45859 . 45859

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous
les EXAMENS de DROIT

1928 - 1929

DIPLÔME D'ÉTUDES SUPÉRIEURES

ÉCONOMIE POLITIQUE

manque pages 257 à 272 345 à 352

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

DE

Science Financière

29

rédigées d'après le cours
et avec l'autorisation
de

Mr Allix

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

"LES COURS DE DROIT"
RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES
RÉSUMÉS
PRÉPARATION PAR CORRESPONDANCE

30 SEPT 1929
DÉPOT LÉGAL
B.N. VOLUMES
Editeurs
A08623

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —

29,1

BIBLIOTHEQUE CUJAS PARIS
D 060 831409 3

D.L. 1929

Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

- 3 -

SCIENCE FINANCIERE

45859

Les droits de douane

Le produit des droits de douane.

Les douanes figurent au projet de budget de l'année I929 pour un produit de : 4.226.962.000 francs, auxquels il convient d'ajouter encore la part des droits sur les sucres et la saccharine recouvrée par l'Administration des douanes, (soit I56 millions et demi). Ce produit était inscrit au budget de I928 pour un peu moins de 4 milliards. Le rendement des douanes est sans doute inférieur à celui des autres catégories d'impôts, puisque le projet de budget de I929 évalue à 9.670.I43.200 francs le produit des contributions directes, à 9.447.0I9.500 francs celui du Timbre et de l'Enregistrement, non compris les droits de succession, qui appartiennent maintenant à la Caisse d'amortissement, à 8.508.906.800 francs, le rendement de la taxe sur le chiffre d'affaires, et, enfin, à environ 7 milliards et demi celui des contributions indirectes proprement dites, abstraction faite du produit du monopole des tabacs, également attribué à la caisse d'amortissement. Les douanes n'en fournissent pas moins une part importante de l'ensemble de nos recettes fiscales.

Les droits de douane exercent une action directe sur l'activité économique du pays.

Cependant, les droits de douane se présentent avec des caractères très différents de ceux des autres impôts. Tandis que l'objet de ceux-ci est essentiellement fiscal, c'est-à-dire qu'ils sont destinés à procurer au budget les ressources nécessaires à l'existence des services publics, les préoccupations fiscales n'interviennent souvent dans l'établissement des droits de douane qu'à titre accessoire, ainsi qu'on s'en rendra mieux compte, dans la suite, en étudiant la distinction entre les tarifs fiscaux et les tarifs protecteurs. La plupart du temps, leur objet est d'ordre économique; il consiste à protéger l'économie nationale, en taxant à l'importation les articles étrangers, qui viennent concurrencer sur le marché intérieur les produits de l'industrie nationale, en retenant, le cas échéant, à l'intérieur du pays, par des droits de sortie, les matières premières et les denrées de première nécessité jugées indispensables à son approvisionnement, et, d'une façon plus générale, en réglant par une combinaison de taxes appropriées les mouvements du commerce international d'une façon conforme aux

Source : BIU Cujas

intérêts nationaux.

Variété des problèmes que soulève l'étude des droits de douane.

Sans doute, il n'est aucun impôt qui n'exerce des répercussions sur l'activité 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, leur intérêt fiscal.

Aussi, l'étude des droits de douane 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 financière.

Ce n'est pa à dire que, dans cette étude, on ne puisse 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 douanier; doit il s'inspirer principalement de préoccupations fiscales ou ce qui est le cas aujourd'hui de presque tous les pays, surtout du souci de protéger les principales branches de la production nationale ? Doit-il être conçu dans un esprit libre-échangiste ou dans un esprit protectionniste ? Les relations commerciales avec l'étranger doivent-elles être régies par des conventions commerciales ou par des tarifs autonomes ? Ce sont là des questions dont la solution peut varier suivant les peuples et suivant les époques, et qui relèvent 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 et l'on conçoit qu'elle puisse être entreprise sans qu'il soit besoin d'examiner en détail l'organisation administrative du service des douanes, la réglementation des formalités douanières ou les principes du contentieux.

En sens inverse, l'étude de la législation douanière se distingue de celle de la politique douanière, en ce sens qu'il existe entre elles la différence qui sépare l'examen des principes de celui de leur mode d'application. Quelle que soit la politique douanière d'un pays, le service des douanes suppose au surplus une certaine organisation, certains

Source : BIU Cujas

procédés de surveillance, certaines règles pour la constatation, la liquidation et le recouvrement des droits, les garanties du fisc, l'instruction et le jugement des réclamations ou des contraventions. Il y a là toute une technique administrative et fiscale, qui peut fournir 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 sont produites depuis lors dans notre politique douanière, nous appliquons encore aujourd'hui certaines règles qui remontent à l'ordonnance de I687 ou au Code des douanes de la Constituante.

C'est à cette étude spéciale de la législation douanière, de la "technique" douanière, que seront principalement consacrées les leçons de ce cours. Cependant, s'il est possible à la rigueur, d'exposer les doctrines et les principes sans descendre jusqu'au détail de leurs applications, ce serait se condamner à ne comprendre qu'imparfaitement la législation douanière que de faire abstraction totale de la politique douanière, dont elle n'est en somme que la traduction en textes législatifs ou réglementaires. Par exemple, la politique protectionniste de l'époque moderne a enrichi la technique douanière d'un certain nombre de procédés nouveaux. Il serait impossible de saisir l'évolution de notre législation douanière sans connaître l'évolution de notre politique commerciale, ou encore, pour prendre un cas plus concret, de pénétrer le mécanisme de notre double tarif sans connaître les raisons de principe, qui l'ont fait adopter. Du moins n'est-ce que sous le rapport de leur rédaction sur la législation positive et sur la technique douanière que nous aurons à envisager les conceptions doctrinales: ainsi nous n'aurons pas à aborder le problème de la protection et du libre échange, mais simplement à voir comment l'un et l'autre de ces systèmes impriment au tarif douanier des caractères particuliers.

Pour être en mesure d'aborder utilement l'étude de la législation douanière, il n'en sera pas moins nécessaire de consacrer une assez large introduction à l'histoire de notre politique douanière et de nos régimes douaniers jusqu'à l'époque actuelle.

Source : BIU Cujas

HISTOIRE DE LA POLITIQUE DOUANIERE FRANCAISE

Division de l'histoire de la politique douanière de la France

L'histoire de la politique douanière de la France peut être divisée en 5 périodes : I°- l'Ancien Régime; 2°- de la chute de l'ancien régime à I860; 3°- la période des traités de commerce, de I860 à I880; 4°- la réaction protectionniste depuis le tarif de I88I jusqu'au tarif de I892, révisé par la loi du 29 Mars I9IO. A l'histoire de cette période, se rattache l'examen théorique de la question du tarif autonome et des traités de commerce; 5°- la période de guerre et d'après guerre.

L'Ancien Régime

Pour étudier la période de l'Ancien Régime, il convient d'exposer, dans deux paragraphes successifs, d'abord le système douanier, et ensuite la politique douanière de la monarchie.

I.- Le système douanier de l'Ancien Régime.

La complexité des droits.

Ce qui caractérise essentiellement la période de l'Ancien Régime, c'est l'existence des douanes intérieures et la multiplicité des taxes locales, d'où une législation tellement compliquée que d'après Necher, dans son livre sur l'Administration de la France, il y avait "à peine un ou deux hommes par génération qui viennent à bout d'en posséder la science". Cette complexité tient aux conditions historiques dans lesquelles s'est formé, de pièces et de morceaux, le système douanier de l'ancienne France, où l'on peut distinguer, du moins à l'origine, les taxes locales primitivement appelées tonlieux, les droits de haut passage et de rêve, et les traites foraines ou impositions foraines.

