont subi dans le pays tiers une transformation complète, qui leur a fait perdre totalement leur individualité d'origine, on leur appliquera le tarif afférent au pays dans lequel elles ont été transformées. C'est le cas; par exemple, pour les minerais transformés en métaux, ou pour les textiles transformés en tissus, ou pour les graines oléagineuses transformées en huile. Le tarif applicable ne sera pas celui auquel était soumis le pays d'origine des graines, des fils ou des minerais, mais le tarif applicable au pays où a été fabriqué l'huile le tissu ou le métal.

En second lieu, même au cas où il n'y a pas transformation complète, mais simple addition de main; d'oeuvre, qui ne fait pas perdre au produit son individualité primitive (au cas, par exemple d'opérations de raffinage, de teinture, de peinture, de sciage de bois etc), si la main-d'oeuvre ajoutée a pour effet de faire passer la marchandise dans une classe du tarif plus fortement taxée que la matière première (surtaxes de provenance comprise), on appliquera au produit transformé le tarif afférent au pays où a lieu la transformation. Sinon, on le taxera d'après le

tarif applicable au pays d'origine de la matière première, en l'imposant d'ailleurs, bien entendu non pas comme matière première, mais comme produit préparé. Soit, par exemple, de l'alcool brut produit dans un pays A, et raffiné dans un pays B; on appliquera le tarif afférent au pays B, si l'alcool rectifié originaire du pays B est plus fortement taxé que l'alcool brut originaire du pays A; inversement, on appliquera le tarif afférent au pays A pour les alcools rectifiés si les droits applicables à l'alcool brut du pays A sont supérieurs aux droits sur l'alcool rectifié du pays B. Telles sont les règles générales, posées par le décret du 6 octobre 1926 (I)

Des dispositions spéciales peuvent déroger aux règles potermination de l'origine des produits.

Il importe d'ajouter qu'elles ne fonctionnent qu'en l'absence de dispositions spéciales, résultant de traités ou de conventions, et qu'elle ne concernent pas non plus les cas particuliers qui peuvent être sées pour la dé-spécifiés dans les notes explicatives ou au répertoire général. Les dérogations de l'espèce sont d'ailleurs assez nombreuses.

> Ainsi l'accord franco-allemand du I7 Août 1927 (art. 17) et divers traités postérieurs en contiennent plusieurs qui, comme on le sait, sont extensibles, aux pays auxquels nous avons accordé le bénéfice de la nation la plus favorisée et en vertu desquelles sont réputées d'origine allemande certains produits obtenus en Allemagne avec des matières originaires de pays tiers auxquels nous appliquons un tarif moins favorable, alors que, d'après les règles exposées tout à l'heure, on aurait dû appliquer les droits de celui des deux pays soumis au tarif le moins avantageux.

La nécessité de justifier l'origine est une règle traditionnelle de notre législation douanière. Elle existait déjà sous la Ferme générale.

Origine de la nécessité de justifier l'origine de la marchandise.

La règle pour la détermination de l'origine appliquée pendant la guerre.

(I) Ce décret est revenu au régime purement fiscal suivi avant la guerre. Pendant la guerre, on avait adopté une règle différente dont l'application pratique était très compliquée, à raison de la difficulté des vérifications. Introduite chez nous, dans un but politique à l'instigation de l'Angleterre, afin d'assurer efficacement la prohibition des marchandises ennemies elle consistait à distinguer, en cas de trans formation incomplète, selon que la main-d'oeuvre ajoutée représentait moins ou plus de 50% de la valeur totale du produit, la marchandise étant considérée selon cette distinction, comme originaire soit du pays producteur, soit du pays transformateur.

Le traité de commerce de 1787 entre la France et l'Angleterre amená le gouvernement français à poser des règles pour l'établissament des certificats d'origine. Des certificats d'origine sont également exigés dans le traité de commerce entre la France et la Russie du II Janvier I787. La loi du I5 Mars I79I. comportant aussi de nombreuses différences de traitement, suivant l'origine des marchandises, impliquait l'obligation pour les intéressés de fournir des justifications régulières. Les prohibitions appliquées aux marchandises anglaises par la loi du IO brumaire an V ainsi que sous le Premier Empire, avaient également donné un intérêt considérable à la recherche de l'origine.

Après la paix de 1815, la loi du 28 Août I8I6 continua à faire état de l'origine pour l'application des droits. Les instructions administratives de la Restauration et de la Monarchie de Juillet attachent une importance particulière aux titres d' origine émanant des douanes étrangères. A cette époque, la plupart des marchandises acquittaient des droits de sortie: aussi les déclarants devaient-ils à l'importation en France, produire la quittance des droits de sortie ou, à défaut des attestations des douanes de sortie destinées à en tenir lieu. Les certificats d'origine des consuls du port d'embarquement (ou des autorités locales pour les importations par terre) étaient exigées comme complément de garantie (v. par exemple l'ordonnance du 8 Mai 1846 art. Ier) Depuis les traités franco-anglais de 1860, la Douane française s'est borné à exiger soit un certificat de douanes, soit une attestation consulaire, soit une déclaration officielle de l'expéditeur devant une autorité locale (Convention complémentaire du I2 Octobre 1860, art. 2).