Les tonlieux

Les tonlieux étaient une survivance ou plus exactement, une altération de l'impôt douanier perçu par le fisc romain dans la période gallo-romaine. Chénon, dans son Histoire générale du droit français, (t.Ier n° 28) note que les Romains, à chaque conquête nouvelle, avaient conservé les lignes douanières qui existaient déjà dans les pays annexés. La Gaule presque toute entière était comprise dans une circonscription douanière spéciale, dont le centre administratif était Lyon. Le droit, ou portorium, qui était perçu à l'entrée du territoire, était un droit ad valorem du quarantième de

Source : BIU Cujas

la valeur des marchandises, d'où le nom qu'on lui donnait aussi de quadragesima Galliarum. Les rois mérovingiens maintinrent à leur profit l'ancien impôt romain, mais en le transformant et en élargissant ses applications. Désigné sous le nom de teloneum (tonlieux) qui se substitua à celle de portorium, il devint une sorte de droit de passage, qui, au lieu d'être perçu seulement à la frontière, l'est un peu partout, au VIIème siècle, sur les routes (rotaticum), sur les ponts (pontaticum), sur les rives des fleuves (ripaticum, trabaticum). C'est un droit de nature mal définie qu'on peut aussi bien assimiler à une taxe de circulation, à un impôt sur les transports, qu'à une sorte d'octroi ou de douane intérieur, et qui semble avoir été envisagé par certains textes de l'époque, comme une redevance pour le service que les voyageurs tiraient de l'existence d'un pont, d'une route, d'une rive abordable, etc..

Sous les premiers Carolingiens, les tonlieux furent le prétexte d'exactions de la part des officiers chargés de les percevoir, et des Capitulaires durent interdire de les lever sur les objets "qui ne sont pas des marchandises", c'est-à-dire sur les effets personnels des voyageurs et de créer des tonlieux nouveaux en plus de ceux qui étaient déjà admis par la coutume.

Avec l'anarchie de la fin de la période carolingienne et l'établissement de la féodalité, les tonlieux cessèrent d'être des impôts publics pour devenir des redevances privées, levées à leur profit par les officiers publics, devenus héréditaires, par les grands propriétaires, par les seigneurs laïcs et ecclésiastiques. Les seigneurs les multiplièrent pour accroître leurs ressources. Le Roi en qualité de seigneur, les levait également dans le domaine royal. Un grand nombre de ces péages locaux devaient survivre jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

Les droits de haut passage et de rêve.

Les droits de haut passage et de rêve sont, au contraire, d'origine royale, et se rapprochent devantage de la conception qu'aujourd'hui nous nous faisons des droits de douane. Ils apparaissent sous les premiers Valois, c'est-à-dire à l'époque où s'affermit l'autorité du prince, et ils ont leur origine dans un expédient fiscal de Philippe Le Bel. Ce pr nce qui, au cours de sa lutte contre le Pape Boni-

Source : BIU Cujas

face, avait déjà interdit, en I296, la sortie de l'or, de l'argent et des pierres précieuses, prohiba, par l'ordonnance du Ier Février I304, la sortie de presque toutes les denrées: les armes, chevaux, céréales, bestiaux, vins, sucre, fer, acier, cuivre, étain plomb, cuirs et peaux, textiles, etc.. C'était une interdiction de principe qui, dans sa généralité, eut été inapplicable, mais dont l'intérêt résidait en ce qu'il était prévu la possibilité d'accorder des dérogations moyennant finance. Pratiquement, cette interdiction se trouvait transformée en une taxe à l'exportation, perçue en reconnaissance de la licence spéciale octroyée à l'exportateur. Le prix à verser, qui fut désigné sous le nom, de droit de haut passage, fut d'abord fixé discrétionnairement par les maîtres des ports et passages de France (1) Pour assurer le recouvrement de ce droit, la sortie des marchandises n'était autorisée que par certains points de la frontière, où furent installés des bureaux. Plus tard, en I32I, sous Philippe Le Long, la fixation du montant des droits fut transférée du maître des ports et passages à la Chambre des Comptes de Paris. Celle ci recevait les demandes d'autorisation de sortie, déterminait à sa guise les sommes à payer, qui se montaient ordinairement à 7 deniers pour livre du prix des marchandises, et faisait délivrer une permission , qui était représentée par l'exportateur au bureau de sortie.

Malgré les dérogations dont il était l'objet, le principe de la prohibition de la sortie, soulevait cependant des protestations, en particulier de la part des négociants flamands, qui avaient l'habitude de commercer avec la France et qui demandaient le retrait de la prohibition en offrant de payer un droit raisonnable. Charles Le Bel y consentit pour un certain nombre de marchandises, les cuirs, les draps, les pelleteries, etc.. et remplaça pour elles, par l'ordonnance du 24 Décembre I324, l'interdiction de sortir par un droit qui fut appelé droit de rêve (rêve veut dire recette). C'était un droit qui était ad valorem pour certainsarticles, spécifique pour d'autres. Ultérieurement une ordonnance du I6 Septembre I358, le convertit pour toutes les marchandises en droit ad valorem de 4 deniers pour livre.

Quant aux autres marchandises pour lesquelles subsistait l'interdiction théorique de sortie elles continuèrent à acquitter le droit de haut

(1) Moreau de Baumont: Mémoire sur les impositions édition de I769, tome III, page 485.

Source : BIU Cujas

N° 2

passage, et on leur réclama en plus le droit de rêve.

La perception de ces droits entraîna au milieu du XIVème siècle la multiplication des bureaux de douane aux frontières du domaine royal, dont le territoire ne comprenait encore, ni la Bretagne, ni la Guyenne anglaise, ni la Franche-Comté, ni la Lorraine, ni le Luxembourg, ni le Hainaut, ni le Cambrésis et était beaucoup plus exigu que le territoire de la France actuelle.

En résumé, pendant toute cette première partie de l'histoire de l'Ancien Régime, les droits de haut passage et de rêve fonctionnent comme taxe générale d'exportation: l'exportation des marchandises est, suivant les catégories, tantôt interdite effectivement, tantôt autorisée moyennant le paiement de droits qui sont arbitraires dans certains cas et tarifés dans d'autres . Le régime d'exportation des laines, qui intéressait la draperie, fut notamment l'objet de modifications fréquentes.

Les traites foraines.

L'institution des traites foraines fut exclusivement dûe à des raisons fiscales. Le Roi Jean II avait obtenu des Etats Généraux, qui se réunirent en I355 et I360, l'autorisation de lever une aide sous forme de droit sur les ventes, on dirait aujourd'hui de taxe sur le chiffre d'affaires. Un certain nombre de pays, notamment dans les provinces du Midi, refusèrent le paiement de cet impôt, ou s'en rachetèrent moyennant le paiement d'une somme versée une fois pour toutes. En I369, Charles V remarqua que les marchandises expédiées dans les provinces qui s'étaient rachetées, échappaient aux aides, de même qu'y échappaient celles qui étaient expédiées à l'étranger. Pour s'indemniser, il institua une taxe compensatrice, dite imposition foraine, qui s'ajoutait aux droits de haut passage et de rêve(1).

Il décida, en outre, que les provinces qui avaient refusé de payer les aides seraient réputées étrangères, c'est-à-dire qu'elles acquitteraient les trois droits de sortie, (droit de haut passage, droit de rêve et imposition foraine) pour tout ce qu'elles faisaient venir des provinces qui étaient assujetties aux aides. De là la création de bureaux de traites, qui constituèrent des lignes de douane intérieures dans la Picardie, du côté de l'Artois; dans

(1)Moreau de Beaumont,(op. cit.P.48[illegible])attribue cependant à Jean le Bon, en I360, l'institution de cette imposition foraine.

Source : BIU Cujas

l'Anjou du coté de la Bretagne et du Maine; dans le Poitou du côté du Languedoc; dans le Berry et le Bourbonnais, du côté de la Marche, de l'Auvergne et du Forez; dans le Lyonnais et le Languedoc, du côté de l'Auvergne.

Sous François Ier, les trois droits, imposition foraine, rêve et haut passage, furent fondus en un droit unique et levés tous ensemble"par mêmes moyens et mêmes officiers aux limites et extrémités de notre dit royaume et aux limites des lieux où les aides ont cours .

Henri III, par un édit de I577, dans lequel il rappelait que la faculté de permettre la traite et le transport des marchandises du royaume à l'étranger était un droit royal et domanial, établit en outre un nouveau droit de sortie sur les grains, les vins, les légumes, les toiles, la laine etc.. (Moreau de Beaumont (pp. cit.page 494). Ce droit, appelé traite domaniale, fut dans la suite étendu à presque toutes les marchandises.

Les droits de sortie ont précédé les droits d'entrée?

Ce qu'il y a de remarquable dans toute la période que nous venons de parcourir, c'est que les seuls droits existants sont des droits de sortie.(1)

L'apparition des droits d'entrée fut beaucoup plus tardive, puisqu'elle ne remonte guère qu'au règne de Henri III. Avant ce prince, il n'existait comme droits à l'entrée que des droits sur les épiceries et drogueries, qui avaient été institués en I549. Par un édit du 3 Octobre I58I, Henri III établit à l'entrée de toutes les marchandises et denrées qui seraient tirées des pays étrangers un droit ad valorem de 2 %; les provinces qui réputées étrangères furent assujetties au paiement de ce droit pour toutes les marchandises qu'elles faisaient pénétrer dans les pays d'aides.

Multiplicité des taxes douanières tant à l'intérieur qu'aux frontières du royaume.

A cette époque, le système disparate de droits de douane, qui va subsister jusqu'à la fin de la monarchie est constitué dans son ensemble; on y trouve fonctionnant, tant à l'entrée qu'à la sortie des taxes douanières aux frontières du royaume, des

---

(1)Il est vrai qu'au passage des provinces ou fonctionnent les aides, à celles qui n'y sont pas soumises et qu'on appelle les provinces réputées étrangères, les droits apparaissent comme droits d'entrée ou comme droits de sortie, suivant le côté où l'on se place pour les considérer.-

Source : BIU Cujas

taxes à la limite des pays d'aides et des pays qui ne paient pas les aides; et enfin des taxes, aux limites qui séparent les unes des autres les différentes provinces réputées étrangères; ces dernières taxes datant en général de l'époque où ces provinces constituaient des pays indépendants du royaume et ayant été conservées par la royauté au moment où elle les a annexés au domaine de la couronne. Il y faut ajouter de très nombreuses douanes locales ou péages locaux, dont les uns dérivent des anciens tonlieux, dont les autres ont été créées dans la suite pour des raisons diverses, souvent pour constituer une ressource affectée à une dépense locale.

L'étendue des cinq grosses fermes.

Cependant, les lignes de douane établies ou conservées par la monarchie comportent encore des fissures, que Louis XIII, en 1621 s'attacha à combler. "Ce prince, dit Moreau de Beaumont (op.cit. p.495) ayant reconnu qu'il n'existait aucun bureau de traites dans quelques provinces frontières, ni du côté de l'étranger, ni du côté de l'intérieur du royaume, ordonna qu'il en serait établi de l'un des deux côtés à leur choix". Le Dauphiné, la Saintonge, l'Aunis, la Guyenne, la Provence, la Bretagne, et le Maine jugèrent qu'ils avaient plus d'intérêt à maintenir la liberté de leurs relations commerciales avec l'extérieur qu'avec l'intérieur du royaume et optèrent pour l'établissement d'une barrière douanière du côté de l'intérieur, c'est-à-dire du côté du Languedoc du Poitou et de la Normandie. La Bourgogne, au contraire, adopta la fixation de la ligne de douanes du côté de l'étranger, c'est-à-dire du côté de la Franche-Comté, qui, à ce moment, était encore étrangère. Enfin, la Provence laissa établir des barrières douanières de tous côtés, aussi bien du côté de l'extérieur que du côté de l'intérieur. Par l'effet de cette mesure, les bureaux qui existaient dans la Normandie, la Picardie, la Champagne, la Bourgogne, le Poitou, le Berry, le Bourbonnais et l'Anjou, formèrent une enceinte continue qu'on prit l'habitude de désigner sous le nom d'"étendue des cinq grosses fermes" ou d'"étendue" tout court(1)

(1) Cette dénomination provient de ce que les taxes douanières qui y étaient perçues, avaient jusque là fait l'objet de cinq fermes distinctes, savoir une ferme pour le rêve ou domaine forain, une ferme pour le haut passage, une ferme pour l'imposition foraine ou traite domaniale, et enfin deux fermes pour des péages locaux: le trépas de la Loire et la traite d'Anjou.

Source : BIU Cujas

Le trépas de la Loire et La traite d'Anjou.

Le trépas de la Loire avait été institué en I369, pour fournir les ressources nécessaires à acheter la reddition d'un corps de troupes anglaises, fortement installé à Saint Maur; il frappait toutes les marchandises qui montaient, descendaient ou traversaient la Loire entre Ancenis et Candé. La traite d'Anjou était un droit sur différentes marchandises(vins, papiers, pruneaux, etc...) qui sortaient de cette province.

Tentative de Colbert pour la suppression des douanes intérieures. Le tarif de I664.

Colbert, frappé des gênes et des entraves, que ce régime compliqué apportait au commerce et contre lesquelles s'étaient déjà élevés les Etats Généraux de I6I4, conçut le dessin de reporter à la périphérie du royaume la perception des droits de douane et d'assurer la libre circulation des marchandises à l'intérieur. C'est le but qu'il se proposait d'atteindre en établissant le tarif général et uniforme de I664, but qui se trouve d'ailleurs nettement marqué dans le préambule de l'édit de Septembre I664. Destiné à être appliqué à toutes les entrées et sorties du royaume, le tarif de I664 fut proposé, en conséquence, à toutes les provinces, mais plusieurs préférèrent s'en tenir aux anciens tarifs et Colbert n'osa pas passer outre à leur résistance. Seules les provinces comprises dans l'enceinte des cinq grosses fermes acceptèrent le nouveau tarif.

Les trois catégories de provinces de France au point de vue douanier

La France se trouva ainsi divisée, au point de vue douanier, en deux et même en trois catégories de provinces : I°- l'étendue des cinq grosses fermes . La grande réforme que réalisait, à leur égard, le tarif de I664, était la suppression, sinon totale, du moins presque totale des droits particuliers et locaux, qui y étaient perçus: les marchandises y circulaient librement d'une province à une autre, et il n'était dû de droits d'entrée et de sortie qu'à la périphérie de l'"étendue". En d'autres termes, les marchandises du trafic intérieur n'étaient pas taxées; étaient seules imposées, à la frontière des cinq grosses fermes, les marchandises de provenance ou à destination de l'étranger ou des provinces réputées étrangères.

Les cinq grosses fermes.

Les provinces réputées étrangères.

II°- les provinces réputées étrangères au Nord, Artois, Cambrésis, Hainaut & Flandre; à l'Est, Franche-Comté; au Midi, Lyonnais et Forez, Dauphiné, Provence, Languedoc avec le comté de Foix

Source : BIU Cujas

Quercy, Rouergue, Vivarais, Gévaudan, Velay, Limousin Angoumois, Saintonge, Périgord, Basse Guyenne, Gascogne, Sénéchaussée de Bordeaux, Béarn; d'une façon générale, tous les pays au sud de la France. Ces provinces dont certaines étaient groupées en un seul territoire douanier, le Languedoc avec l'Angoumois le Limousin avec la Basse Guyenne etc.. n'ayant pas accepté le tarif de I664, avaient conservé leur régime particulariste. Les multiples péages, douanes locales, taxes de circulation y étaient maintenus.(1) en outre les marchandises acquittaient des droits toutes les fois qu'elles franchissaient la frontière d'une de ces provinces ou d'un groupe de ces provinces, qu'elles fussent expédiées à une autre province réputée étrangère, envoyées à l'intérieur de l'étendue des cinq grosses fermes, ou enfin exportées dans un pays effectivement étranger.

Les provinces à l'instar de l'étranger effectif.