L'intérêt du contrôle de l'origine se trouvait du reste encore accru à la suite de l'établissement du régime conventionnel résultant des traités de commerce de 1860, et le législateur de l'époque sentit la nécessité d'affirmer plus énergiquement encore l'obligation pour le commerce de justifier l'ori. gine de la marchandise.

Actuellement, l'obligation de la justification de l'origine résulte de l'article 23, déjà cité, l'obligation de de la loi du 16 Mai 1863. Elle est également prévue dans des textes législatifs plus récents, tels que l'article 4 de la loi du 24 Février 1900, qui a modifié la tarification des denrées coloniales, ainsi que dans un grand nombre de conventions.

D'ailleurs, la justification d'origine

D'où résulte actuellement la justification d'origine Son utilité.

n'intéresse pas seulement l'application du tarif. elle est également réclamée pour assurer l'exécution des lois et règlements sur la police de la chasse et de la pêche, sur les pigeons voyageurs etc. Elle l'est aussi soit dans l'intérêt de l'hygiène et de la sante publique, soit pour la préservation du bétail contre les épizocties, soit par mesure préventive contre les insectes nuisibles.

Marchandises dispensées de d'origine.

La justification d'origine n'est d'ailleurs pas axigée de toutes les marchandises; certaines en la justificationsont dispensées d'une façon générale: I° les envois par la poste; 2° les envois par colis postaux, sauf pour les pays demeurant soumis à titre général à la justification d'origine (Etats-Unis; Canada, Aden) 3° les échantillons des voyageurs de commerce, sous les mêmes exceptions; 4° les petites quantités introduites à titre de provision et sans but commercial 5° les colis, importés par voie d'avions.

> Quant aux marchandises qui ne bénéficient pas d'une dispense, en principe; la déclaration d'origine n'est exigée que pour certaines d'entre elles.

Les règles concernant la production des certificats d'origine sont actuellement contenues dans la décision du IO Août 1928 qui, dans un esprit libération d'origi- ral, en a limité l'exigence à quelques cas déterminés.

La justification d'origine est exigée soit à raison, pour les unes, de leur origine ou de leur provenance soit même pour les autres, à raison de leur nature.

Celles pour lesquelles la justification est exigée, à raison de leur origine, ou de leur provenance, sont celles des Etats-Unis, du Canada; d'Aden et des ports égyptiens de la Mer Rouge ou celles qui sont importées par la voie des Açores ainsi que les produits originaires de Corse, d'Algérie des îles du littoral de Tunisie et des autres colonies ou possessions françaises.

Sont également soumises à la justification d'origine, mais à raison de leur nature:

I° certaines marchandises pour lesquelles les fraudes par fausse déclaration sont particulièrement à craindre; par exemple, les huiles minérales. la plupart des tissus de soie les tapis de laines à points noués ou enroulés, les fontes de moulage et d' affinage, les plombs non argentifères en masses brutes déclarés originaires d'un pays autre que l'Espagne, les soies grèges (I), les cafés en fèves etc. (I) Les soies grèges sont taxées a)- comme soies grèges en flottes ou écheveaux, si le purgeage ou le dévidage a eu lieu soit dans le pays d'origine soit dans

Marchandises pour lesquelles la déclane est exigée. 2°.- des produits pour lesquels la justification de la valeur a un effet sur l'application
des droits. Ainsi, suivant leur valeur, les figues
sèches sont taxées comme figues de table, ou au contraire, comme figues de distillerie; dans ce cas, la
justification d'origine permettra de contrôler la valeur déclarée, par conséquent de savoir sous quelle
rubrique du tarif la marchandise est imposable.

3°.- pour des motifs de police générale ou sanitaire, la justification d'origine est exigée pour le bétail, pour les chevaux pour les viandes salées pour les conserves de gibier introduites pendant la période de fermeture de la chasse, pour le poisson importé pendant la période de fermeture de la pêche, les huîtres etc.

4° enfin, elle est exigée à l'importation de certains produits, qui ont subi une main-d'oeuvre dans un pays tiers. Par exemple, les huiles végétales; extraites dans un pays d'Europe de graines exotiques, la soie grège redévidée et purgée, dans un pays d'Europe (déjà mentionné plus haut), etc.

Cette justification est fournie au moyen de certificats d'origine, qui ne sont pas soumis à des formes réglementaires, mais qui doivent relater obligatoirement le nombre, l'espèce, les marques et numéros des colis, l'espèce, le poids brut et net, l'origine, ainsi que, s'il y a lieu, la valeur de la marchandise, et enfin, le nom de l'expéditeur et celui du destinataire. A ces indications doivent être jointes, pour les expéditions par voie de mer, la mention du nom du navire et l'indication des escales, transbordement, manutentions, intervenus en cours de route. Les certificats en langue étrangère doivent être accompagnés d'une traduction.

Ces certificats d'origine peuvent résulter: I°.- D'une déclaration officielle faite devant un magistrat du lieu d'expédition.

2°.- d'un certificat délivré par le chef du service des douanes du lieu d'expédition.