III°- A ces deux catégories s'ajoutaient les provinces dites à l'instar de l'étranger effectif, qui étaient composées de l'Alsace, de la Lorraine, des trois Evêchés et de la Principauté de Sedan. C'étaient des territoires nouvellement annexés dont les relations commerciales étaient encore beaucoup plus actives avec les pays dont ils avaient été détachés qu'avec l'intérieur du royaume. En les annexant, on leur avait maintenu leur ancienne situation douanière, c'est-à-dire qu'ils étaient séparés du reste du royaume par la même ligne de douane que les pays effectivement étrangers, et que par contre, ils commerçaient librement avec le dehors. Les ports francs de Dunkerque, de Bayonne, et de Marseille étaient dans les mêmes conditions.

Améliorations apportées au régime douanier au cours des XVII et XVIII° siècles. Les droits uniformes.

Cette organisation se maintint sans changement essentiel, du moins quant à sa structure, jusqu'à la Révolution. Cependant, bien que Colbert n'ait réussi qu'imparfaitement dans sa tentative pour réaliser l'unité de territoire douanier, des améliorations notables furent introduites par l'établissement de ce qu'on appelait des droits unfformes, c'est-à-dire des droits dont le paiement une fois effectué à la frontière dispensait du paiement des droits de douane intérieurs.

(1) prévoté de Nantes, traite de Charente, traite foraine d'Arzac, coutume de Bayonne, patente de Languedoc, denier de St-André, douane de Lyon et douane de Valence , etc...)

Source : BIU Cujas

Le tarif de I664 ayant été jugé insuffisamment protecteur, Colbert, en I667, fit un nouveau tarif, sur lequel on reviendra au sujet de la politique douanière de l'ancienne monarchie, et qui instituait des droits sensiblement plus élevés sur un certain nombre d'articles. Ces droits une fois perçus aux frontières du royaume, les articles qui les avaient acquittés pouvaient ensuite circuler librement, quel que fut leur lieu de destination. Lorsque la conquête de la Flandre et du Hainaut eut été achevée, un tarif spécial fut appliqué pour ces provinces, en I67I, ainsi qu'à l'Artois. Les marchandises qui traversaient ces pays, soit en provenance des cinq grosses fermes et à destination de l'étranger soit inversement, en provenance de l'étranger et à destination des cinq grosses fermes, les traversaient librement et n'acquittaient qu'un seul droit à savoir celui qui était perçu d'après le tarif de I664 à l'entrée ou à la sortie du territoire des cinq grosses fermes Ainsi, suivant l'observation de M. Marion (Diction. des instit. de la France art: Traites), comme, par la suite, le nombre des marchandises soumises aux droits uniformes s'accrut beaucoup (à tel point, que selon Dupont de Nemours dans son Mémoire sur les droits de traites présenté aux Notables en I786, plus des deux cinquièmes des marchandises étaient dans ce cas) il n'y avait plus, en réalité, qu'un très petit effort à faire, à la fin de la Monarchie, pour supprimer ces douanes intérieures qui avaient été si longtemps la plaie du commerce français.

De fait, depuis environ I760, l'opinion publique, réclamait avec une insistance nouvelle la suppression des traites intérieures et la réforme douanière. C'est pour être libre de faire cette réforme qu'en I786, le gouvernement cessa de comprendre les traites dans la catégorie des impôts qui étaient donnés à bail à la Ferme Générale qui ne fut plus chargée que de les percevoir en régie.

L'ordonnance de février I687 sur les douanes.

Le régime douanier que l'on vient d'exposer fut modifié dans l'ordonnance de février I687 qui pour la première fois édicta un corps de législation douanière complet, dont beaucoup de règles, reprises par les textes ultérieurs, ont passé dans la législation actuelle. Cette ordonnance a été rédigée d'après les dispositions des anciennes or-

Source : BIU Cujas

donnances, la jurisprudence et les usages. Pour se rendre compte de son importance et de l'ampleur des matières, qui y sont traitées, il suffit d'en parcourir les quatorze titres. Sans vouloir les énumérer tous, citons simplement le titre Ier, qui règle les cas dans lesquels doivent être perçus les droits d'entrée et de sortie; le titre II, qui concerne l'entrée et la sortie des marchandises, les déclarations, les visites et les acquits; le titre VI, qui prescrit les formes concernant les acquits à caution; le titre VIII, qui traite des marchandises de contrebande et des prohibitions; le titre IX relatif aux magasins et entrepôts; le titre XI concernant la saisie de marchandises; le titre XII sur la juridiction des juges des traites; le titre XIII sur les amendes et confiscations, et enfin le titre XIV, qui concerne la police générale de la ferme.

L'affermage de la perception des droits de douane sous l'ancienne monarchie.

Les douanes, en effet, de même que l'ensemble des impôts indirects de la monarchie, furent affermées ; dès l'origine. Très nombreuses au début parce qu'elles ne s'appliquaient chacune qu'à un petit nombre d'impôts et à une région déterminée, les fermes se concentrèrent à partir du règne de Henri III. C'est en I584 que, pour la première fois, les cinq grosses fermes furent consédées à un adjudicataire unique, et en I598, dans le bail Brunet, les cinq fermes qui, jusque là, bien qu'attribuées au même adjudicataire, avaient conservé leur individualité distincte, furent fondues en une ferme unique. Avec la concentration croissante des fermes d'impôt, les traites finirent par être comprises, à partir du bail Legendre de I66I et du bail Fauconnet de I68I, dans les attributions de la Ferme générale où elles demeurèrent jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Rappelons toutefois qu'à partir de I786, à l'inverse des autres impôts qu'elle conserva en qualité de fermière, la Ferme générale ne perçut plus les traites qu'en régie, c'est-à-dire étant comptable envers le Trésor du produit des traites, qu'elle percevrait simplement en qualité d'agent du Trésor royal.

Sans revenir sur l'histoire de la Ferme générale, nous nous bornerons à donner quelques indications, d'après Moreau de Beaumont (op/cit.p. 578 et suiv). sur la façon dont était organisée la perception des droits dans les cinq grosses fer-

Source : BIU Cujas

La perception des droits de douane dans les cinq grosses fermes.

mes. La périphérie en était protégée par deux lignes concentriques de bureaux entre lesquelles se trouvait une zone douanière soumise à un contrôle spécial. Le transporteur acquittait les droits au premier bureau de la route, c'est-à-dire au bureau de l'intérieur, s'il venait de l'intérieur du pays, ou au bureau le plus rapproché de la frontière, s'il venait de l'extérieur. Il recevait un acquit de paiement qui lui servait de titre de circulation dans le rayon et qu'il devait présenter à toute réquisition des agents et déposait cet acquit au second bureau, où on lui remettait un brevet de contrôle, brevet qui, lorsque la marchandise était à destination de Paris, devait être représenté, en outre, au bureau de la douane de la capitale.

Grands bureaux de conserve.

A côté des grands bureaux existaient de petits bureaux éloignés des grandes routes, et dits bureaux de conserve, qui percevaient les droits d'entrée et de sortie uniquement sur les denrées que les habitants faisaient entrer ou sortir pour les besoins de la consommation locale. Les Marchandises, pour d'autres destinations étaient simplement munies, par les soins de ces bureaux d'un acquit à caution, que l'on faisait décharger à un grand bureau, en y acquittant les droits.

Circulaient également sous le régime de l'acquit à caution, les marchandises qui, pour aller d'un point à un autre du territoire des cinq grosses fermes, empruntaient dans leur parcours le passage par une province réputée étrangère, ce qui leur permettait de transiter en franchise.

Obligations imposées aux voituriers.