3°.- d'un certificat d'origine proprement dit, émanant soit d'une autorité locale établie dans le lieu d'expédition maire, commissaire de police, notaire président du tribunal de commerce, chambre de commerce étrangère etc), soit d'un agent diplomatique un pays européen; b) comme soies ouvrées ou moulinées en flottes ou écheveaux, si le purgeage ou le moulinage a été effectué dans un pays européen autre que le produit d'origine. Aussi le certificat d'origine attestant leur situation à cet égard est-il exigé des soies grèges importées d'un pays d'Europe.

Comment et sous quelle forme doit être fournie la justification d'origine Le contenu des certificats d'origine.

D'où peuvent résulter les certificats d'origine.

"Les Cours de Droit"

Répétitions Écrites et Orales

oud 'un consul ou agent consulaire français du lieu d'expédition. Divers accords prévoient pour certains produits (saindoux des Etats-Unis, soitries italiennes) l'établissement de certificats d'origine, par des autorités spéciales. En cas d'importation par la voie d'un pays tiers le certificat peut émaner d'une autorité du pays tiers. Les certificats des chambres de commerce françaises établies à l'étranger ne sont pas valables (décision du 14 Février 1923).

La légalisation des signatures par l'autorité diplomatique ou consulaire française.

D'une façon générale, le certificat, quelle que soit l'autorité dont il émane à moins que ce ne soit d'une autorité consulaire française exige l'intervention de l'autorité diplomatique ou consulaire française pour la légalisation des signatures. Cette législation comporte le paiement d'une taxe de chancellerie assez élevée que la loi du I9 Avril I924 a fixée à 20 francs or, et que divers accords ont réduit à 5 francs or, sous condition de réciprocité. Il n'en est autrement que pour les certificats délivrés par les douanes étrangères, qui sont dispensées de la légalisation consulaire; lorsqu'ils sont revêtus du cachet officiel du service, et lorsque les pays dont ils émanent usent de la réciprocité ou accordent la gratuité pour la légalisation ou le visa des certificats d'origine qu'ils exigent. D'assez nombreux pays sont dans ce cas. (Obs. Prélim., nº 70 bis).

Le droit de gine.

Les certificats d'origine sont passibles du timbre des cer- timbre de dimension ; qui est apposé, le cas échéant tificats d'ori- sous la forme de timbres mobiles, à l'exception des certificats ayant un caractère d'actes de police générale, qui sont dispensée de cette formalité. Par exemple, lescertificats d'origine et de santé pour le bétail, ou ceux qui concernent les produits horticoles ou agricoles, importés sous le régime de la convention phylloxérique de Berne (Obs. Prélim. nº 60) Le prix du timbre dépend du format employé (3fr60 pour une demi-feuille de petit papier).

Combinaison du certificat d'origine et de la facture consulaire.

Le certificat d'origine peut d'ailleurs être combiné en un document unique avec la facture consulaire, lorsque celle-ci est exigée pour justifier de la valeur, c'est-à-dire en cas de taxation ad valorem. Dans ce cas, il n'est perçu qu'un seul droit pour la légalisation, à savoir le plus élevé des deux.

D'autre part, il peut être également confondu avec les certificats sanitaires et de salubrité exigés en certains cas (par exemple, pour les viandes fraîches, salées, etc), à condition que ces documents contiennent les indications essentielles des certifices d'origine soient soumis à la légalisation consulaire et munis du timbre.

Le certificat d'origine ne lie pas le service dans son appréciation. Quelle que soit la valeur probante qui s'attache en fait aux certificats d'origine. Ces certificats ne lient pas, en droit, le service des Douanes dans ses appréciations. L'article I4 de la loi du I0 brumaire an V l'avait déjà formellement spécifié; la Cour de Cassation l'a confirmé par un arrêt du 29 brumaire an X; et à la suite des traités de commerce de la période de I860, elle a rendu, le 9 Août I864, un nouvel arrêt dans le même sens; il ne suffit pas qu'un traité international réglemente les formalités et les conditions des certificats d'origine; pour que leur force probante s'impose à l' Administration. La loi intérieure du pays d'importation conserve toute sa portée et toute son autorité à cet égard.

Rien n'empêche donc, en droit, l'administration de soumettre aux experts légaux une difficulté concernant l'origine; même quand celle-ci a été établie au moyen des certificats d'origine prévus par une convention de commerce. Le service a cependant, depuis lors adressé des instructions à ses agents pour les inviter à ne pas contester systématiquement les certificats, notamment quand ils émanent des autorités françaises, des chambres de commerce, ou de la douane du pays d'expédition, en insistant sur le risque de représailles que pourrait provoquer une méfiance de parti pris. Mais à quoi l'Administration tient essentiellement c'est à ne pas abdiquer sauf à n'en faire usage que dans des cas exceptionnels, son droit de discuter et de contester l'origine de la marchandise le certificat qui la justifie prouvant avoir été délivré sans aucun contrôle sur la foi des renseignements de l'intéressé, voire même par complaisance.

Sanction de la non justification de l'origine.

Quand un certificat d'origine, au cas où sa production est obligatoire, n'est pas fourni, la marchandise est exclue du traitement de faveur auquel elle aurait pu prétendre. Par tolérance, l'Administration accorde souvent d'ailleurs à l'intéressé des délais(qui sont généralement d'un mois pour les marchandises venant d'Europe, et de trois à six mois pour celles qui viennent de pays hors d'Europe), pour lui permettre de se procurer le certificat d'origine qu'il avait omis de produire. Quand l'importateur veut néanmoins retirer sa marchandise, il souscrit une soumission cautionnée, garantissant le supplément éventuel de droits dont il serait passible, au cas où le certificat qu'il s'est engagé à présenter n'aurait pas été produit à l'expiration du délai.

Perte du certificat et certificat inapplicable.

La certification d'origine des produits des colonies françaises.

Les certificats de vérificatechniques acerédités près des représentants diplomatiques et consulaires francais.

En cas de perte du certificat, il est admis qu'un avis de l'autorité consulaire française, attestant qu'il en avait été délivré un, peut y suppléer. En cas de certificat inapplicable, le service des douanes peut également passer outre, et l'inapplicabilité provient d'erreurs matérielles évidentes.

Pour les produits des colonies françaises, l'origine est attestée à la fois par des certificats des autorités coloniales extraits de registres à souche et généralement remis aux expéditeurs eux-mêmes, et par des avis de délivrance de certificats, que la douane coloniale adresse directement ou par l'intermédiaire du capitaine du navire au bureau d'entrée de la douane métropolitaine. Ces avis, après avoir été annotés par la douane française, sont retournés à la douane coloniale d'émission.

Pendant quelque temps a été expérimenté un moyen prévu par le Nº 74bis des Observations Prélim. tion.-Les agentspour éviter les contestations avec la Douane au sujet de l'origine. Ce moyen consistait à fournir, à l'appui du certificat d'origine, un certificat spécial dit certificat de vérification, délivré par des agents techniques ressortissant à la douane française, et installés dans certaines villes étrangères auprès de nos consuls. Le certificat de vérification offrait l'avantage d'être toujours admis pour exact, hors le cas de soupçon d'abus (fraude ou substitution présumée). Le service local ne pouvait le contester qu'après en avoir référé à l'Administration centrale.

Des certificats de ce genre avaient été organisés pendant la dernière guerre à raison de la prohibition dont nous avions frappé les marchandises ennemies. Cette dernière mesure soulevait des difficultés continuelles avec les pays limitrophes, notamment avec la Suisse, au sujet de l'origine des marchandises qui en provenaient. Finalement, un modus vivendi fut établi, aux termes duquel les marchandises de provenance neutre contenant en valeur, plus de 5% d'éléments ennemis seraient prohibées comme marcha dises ennemies, sous réserve de dérogations possibles pour celles dont les éléments ennemis intégrants représenteraient de 5 à 25 % de la valeur.

Afin d'éviter les discussions auxquelles pro tait l'application de cette règle, il fut convenu avec la Suisse que des agents techniques, accrédités par nous auprès de nos représentants diplomatiques et consulaires, procéderaient dans les usines suisses qui en feraient la demande, à des vérifications, à la suite desquelles ils fourniraient à nos consulats

un rapport sur le vu duquel serait délivré un certificat de vérification. Considérée d'assez mauvais oeil
par le Gouvernement suisse, l'institution des agents
techniques parut; à la pratique présenter des avantages si réels qu'ils furent maintenus depuis la guerre
et que, jusqu'à ces dernières années, nous en avions
quatre, à Genève, à Berne, à Zurich et à Bâle. Depuis
lors; des conventions avec la Tchéco-Slovaquie, la
Finlande, l'Esthonie, la Pologne l'Espagne l'Autriche
et la Hongrie ont prévu également la possibilité de
faire confirmer les certificats d'origine par des certificats de vérification établis par des agents techniques que désigneraient nos représentants diplomatiques consulaires.

Ces dispositions n'ont d'ailleurs jamais fonctionné; les agents techniques spéciaux installés en Suisse ont été eux-mêmes supprimés par la Convention du 8 Juillet 1929, de telle façon que le système des certificats de vérification n'a plus d'applica-

tions dans notre régime douanier.

La loi de 1863 ayant subordonné l'application des tarifs de faveur à la justification d'origine et au trensport en droiture, quelles seront les conséquen

ces si ces conditions ne sont pas remplies ?

Conséquences En ce qui concerne l'origine, quand les régle de l'absence de ments ou les conventions comportent dispense de justijustification fication, la Douane appliquera les droits, d'après le d'origine et de pays d'origine apparente, qui se confondra en fait transport en avec le pays de provenance directe, à moins què le ser droiture.

comité d'expertise légale. Les articles expédiées de I° Cas de dispenselgique et dispensés de la justification d'origine, se de justifica-seront, par exemple, taxés comme produits belges.

tion.

2°.- Cas où la justification d'origine exigée n'est pas fournie.

Plus intéressant est le cas où la justification d'origine n'est pas fournie, alors qu'elle est exigée, ou bien celui où il n'est pas justifié du transport en droiture. En effet, le texte de l'article 23 de la loi du I6 Mai I863 est très succinct. 1 le prendre au pied de la lettre, il implique qu'en cas de non justification du transport direct, les modérations de droits seront refusés et que, par suite, c' est le tarif général qui sera applicable. Au contraire à raison de l'équivoque qu'il laisse planer entre le lieu de provenance et le lieu de production, il ne fait pas apparaître nettement les conséquences de l'absence de justification quant à l'origine, et il peut faire hésiter sur le point de savoir si les droits applicables, au cas où l'origine n'est pas prouvée sont ceux du fait général ou bien ceux concernant le pays de provenance, quand la provenance directe est établie.