L'ordonnance de I687 fixe les obligations des voituriers en ce qui concerne les déclarations. Toute fausse déclaration, pour les marchandises taxées au volume, lorsque l'excédent de marchandise constaté par le service dépasse I/IOème ou I/20ème, suivant les articles, donne lieu à l'amende et à la confiscation. Par contre, si la déclaration énonce des quantités supérieurs aux quantités effectives, le droit est liquidé sur les quantités déclarées, sauf pour certaines marchandises sujettes à déchet ou à déperdition en cours de route,(sucres, sirops, beurres, etc...). Quant aux marchandises taxées ad valorem, pour couper court aux contestations, des lettres patentes du 2 août

Source : BIU Cujas

- N° 2 -

I740 et du 27 Septembre I747, organisèrent, en ce qui les concernent, le droit de préemption, c'est-à-dire que le fermier fut autorisé à s'approprier la marchandise sur le pied de l'estimation portée dans la déclaration avec un sixième en sus.

Règles de polices particulières pour la zône frontière.

Enfin, l'ordonnance de I687 édicte des règles de police particulières pour toute la zone frontière dans un rayon de quatre lieues. Les marchandises amenées de l'intérieur de ce rayon, même exemptes de tout droit, doivent être déclarées au bureau de l'enlèvement et munies d'un acquit à caution. En sens inverse, aucune marchandise ne peut sortir de l'étendue du rayon, pour être dirigée vers l'intérieur, sans faire l'objet d'une déclaration au bureau le plus proche. Aucun entrepôt de douane ne peut être créé dans les quatre lieues du rayon.

Les juges du Contentieux des douanes.

L'ordonnance de I687 attribuait compétence pour les contentieux civil et criminel, aux maîtres des ports et juges des traites, avec appel aux cours des aides. Forbonnais a accusé ces juges des traites de se laisser soudoyer par la Ferme générale. Divers arrêts du conseil réservèrent aux Intendants compétence pour les causes concernant certains articles, telles que les toiles peintes et indiennes.

La variété et la multiplicité des droits entraînait des abus dans la perception.

Il n'y a pas lieu de revenir sur le caractère anti-économique des douanes intérieures dont le procès a été fait depuis longtemps. Les entraves qu'elles apportaient au commerce n'étaient d'ailleurs pas le seul motif de plainte; au témoignage des contemporains et notamment de Forbonnais, la variété et la complication des droits entraînaient des abus dans la perception. Avec des tarifs qui changeaient constamment, il était impossible aux redevables de s'y reconnaître, et le fermier profitait de ce qu'il était seul à pouvoir s'y retrouver pour effectuer des perceptions arbitraires. "C'est le fermier, disait Forbonnais, qui propose la loi, qui la rédige et qui seul en a la connaissance. Dans les négociations entre les négociants et le fermier, celui-ci a l'avantage d'un homme très sain, qui prendrait querelle avec un aveugle".

Source : BIU Cujas

II.- La politique douanière de l'ancienne monarchie

Les sources d'inspiration de la politique douanière de l'Ancien Régime.

Il était nécessaire d'avoir un aperçu préalable de l'organisation douanière pour suivre la politique douanière de l'ancienne monarchie. Cette politique s'est inspirée de plusieurs mobiles. En premier lieu, elle s'est inspirée, et très largement, d'une préoccupation fiscale qui à l'origine, est la préoccupation dominante, sinon exclusive. C'est elle qui explique la création et la multiplication des tonlieux ou droits de passage locaux. En effet, dans une organisation financière encore primitive, les taxes de circulation, les droits de passage constituent un des moyens les plus simples de lever l'impôt, puisqu'il suffit d'établir un barrage pour saisir la matière imposable. C'est aussi un des moyens les mieux supportés, parce que celui qui est atteint, c'est généralement l'homme du dehors, le forain, l'étranger. C'est également dans un but fiscal que Philippe le Bel, prononce en I304, l'interdiction générale de sortie des marchandises, pour battre monnaie avec la vente des dérogations. Le même caractère se retrouve dans l'institution par Charles V des traites foraines, à titre d'impôts compensateur des droits d'aide qu'un certain nombre de provinces étaient parvenues à ne pas payer.

I°- préoccupation fiscale.

2° préoccupation du ravitaillement du pays.

A cette préoccupation fiscale, et sans qu'il soit possible souvent de les bien séparer l'une de l'autre, se joint d'assez bonne heure le souci du ravitaillement du pays, souci qui se rattache à ce qu'on appelle parfois la "politique annonaire" ou le "système pourvoyeur" de l'Ancien Régime. Les gouvernements de l'ancienne France ne sont jamais parvenus à s'élever à la conception de la liberté économique, qui d'ailleurs n'a été dégagée que par les penseurs et les économistes de la seconde moitié du XVIIIème siècle. Le prince a toujours considéré comme l'une de ses attributions les plus essentielles de pourvoir directement, par voie de mesures administratives, aux besoins de ses peuples, et de leur procurer à un juste prix, et en quantité suffisante, les choses indispensables à l'existence. Cette tâche se rattachait, dans l'esprit des anciens gouvernement, à l'exercice normal des fonctions de police. Et par là

Source : BIU Cujas

s'explique que chez nous, jusqu'à la Renaissance; les taxes douanières aient exclusivement fonctionné sous forme de taxes de sortie. Leur objet, de même que celui de la prohibition pure et simple dont elles n'étaient qu'une atténuation, était de garder en abondance à l'intérieur du royaume les denrées de première nécessité et les matières premières indispensables au travail des artisans, les céréales, la laine, le cuir, les métaux, etc..C'est ainsi que dès le règne de Saint Louis nous voyons se succéder les prohibitions d'exportation, et il est certain que bien que l'interdiction générale d'exporter, édictée par Philippe le Bel, ait une intention fiscale, la préoccupation de conserver dans le pays les choses dont il a besoin n'y est pas non plus étrangère.

Aujourd'hui les taxes de sortie et les prohibitions, sauf dans les époques particulièrement troublées comme les périodes de grandes guerres, sont devenues, au contraire, l'exception; ce serait pourtant, une erreur de croire que ce souci de conserver à l'intérieur du territoire les ressources indispensables à l'économie nationale ait complétement disparu . En tous cas, il a persisté pendant toute la durée de l'Ancien Régime et s'est manifesté d'une façon toute particulière dans la réglementation du commerce des grains et dans la politique des céréales pratiquées jusqu'à la Révolution.

3° préoccupation protectionniste.

Enfin, à une époque plus tardive, intervient dans notre politique douanière un troisième élément qui nous retiendra plus longtemps, tant à raison des conceptions spéciales dont il s'inspire que de l'orientation qu'il imprime au régime douanier; l'esprit protectionniste.

La tendance protectionniste, c'est-à-dire l'effort pour réglementer le commerce extérieur, de façon à assurer le développement de l'économie nationale et d'accroître la richesse du pays, se traduit par des mesures diverses, qui s'inspirent des idées régnantes sur la nature de la richesse et qui évolueront en même temps que celles-ci. Le principe que l'on retrouve à leur base, dans toute cette période, c'est que la richesse par excellence

Source : BIU Cujas

consiste dans les métaux précieux; mais ce principe donne naissance à des systèmes différents, bien que tous destinés à procurer au pays un stock de monnaie aussi abondant que possible, qui se succèdent historiquement et qui sont le mercantilisme bullionniste, le mercantilisme des théoriciens de la balance du commerce et le mercantilisme industrialiste.

Le mercantilisme bullionniste.

Le mercantilisme bullioniste(du mot anglais bullion, qui veut dire monnaie,) consiste en un certain nombre de procédés, qui concernent directement la monnaie. C'est la formule la plus naïve, presque enfantine, du mercantilisme; elle a été appliquée principalement en Angleterre, avant le XVII° siècle.

Pour que le pays possède beaucoup de monnaie, il faut, en premier lieu, éviter qu'il ne perde celle qu'il a; d'où la prohibition absolue d'exporter du numéraire et des métaux précieux. Cette prohibition est d'ailleurs courante, à cette époque, dans la plupart des pays. Il faut, en second lieu, que le pays gagne de la monnaie et à cette préoccupation répond le système que les historiens des doctrines économiques ont pris l'habitude de désigner sous le nom de système de la balance des contrats.

Le système de la balance des contrats.