C'est ici l'interprétation administrative

qui a suppléé à l'insuffisance de la loi.

Il est admis de façon incontestée, que l'absence de justification d'origine entraîne application du tarif général. Des marchandises importées d'Allemagne en droiture, mais non accompagnées du certificat d'origine, seront imposées aux droits du tarif général parce qu'on peut redouter qu'elles ne tirent leur grigine d'un pays soumis à ce tarif, de la Russie par exemple, d'où elles auraient été envoyées en Allemagne.

3° Cas où la justification du transport en droiture n'est pas fournie. Au contraire, faute de justification du trans port en droiture, l'Administration a admis des tempéraments à la règle qui s'emblait découler de la loi de 1863, et d'après laquelle on devrait, en pareil cas, appliquer le tarif général. Du moment qu'il est justifié de l'origine, la seule fraude à craindre, en effet, c'est l'usurpation de cette origine par des marchandises originaires des pays tiers que la marchandise considérée a traversés pour se rendre en France.

Supposons donc une marchandise originaire du pays A, qui jouit de notre tarif minimum, et qui, au lieu d'être expédiée directement en France, a d'abord été déchargée ou débarquée dans un pays B d'où elle nous est réexpédiée.

Si le pays B jouit du même tarif que le pays A, il est sans importance et sans intérêt pour le fisc de la taxer comme marchandise du pays B plutôt que du pays A (I), puisque le tarif est le même. On ne s'attachera donc pas au défaut de justification du transport en droiture.

Si au contraire, le tarif applicable au pays B est un tarif plus élevé que celui qui est accordé au pays A, par exemple notre tarif général ou un tarif intermédiaire, ce sont les droits de ce dernier tarif qu'on appliquera c'est-à-dire que la marchandise sera taxée d'après sa provenance et non d'après son origine La règle inverse s'appliquera, si les droits auxquels sont soumis les produits du pays A sont supérieurs à ceux qui frappent ceux du pays de provenance B. En d' autres termes, ayant du fait de l'interruption de ce transport à distinguer le pays de provenance du pays d'origine on taxera aux droits applicables à l'un ou à l'autre de ces deux pays, suivant qu'ils sont plus avantageux pour le fisc. Si le tarif est le même pour les deux pays, on maintiendra à la marchandise le bénéfice de son origine, bien qu'elle n'ait pas été transportée en droiture.

Les règles qui

fixent les conditions du

transport en

droiture et de la justifica-

tion d'origine

sont l'eeuvre

de l'administration.

Il n'est donc pas vrai, contrairement à ce que semble prescrire la loi de 1863, qu'en pratique, le défaut de transport en droiture prive toujours la marchandise du bénéfice des modérations de droits auxquelles son origine lui permettrait de prétendre.

Les règles exposées ci-dessus sont d'ailleurs complètement indépendantes de celles qui régissent l'application des surtaxes d'origine ou de provenance qui seront examinées plus loin.

Le régime qu'on vient d'analyser appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, il donne lieu à cette curieuse constatation qu'il est en grande partie, l'oeuvre de l'Administration qui a légiféré à la place du législateur. On a vu combien vague et sommaire la rédaction de l'article 23 de la loi de 1863 ce sont les Observations Préliminaires qui en marge de la loi, laquel-le ne contient aucune délégation de pouvoir, ont fixé les règles et admis les dérogations concernant le transport en droiture et qui ont imposé comme moyen de justification de l'origine, le certificat d'origine auquel la loi ne fait aucune allusion. Ces matières dépassaient incontestablement la compétence du pouvoir exécutif, et il y a là un exemple assez frappant, dans notre droit public de l'usurpation de la fonction législative par le Gouvernement. Du texte équivoque de la loi de 1863 il a fait sortir ce qu'il a voulu lui donnant des précisions qu'il ne comporte pas et apportant, d'autre part, à ses principes des dérogations qui n'ont aucune base légale.

Le Gouvernement, pour régulariser cette singulière situation avait, dans le projet n° 3352 portant révision du tarif déposé au début de 1927, inséré un article qui lui déléguait le soin de fixer par décrets rendus après avis du Comité consultatif des arts et manufactures, les règles applicables à la détermination de l'origine et de la provenance des marchandises les justifications à requérir des importateurs, les conditions du transport en droiture, et les exceptions qui pourraient être apportées à cette règle. Ce projet dont la discussion a été brusquement interrompue au mois de Juillet 1927, est devenu caduc avec la fin de la législature.

Rigueur des regles applicables à la détermination de l'origine et de la prove-

nance des marchandises.

Si maintenant on examine en elles-mêmes les règles adoptées on ne peut manquer d'être frappé de leur vigueur qui, malgré les atténuations qui leur ont été apportées, encore récemment, semblerait pouvoir être sans inconvénient assouplie davantage. En matière de transport direct, par exemple, il semble qu'en pourrait, généralisant les dérogations admises

dans quelques cas limités, adopter des solutions plus libérales, relativement aux transbordements, aux transports mixtes, mi-partie par terre, et mi-partie par mer, et à l'interdiction de charger dans les ports d'escale des marchandises similaires, passibles de droits plus élevés.

La règle du transport direct a maintenant un intérêt réduit.

Il y a lieu de remarquer que la règle du transport direct perd de plus en plus de son intérêt pratique, depuis que nous sommes revenus au régime des traités de commerce sur la base du tarif minimum et de la clause de la nation la plus favorisée. A l'excep tion de quelques pays baltes, Lettonie, Esthonie, Lithuanie, mis à des droits intermédiaires appelés à disparaître, la plus grande partie des Etats d'Europe, y compris l'Allemagne, jouissent aujourd'hui de notre tarif minimum.

De même, la justification d'origine.

Pour une raison analogue, l'intérêt que présente la justification d'origine diminue également. Avant la guerre, alors que notre tarif minimum était d'une application à peu près générale, le certificat d'origine n'était exigé que d'un petit nombre de marchandises se trouvant dans des conditions particulières: situation géographique spéciale, circonstances de fait susceptibles de favoriser la fraude, nécessités de police sanitaire etc. Il était l'exception la règle était l'absence de formalités.

La guerre introduisit un régime différent, du fait de la prohibition des marchandises ennemies, qu'il était nécessaire de pouvoir déceler. L'établissement, en vertu de la loi du 29 Juillet 1919, de tarifs intermédiaires spéciaux à chacune des puissances avec lesquelles on traitait obligea également à généraliser l'exigence des certificats d'origine.

On pourrait limiter les cas d'origine serait exigé.

On peut estimer qu'actuellement, il serait possible de revenir à la situation d'avanteguerre et où le certificatde limiter l'obligation du certificat d'origine à un petit nombre de cas, où existent des dangers de fraude particuliers.

En effet, nous sommes maintenant revenus en matière tarifaire à la situation d'avant-guerre, la plupart des pays bénéficient de notre tarif minimum. et notre tarif général ne joue plus que dans des cas exceptionnels. Or, le certificat d'origine n'est pas seulement pour le commerce une source de dépenses assez lourdes, à raison des frais de visa consulaire et de légalisation. Même dans les cas où il peut être obtenu gratuitement, il nécessite des démarches et des pertes de temps et constitue une de ces entraves à la liberté du commerce, condamnées par le protocole de

393

Genève, du 3 Novembre 1923. A la conférence économique de Genève, de Mai 1927, le voeu a été à nouveau émis que les droits consulaires soient ramenés à un taux raisonnable et qu'au cas où la production d'un certificat d'origine restera de rigueur, les certificats émanant des autorités locales qualifiées soient dispensés de la légalisation.

Il est juste d'ailleurs de reconnaître que la décision du IO Août 1928 a réduit le nombre des marchandises pour lesquelles le certificat d'origine demeure exigé et simplifie dans une certaine mesure les formalités.

Les protestace contre le certificat d'origine.

L'obligation de fournir dans des cas encore tions du commer-assez nombreux le certificat d'origine, n'en soulève pas moins les plaintes du commerce qui fait valoir en plus que les formalités auxquelles en l'assujettit sont, en somme inutiles, puisque la Douane peut toujours contester le certificat et soumettre la question d'origine à l'appréciation des experts légaux.

> Sur ce point les doléances du commerce sont mal fondées, car, si l'on voulait attribuer au certificat d'origine une force probante absolue, et soustraite à toute contestation, il faudrait exiger des garanties supplémentaires, par exemple obliger l'importateur qui demande un certificat d'origine à l'affirmation sous serment. Ou encore astreindre l'agent certificateur à procéder à un contrôle rigoureux en le rendant responsable, comme en Espagne, pour les certificats en blanc ou les titres de complaisance; ou bien imposer le plombage des colis et contrôler les douanes d'exportation; pour éviter les substitutions de marchandises.

D'une façon générale on aboutirait, tout en privant le fisc de la garantie qu'il trouve dans la faculté de discuter un certificat douteux, à accroître considérablement le formalisme, c'est-à-dire en dernière analyse à gêner le commerce lui-même. Aussi bien le système des certificats de vérification qui, sans avoir une force probante absolue, évitaient en pratique, les risques de contestations, a-t-il échoué après une courte application aux importations suisses (v. supra)

Les aurtaxes de provenance

Indépendamment des droits de douane, inscrits au tarif, certaines marchandises sont frappées de surtaxes de provenance. Ces surtaxes de provenance sont, I'-les surtaxes d'entrepôt; 2° .- les surtaxes d'origine .

Les surtaxes d'entrepôt.

La surtaxe d'entrepôt constitue un droit différentiel, imposé aux marchandises extra-européennes qui, au lieu d'avoir été transportées directement

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

en France, n'y sont arrivées qu'après avoir emprunté la voie d'un pays étranger d'Europe, c'est-à-dire après avoir été mises à terre dans ce pays, y avoir été transbordées ou entreposées, ou après y avoir transité. On sait déjà que les escales, dans les cas spéciaux où elles sont autorisées, ne sont pas considérées comme interruptives du transport direct (v. supra)

On appelle, en langage douanier, entrepôts d' Europe les pays d'Europe par où les marchandises

extra-européennes sont importées en France.