Il faut que tout contrat individuel, c'est-à-dire toute opération de commerce, se traduise par un gain de monnaie. Ainsi, un anglais vient vendre des marchandises à Calais; il sera surveillé par des fonctionnaires anglais, qui l'empêcheront de faire des achats sur le continent et qui l'obligeront à rapporter en Angleterre toute la monnaie qu'il a reçue. Aussi sera-t-il prescrit aux négociants anglais de ne faire le commerce avec le continent que dans certaines villes, telles que Anvers ou Calais, où les autorités anglaises peuvent les contrôler. Inversement, quand un marchand étranger va vendre sa marchandise en Angleterre, on l'obligera à en consacrer le prix sur place, à l'achat de marchandises anglaises, de façon qu'il laisse en Angleterre, la monnaie qu'il a reçue.

Source : BIU Cujas

La doctrine de la balance du commerce.

Pour s'en assurer, on l'obligera à habiter, pendant la durée de son séjour, chez des commerçants anglais qui auront mission de le surveiller.

Il va de soi qu'un tel contrôle devait devenir impraticable dès que l'activité commerciale prendrait le moindre dévéloppement, et alors apparut, également en Angleterre, au début du XVII° siècle, une nouvelle doctrine, plus souple et moins primitive : la doctrine de la balance du commerce, dont Thomas Mun est le principal représentant.

Les partisans de cette doctrine blâment les procédés du système de la balance des contrats comme propres à paralyser le négoce et à entraver notamment le développement des grandes compagnies de commerce qui, sont entrain de se constituer et qui commençent à faire aux armateurs hollandais une concurrence redoutable. Quoi que l'on fasse, on ne peut pas empêcher l'argent de sortir d'un pays, lorsque ce pays a des paiements à faire à l'étranger; et, d'autre part, il est contraire à l'intérêt national d'empêcher les commerçants de faire sortir de l'argent pour aller acheter à l'étranger des marchandises qu'ils auraient ensuite revendues plus cher ailleurs. Ce qu'il faut, ce n'est pas empêcher que l'argent sorte, c'est s'arranger pour qu'il en rentre plus qu'il n'en sort. On ne doit donc pas interdire d'acheter à l'étranger; l'essentiel est simplement que l'on vende à l'étranger plus qu'on ne lui achète. Le commerce international peut être représenté par une balance, dont un plateau correspond à l'ensemble des importations du pays et l'autre à l'ensemble de ses exportations; Le seul objectif à atteindre, c'est que le plateau des exportations dans cette balance du commerce soit le plus lourd. Si l'Angleterre vend aux différents pays étrangers pour 30 millions de livres de marchandises, et qu'elle ne leur achète que pour 20 millions, elle recevra nécessairement un solde de IO millions de livres en numéraire qui viendra grossir son stock métallique.

La politique qui se dégage de ce principe consiste donc à favoriser ce qu'on appelle le commerce actif, c'est-à-dire le commerce d'expor-

Source : BIU Cujas

tation, le commerce qui vend plus qu'il n'achète, et à réduire au contraire le commerce passif, c'est-à-dire le commerce d'importation, le commerce qui achète plus qu'il ne vend.

Les procédés de la politique mercantile.

Les mercantilistes suggèrent un certain nombre de procédés qui, en fait seront plus ou moins adoptés par les Etats; encourager le commerce et l'industrie nationale, leur ouvrir, grâce à la puissance économique de l'Etat et au besoin par la force des armes, des débouchés extérieurs; d'autre part, réduire par des prohibitions douanières et des lois somptuaires la consommation des articles fournis par l'industrie étrangère, développer la flotte de commerce et lui assurer le monopole des transports (c'est ce que cherche à réaliser l'acte de navigation de Cromwell de I65I).

Du reste, les grands pays ont un débouché naturel pour leurs produits, c'est leur domaine colonial, d'où l'existence de pactes coloniaux c'est-à-dire de règlements par lesquels les Etats se réservent le monopole du commerce entre la métropole et les colonies, interdisant à ces dernières d'acheter en dehos de la métropole et de vendre à d'autres pays qu'à la métropole.

L'évolution de la politique mercantile.

Cette politique a d'ailleurs évolué lentement en Angleterre. Au début du XVIIème siècle, elle s'affirme par des mesures extrêmement restrictives, par des prohibitions et par des réglements. Thomas Mun, notamment, est très protectionniste. Puis, avec le temps, les mercantilistes eux-mêmes s'aperçurent que le commerce avait surtout besoin de liberté et que cette liberté valait mieux que toutes les mesures réglementaires pour procurer au pays une balance du commerce favorable, c'est-à-dire un solde d'exportation. Et ainsi, le mercantilisme se rapprocha de plus en plus, à partir de la seconde partie du XVIII° siècle, sinon par sa doctrine du moins dans ses applications, de la doctrine libérale qui allait lui succéder. Le fond même de la théorie de la balance du commerce commence à être discuté et au XVIIIème siècle, les économiste libéraux, David Hume, en particulier, montre-

Source : BIU Cujas

ront qu'il y a une relation d'équilibre nécessaire entre le chiffre des exportations et celui des importations, qu'un pays acquitte, en réalité, les dettes qu'il a contractées vis-à-vis de certaines nations avec les créances qu'il a acquises sur d'autres, paye en d'autres termes, ses importations avec ses exportations, de sorte qu'il est impossible de modifier artificiellement la relation d'équilibre entre les unes et les autres.

Le mercantilisme industrialiste.

La théorie de la balance du commerce suscita en France des applications différentes des applications anglaises, avec le système du mercantilisme industrialiste. Entre la théorie anglaise et le mercantilisme industrialiste, il n'y a pas à vrai dire, d'opposition tranchée, mais de simples nuances. Les mercantilistes français sont persuadés eux aussi que le but de l'activité économique d'un pays doit être de grossir le stock des métaux précieux qu'il possède, et que le moyen est de vendre à l'étranger plus qu'on ne lui achète Seulement, comme l'Angleterre a une flotte de commerce puissante, et possède de grandes compagnies de navigation, et que d'autre part, au commencement du XVIIème siècle, elle est un pays essentiellement agricole qui n'a guère d'autre industrie que celle de la laine, les mercantilistes anglais s'intéressent davantage au commerce qu'à l'industrie particulièrement au commerce de transports qui va acheter au loin des denrées pour les revendre avec bénéfice sur les marchés d'Europe. Les mercantilistes français se préoccupent au contraire, surtout du développement de l'industrie, dont ils font l'objet d'un programme très complet et très cohérent. Les économistes anglais, en principe ne sont pas hostiles aux achats faits à l'étranger, à condition que ces achats soient suivis, sur d'autres marchés, de reventes à un prix plus élevé; et même ils pensent qu'un pays qui réduirait son activité à ce genre d'opérations qui se bornerait à acheter pour revendre à l'étranger et serait purement commercial (ce qui est le cas de la Hollande à cette époque) pourrait s'élever à un très haut degré de prospérité.

Les industrialistes français pensent, au contraire, que le meilleur moyen d'obtenir

Source : BIU Cujas

une balance favorable est que le pays pourvoie à tous ses besoins par les ressources de sa propre industrie et achète le moins possible à l'étranger, tout en s'efforçant d'ailleurs de lui vendre sans lui acheter. Ce qu'ils désirent, c'est l'autonomie économique de la nation, l'"autarchie économique", comme l'on dirait aujourd'hui.

Les origines de la thèse de l'autonomie économique en France.

Cette thèse de l'autonomie économique nationale, que l'on rencontre très souvent chez les économistes anglais de cette période, se trouve exposée avec une très grande force dans le "traité d'économie politique" de Montchrétien, en I6IO.

De ce principe découle une politique économique appropriée, sur les grandes lignes de laquelle les auteurs sont tous d'accord et qui sera appliquée de la façon la plus méthodique par Colbert, d'où le nom de colbertisme, qu'on lui a donné et qui est devenu chez nous plus ou moins synonyme de mercantilisme. En réalité, Colbert a mis en pratique une forme particulière du mercantilisme, le mercantilisme industrialisme, et n'a rien inové, se bornant à appliquer un programme déjà exposé par Montchrétien et Laffemas.

A vrai dire, dès la Renaissance, sous le règne de François Ier, c'est-à-dire, à l'époque où commencent à se constituer les fondements de l'Etat moderne déjà l'idée mercantiliste fait jour dans le souci d'assurer la prépondérance de la France sur les marchés étrangers. En I535, est conclu avec le sultan Soliman II un traité de commerce célèbre, qui fait passer le commerce du Levant, sous pavillon français. De I572 à I58I, se succèdent une série de mesures de restriction pour entraver l'importation des principales marchandises étrangères ouvrées. Pour l'importation des matières premières et des subsistances, au contraire, on pratique une politique de bascule, avec des alternatives de sévérité et de libéralisme, qui dépendent elles-mêmes de l'abondance ou de la pénurie de nos récoltes.

Henri IV conserva une attitude assez modérée entre les exagérations en sens contraire de ses deux conseillers Sully et Laffemas. Sully était étroitement bullioniste; toute sa politique du commerce extérieur se réduit à une seule mesure

Source : BIU Cujas

l'interdiction d'exporter l'or et l'argent. Par ailleurs, comme il est trèsattaché à l'agriculture, dans laquelle il voit la principale source de richesse de la France, il voit d'un oeil peu favorable les encouragements donnés aux manufactures, et est particulièrement hostile aux industries de luxe Laffémas, au contraire, est exclusivement préoccupé du développement des manufactures, en faveur desquelles il réclame la prohibition absolue d'importation des articles manufacturés étrangers.

La politique protectionniste de Colbert.

Comme on l'a dit, c'est avec Colbert, que le protectionnisme va trouver en France sous l'Ancien Régime, son application la plus complète et la plus méthodique, Colbert, comme tous ses contemporains, est imbu de la doctrine mercantiliste. "Je crois, écrit-il dans un mémoire au Roi, qu'on "demeurera facilement d'accord sur ce principe qu'il "n'y a que l'abondance d'argent dans un Etat, qui "fasse la différence de sa grandeur et de sa puis-"sance. Donc dans un pays qui n'a pas de mines de métaux précieux, ce qui, à l'inverse de l'Espagne avec ses colonies, est le cas de la France, il faut tirer de l'argent de l'extérieur, en vendant à l'étranger plus qu'on ne lui achète.

Au moment où Colbert prend la direction de nos finances, il estime que nous fournissons annuellement, en moyenne pour I6 à I8 millions de livres de marchandises à l'étranger. Notre exportation consiste en vins, recherchés par l'Angleterre et la Hollande, en toiles demandées en Hollande et en Espagne, en étoffes de laine, dont nous faisons un grand commerce dans le Levant, en tissus variés, en mercerie, en quincaillerie, qui trouvent preneur un peu partout. Or, sur cette créance de I6 à I8 millions de livres annuellement, il ne rentre, bon an mal an, dans le royaume que 4 à 6 millions de livres; le reste est mangé par le paiement de ce que nous achetons à l'étranger. De plus, nos exportations sont en diminution par suite de la concurrence des manufactures de drap anglaises et hollandaises, celles-ci récemment fondées, qui commencent à exporter et à nous disputer les marchés du Levant.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

Colbert travaille au développement des manufactures.

Pour sauvegarder et accroître le solde créditeur de notre balance du commerce, Colbert prend toute une série de mesures:

I° Il s'attache à relever nos manufactures et à développer en particulier les manufactures de drap, en leur fournissant sous des formes diverses subventions, primes, exemptions d'impôts, privilèges variés, l'appui de l'Etat.

2° Il veille à la qualité de leurs produits, pour assurer leur suprématie sur les marchés étrangers, et leur impose dans ce but, des règlements de fabrication très minutieux. De I666 à I683, année de sa mort, paraissent 44 règlements, et il y en aura 233 autres jusqu'à I789.

3° Il s'efforce de leur procurer de la main d'oeuvre et des matières premières à bon marché. A cet effet, il laisse entrer presque en franchise les denrées agricoles et les matières brutes de l'extérieur et retient, au contraire, à l'intérieur, par des taxes très lourdes à la sortie, voire même par des prohibitions absolues, les produits du sol qu'utilise l'industrie nationale, ainsi que les céréales. Par cette dernière mesure, il espère maintenir le pain à bas prix, ce qui permettra aux manufacturiers français de réduire les salaires et, par conséquent, de comprimer leurs prix de revient. Il est également inspiré par cette crainte de la disette, qui a été la constante préoccupation de l'Ancien Régime et qui faisait considérer la réglementation du commerce du blé, non comme une question de politique commerciale, mais comme une question de police administrative.

4° Enfin Colbert protège l'industrie nationale contre la concurrence des produits manufacturés étrangers par des droits à l'importation.

C'est, comme on voit, l'application rigoureuse du mercantilisme industrialiste; sortie des matières premières ou des denrées d'alimentation prohibée ou réduite par des taxes d'exportation, entrée des matières premières facilitée par l'exonération complète des droits de douane ou le paiement de taxes légères; sortie des produits fabriqués de nos manufactures exemptes de droits et au besoin encouragée par des primes à l'exportation; d'autre part, taxes élevées ou prohibitions à l'entrée des articles manufacturés de provenance étrangère.

Parmi les tarifs établis par Colbert, deux

Source : BIU Cujas

Les tarifs de I664 et de I667.

sont particulièrement importants : le tarif du I6 septembre I664 et celui du I8 avril I667. Leurs caractères et leur domaine d'application sont différents. Le tarif de I664, issu de la tentative de Colbert de réaliser l'unité douanière du royaume, et accepté seulement par les provinces des cinq grosses fermes, est un tarif général, en ce sens qu'il s'applique à la généralité des produits, mais il est uniquement le tarif des cinq grosses fermes. C'est un tarif dont la protection est d'ailleurs limitée aux industries de manufactures et qui, malgré son caractère incontestablement protecteur, ne comporte pas cependant de droits excessifs. Aussi ne gênait-il véritablement que le commerce de la Hollande et celui de l'Angleterre, ces deux pays étant à ce moment les seuls, en dehors de la France, à avoir une industrie développée. Les marchandises que nous achetions aux autres nations n'étaient guère que des matières brutes ou des denrées d'alimentation, que le tarif ménageait.

Du tarif de I664 on peut rapprocher comme ayant les mêmes caractères, le tarif institué en I67I pour la Flandre, le Hainaut et l'Artois, qui nous avaient été cédés en vertu des traités des Pyrénées et d'Aix la Chapelle. C'était un tarif qui s'appliquait aussi à la généralité des produits et qui frappait les marchandises à destination ou en provenance de chacune de ces trois provinces; celles qui les traversaient simplement à destination ou en provenance des cinq grosses fermes, acquittent seulement les droits d'entrée ou de sortie du tarif des cinq grosses fermes, c'est-à-dire les droits du tarif de I664. (Moreau de Beaumont, op. cit. p. 506).

Le tarif de I667 est quelque chose de tout différent. C'est d'abord un tarif de guerre, édicté pour les besoins de la lutte douanière engagée contre la Hollande; c'est en outre, un tarif limité à un petit nombre de produits. Primitivement il ne comprenait que 60 articles à l'entrée et 4 à la sortie: à l'entrée, les draperies, la bonneterie, la tapisserie, les cuirs fabriqués, les toiles, les sucres; les dentelles, les glaces, le fer blanc, etc...à la sortie: les cuirs et les peaux en poil, le poil de chèvre, etc. Enfin, c'est un tarif national, en ce sens que les droits n'en sont perçus qu'aux frontières du royaume, de sorte qu'il n'atteint que des marchandises étrangères, et que ces droits une fois payés tien-

Source : BIU Cujas

nent lieu de toutes autres taxes, quelle que soit la destination des marchandises. Celles qui sont, par exemple, expédiées à destination des cinq grosses fermes, n'acquitteront pas les droits du tarif de I664, en y pénétrant, le paiement à la frontière des droits du tarif de I667 les dispensant de tout autre paiement. Aussi a-t-on donné à ce tarif le nom de tarif des droits uniformes. Et comme le nombre des articles qui y étaient inscrits fut augmenté dans la suite par une série d'arrêts du conseil, on l'appela également tarif des droits uniformes ou des nouveaux arrêts.