Quant aux surtaxes d'origine, elles s'appliquent aux marchandises européennes importées d'un pays autre que celui où alles ont été récoltées ou fabriquées c'est-à-dire d'un pays autre que leur pays d'origine.

Nous avons indiqué précédemment les règles qui, dans des cas spéciaux, servent à déterminer quel est le pays à considérer comme pays d'origine, notamment lorsqu'un produit est fabriqué d'une matière récoltée dans le pays A et mise en œuvre dans le pays B. (v. supra).

Il y a entre la surtaxe d'entrepôt et la surtaxe d'origine cette différence essentielle que tandis que l'application de la surtaxe d'entrepôt est la règle, celle de la surtaxe d'origine, au contraire. tandis que l'ap-est l'exception et n'atteint qu'un petit nombre de marchandises limitativement déterminées. (voir le tala surtaxe d'o- bleau D annexé à la loi du II janvier 1892).

Ces marchandises qui, par exception, sont soumises à la surtaxe d'origine, sont généralement des produits naturels. Les décrets, qui en ont frappé une vingtaine de marchandises, après les traités de I860; ont été homologués par la loi du I6 Mai I863. La loi du 7 Mai ISSI reproduisit à peu de choses près. la liste de la loi de 1863, en y ajoutant les riz en grains, les fruits médicinaux, les éponges, les nitrates, et les bois communs. Enfin, les lois des II janvier 1892, 26 Juillet 1901, 10 Avril 1902 ont complété cette nomenclature par l'addition des figues séches. des oranges, et de quelques articles du chapître des ouvrages en bois.

Les surtaxes d'entrepôt et d'origine sont perçues, soit sur le poids brut, soit sur le poids net ou le poids demi-brut, selon que les droits applicables à la marchandise le sont eux-mêmes. Quand il s'agit de marchandises imposées sur d'autres bases que le poids, taxées par exemple, à l'unité ou ad valorem. les surtaxes sont perques sur le poids brut, sauf pour

Les surtaxes d'origine.

L'application de la surtaxe d'entrepôt est la règle plication de rigine est 1' exception.

Assiette des surtaxes d'entrepôt et d'origine.

les huiles minérales qui, dans tous les cas, acquittent la surtaxe sur le poids net. Les surtaxes atteignent même les marchandises exemptes de droits d'entrée proprement dits. Dans cette hypothèse, elles sont également perques sur le poids brut, sous réserve de l'exception signalée relativement aux huiles minérales

La quotité des surtaxes d'entrepôt.

Certaines mar-

chandises échap-

pent à la sur-

La surtaxe d'entrepôt est de quetité variable, suivant les produits. Depuis la loi du 7 Mai 1881, elle est pour la plupart d'entre eux de 3fr60 pour IOO kilos (I)

Pour une trentaine de produits seulement; elle varie de 5 francs à IOO francs, elle est de IOO francs pour la scie; pour un seul article, le guano, elle est inférieure à 3frs60 se limitant à Ifr80.

On a dit plus haut qu'en principe, la surtaxe d'entrepôt ne comporte pas d'exception. Cependant y échappent par contre-coup les marchandises pour lesquelles on a dû admettre, par suite de raisons éconotaxe d'entrepôt, miques ou géographiques particulières, des dérogations à l'observation stricte des règles concernant le transport en droiture: par exemple, les produits des Baléares et du Maroc, importés par l'Espagne, les soies de Chine transbordées par Hong-Kong, les tapis de Perse transbordés par Constantinople etc. Voilà des marchandises qui, matériellement, ne sont pas transportées du pays extra-européen d'origine directement en France, et qui, cependant, échapperont à la surtaxe d'entrepôt, parce qu'en vertu d'une dérogation particulière, il a été admis que le transbordement dont elles étaient l'objet ou l'emprunt de pays tiers pour les transporter ne constituaient pas une cause d'interruption du transport en droiture.

le traité complémentaire de 1860 avec l'Angleterre, a exonéré également les laines en masse d' Australie, le jute et le coton de l'Inde. Depuis lors cette immunité a été maintenue à titre unilatéral par nos lois du 7 Mai 1881, du II Janvier 1892 du 29 Mars 1910 et étendue à quelques autres produits intéressant les possessions britanniques, tabacs de santé et d'habitude, laines en peaux d'Australie, laines en masse et en peaux des Indes, plombagine de Ceylan, aloës abaca et autres végétaux filamenteux

non dénommés et écorces de quinquina.

Quant à la surtaxe d'origine, qui ne s'applique qu'à un nombre restreint de matières premières, elle varie de Ofr75 à 5 francs les IOO kilos.

Quotité de la surtaxe d'origine.

> (I) Ces 3frs60 représentant l'ancien taux de 3 francs auquel s'ajoutaient les 2 décimes, qui ont été incorporés dans le total.

On voit, par ce qui précède, quel est exactement le caractère des surtaxes d'entrepôt et d'origine. Elles ne frappent pas la marchandise en elle-même et, à ce titre, elles ne constituent pas un droit de douane proprement dit, Ce qu'elles frappent, ce sont les conditions du transport. Ceci explique que. d'une part, elles soient levées sur des marchandises admises en franchise des droits de douane et que, d'autre part, leur taux soit uniforme pour la plupart des marchandises. Du fait de cette uniformité, elles se trouvent proportionnellement plus lourdes pour les marchandises pondéreuses, tels que les minerais. les bois les cafés, etc. Or, ce sont précisément ces marchandises qui fournissent le meilleur frêt et dont le transport direct intéresse le plus l'activité de notre marine.

Critiques élevées dontre les surtaxes de provenance.

On a d'ailleurs souvent critiqué les surtaxes de provenance.

I°.- On a fait valoir, qu'elles étaient inutiles pour notre armement, puisque du fait de la suppression de la surtaxe de pavillon, depuis I863, les navires étrangers peuvent nous disputer sur le pied d'égalité le frêt direct à destination de nos ports. Les marchandises, pour échapper à la surtaxe d'entrepôt, doivent être directement expédiées du pays extraeuropéen à destination d'un port françaisn mais rien n'empêche, puisque l'égalité des pavillons est maintenant absolue, que ce transport soit effectué par navire étranger plutôt que par navire français.

2°.- On a objecté également qu'elles gênaient l'approvisionnement de nos manufactures, privées du libre choix de leurs centres d'approvisionnement. Elles nuiraient même a-t-on dit, à la constitution de marchés nationaux, qu'elles sont censés favoriser. Ces marchés, pour attirer la clientèle du dehors, doivent pouvoir lui offrir des stocks abondants à des prix a-vantageux. Pour cela, il faut qu'ils puissent profiter de toutes les occasions avantageuses pour s'approvisionner, qu'ils aient par conséquent le droit de s'approvisionner n'importe où et de s'adresser à toutes les sources. Sans qu'aucune leur soit fermée ou puisse leur devenir Thereuse que les autres.

Si certaines Chambres de commerce se sont associées à ces doléances, celles des ports, à l'exclusion de la Chambre de Marseille, sont en général favorables au maintien pur et simple du statu quo, pour lequel s'est prononcée, en 1926, l'association des grands ports français.

En réalité, les surtaxes de provenance rendent

Services rendus par les taxes de provenance. des services réels, en contribuant au développement de nos ports, dans lesquels se sont créés de grands marchés de produits d'outre mer, où notre industrie peut s'approvisionner facilement, et qui servent également de centres d'approvisionnement pour les autres pays.

Ainsi, en 1927, les importations de coton (autres que de l'Inde) ont représenté pour le port du Hâvre, 3.570.000 quintaux; cette quantité a fourni à notre industrie 3.290.000 quintaux et nous a permis de livrer 280.000 quintaux à l'étranger. De même, au cours de cette année 1927; notre importation totale de café, qui a été de 680.000 quintaux a satisfait nos besoins intérieurs, qui s'élèvent à 15 ou 16.000 quintaux, et fournit au moins 80.000 quintaux pour les réexportations.

Si nous n'avions pas un régime de surtaxes qui oblige, pour y échapper, à importer en droiture des pays d'origine dans nos ports, nos grands marchés du café, du coton, du bois, des laines, risqueraient d'être absorbés par Anvers, Hambourg, Londres ou Liverpool (I). Nos industriels, nos commerçants seraient contraints de faire venir de l'extérieur des marchandises et des matières premières, pour lesquelles existe maintenant chez nous un marché organisé, ils devraient subir les prix et conditions des places étrangères et supporteraient, en outre des frais de transport supplémentaires.

Notre exportation elle-même trouve son compte à ce régime, car les bâtiments obligés d'amener directement en France les marchandises du lieu de production, prennent dans nos ports du frêt de retour, tandis que c'est évidemment à l'étranger qu'ils le prendraient, si c'était à l'étranger qu'ils débarquaient leur cargaison. Comme de plus, nos ports sont généralement les têtes de ligne des compagnies françaises de navigation, il y a aussi des chances pour que les surtaxes de provenance contribuent à accroître la part du trafic sous pavillon national.

Il est vrai que leur efficacité est moindre qu'autrefois, parce que, depuis I88I, leur tarif est demeuré immuable malgré la hausse générale des prix.

⁽I) On a d'ailleurs constaté que la levée de la surta-e xe d'entrepôt sur les laines d'Australie en 1860, a préjudicié à notre industrie lainière du Nord, les stocks s'étant concentrés dans les entrepôts étrangers dont nos fabriques sont devenues pendant longtemps tributaires.

LONG THE COLUMN

AND THE SAME OF THE PARTY OF THE PARTY OF THE PARTY.

Copendant, leur taux, quoique généralement peu élevé (ce qui est d'ailleurs pour répondre à certaines objections) représente comme on l'a indiqué plus haut, une charge relativement sensible pour les marchandises de peu de valeur sous une grosse valeur, ce qui est le cas de beaucoup de matières premières D'ailleurs, la question pourrait d'ailleurs être envisagée de savoir s'il ne conviendrait pas de relever le montant des surtaxes pour l'adapter au niveau avec les prix actuels (I)

FIN

⁽I) Sur la question des surtaxes d'entrepôt et d'origine, v. notamment les rapports de M. Caze et de M. Félix Faure, en 1891, au nom de la commission des Douanes de la Chambre des Députés - Ch. Montalcul: Surtaxes de pavillon, d'entrepôt et d'origine,