Colbert protège la marine marchande.

En ce qui concerne la marine marchande, Colbert se trouvait incité à prendre des mesures de protection en sa faveur par l'exemple de l'Angleterre. Cette puissance, par l'Acte de navigation de Cromwell (I65I) et par le statut de Charles II (I660), avait créé en effet, un monopole de transport en faveur de la marine anglaise. Toute marchandise de provenance extra-européenne ou coloniale ne pouvait être transportée en Angleterre que par bâtiments anglais. Quant aux marchandises européennes, des surtaxes frappaient les navires étrangers qui pénétraient dans les ports anglais, et, pour la plupart des marchandises, la navigation de tiers-pavillon était interdite. On appelle navigation de tiers-pavillon, par opposition à la navigation directe, celle qui est entreprise par les bâtiments d'un pays tiers, c'est-à-dire n'appartenant ni au pays d'origine, ni au pays de destination de la marchandise. Ainsi, des marchandises françaises placées sous ce régime ne pouvaient être transportées à destination de l'Angleterre que par navires français ou par navires anglais. Cette interdiction visait spécialement les Hollandais, qui avaient mérité le nom de "rouliers des mers" et qui étaient devenus les agents de transports maritimes des autres pays .

En France, Colbert institua aussi certains privilèges en faveur de notre marine, ou en maintint qui avaient été créés par Fouquet :

I° certaines navigations étaient réservées au pavillon français, la pêche dans les eaux territoriales; l'intercourse coloniale, c'est-à-dire le transport entre la métropole et les colonies et vice-versa;

2) des droits de tonnage et des surtaxes de pavillon frappaient les navires étrangers dans les ports français. En vertu d'une déclaration du roi du 20 juin I659, remontant à Fauquet, un droit de

Source : BIU Cujas

50 sous par tonneau de jauge avait été imposé à tous les navires étrangers qui venaient commercer dans nos ports, et ce droit avait même été porté à 5 et à IO livres par tonneau pour les bâtiments étrangers qui se livraient au petit cabotage, (trafic de port à port français sur une même mer), ou au grand cabotage (trafic entre deux ports français sur des mers différentes)

3° Des surtaxes spéciales, dites surtaxes d'entrepôt, étaient appliquées aux marchandises non directement importées du pays de production; c'était un moyen d'encourager les relations dirextes de la marine française avec les pays étrangers.

4° Enfin, l'ordonnance de I68I sur la marine créait l'inscription maritime sur les bases qu'elle a encore conservées actuellement.

Ce système, bien que moins restrictif que celui de l'Angleterre, ne put d'ailleurs pas être maintenu longtemps. Par une série de traités la France fut amenée à renoncer au droit de tonnage et à la surtaxe de pavillon à l'égard de divers pays; Hollande (en vertu du traité d'Utrecht), Angleterre, Espagne, Suède, etc.

La politique coloniale.

Quant à la politique coloniale, elle fait l'objet d'une série de dispositions, coordonnées et systématisées après Colbert, dans des lettres patentes de I7I7 sur le commerce des Antilles, rendues communes au Canada par un arrêt du conseil du II décembre de la même année, et complètées par d'autres lettres patentes du mois d'octobre I727.

On ne peut importer aux colonies que des marchandises françaises ou des marchandises étrangères venant de France et y ayant acquitté les droits. Les marchandises coloniales ne peuvent être expédiées qu'à destination de la métropole, où elles bénéficient d'ailleurs de facilités particulières pour la mise en entrepôt et le transit.

Le domaine d'Occident.

Les "marchandises des Iles", comme l'on disait alors, acquittent, en plus des droits du tarif de I664 ou des tarifs locaux des provinces réputées étrangères suivant leur destination, un droit spécial ad valorem, qui fait partie d'un ensemble de droits désignés sous le nom général de domaine d'Occident.(I) Ce droit qui était de 3 °/°,était considéré, bien

---

I-Ces droits d'abord concédés aux grandes compagnies de navigation, furent ensuite constitués en ferme particulière dénommée ferme du domaine d'Occident, pour être rattachés en I732 à la Ferme générale et joints aux traites.

Source : BIU Cujas

qu'il fut perçu à l'entrée en France, comme l'équivalent d'un droit de sortie des Iles, de sorte qu'il était perçu même sur les marchandises qui, après avoir été entreposées en France, étaient ensuite réexpédiées à destination de l'étranger. Des tarifs spéciaux existaient pour certaines denrées coloniales, tels que les sucres. Les sucres de nos colonies ne payaient que la moitié environ des droits infligés aux sucres étrangers. Cependant, le sucre raffiné de nos colonies était fortement taxé, afin d'empêcher nos planteurs de faire raffiner leur sucre sur place et de les obliger à s'adresser aux raffineries de la métropole, jouissaient, en outre, d'un drawback, à l'exportation des raffinés.

Tarifs spéciaux aux sucres coloniaux.

L'application du programme économique de Colbert se poursuivit, en principe, jusqu'à la fin de l'ancienne monarchie. Après une première et courte période d'aggravations, elle subit du reste des atténuations progressives. Les aggravations furent la conséquence des mesures de représailles prises par nos adversaires. L'Angleterre, en 1692 et en 1697, surtaxa nos produits et frappa de droits très lourds nos vins, nos vinaigres et nos eaux de vie; le gouvernement français riposta par l'arrêt du conseil du 6 septembre 1701, qui prohibait un très grand nombre de marchandises anglaises. La prohibition, soit formelle soit résultant du taux exagéré des tarifs, demeura la base du régime douanier entre les deux pays jusqu'en 1786.

Application du programme économique de Colbert à la fin de l'ancien Régime.

Deux ans après l'arrêt du conseil de 1701, l'Angleterre négociait contre nous un traité de commerce célèbre avec le Portugal, le traité de Méthuen (du nom de Lord Méthuen qui fut le négociateur du côté anglais) qui a passé pendant longtemps pour le chef d'oeuvre de la politique commerciale et de la diplomatie anglaises. Le Portugal s'engageait à recevoir pour toujours les draps anglais; en échange, l'Angleterre s'engage à ne jamais exiger des vins portugais que les deux tiers des droits applicables aux vins d'autres provenances. C'était l'exclusion de notre draperie du marché portugais et de nos vins du marché anglais.

Le traité de Méthuen entre l'Angleterre et le Portugal.

Vis à vis de la Hollande, après la guerre de 1672, provoquée par les représailles du gouvernement des Pays-Bas à notre tarif de 1667, nos relations furent alternativement règlées, soit par des tarifs conventionnels annexés aux traités de paix de (Ryswick, d'Utrecht, de Versailles) soit par notre tarif de 1664.

Les relations commerciales avec la Hollande.

Source : BIU Cujas

C'était lui qui leur était appliqué à la fin de l'ancien Régime, de sorte que le traitement rigoureux appliqué par Colbert aux Provinces Unies ne se maintint, en somme, que pendant quelques années.

Les relations commerciales avec les autres puissances

Avec les autres puissances, nos rapports commerciaux étaient régis, soit par des traités de commerce, soit par les tarifs de I664 et de I667, qui d'ailleurs les atteignaient modérément, parce que ces pays nous fournissaient à peu près exclusivement des denrées agricoles et des matières brutes pour lesquelles ces tarifs comportaient des droits assez faibles.

Atténuations apportées au au régime au cours du XVIIIe Siècle

Ce régime, qui n'était prohibitif qu'à l'égard de l'Angleterre, fut atténué sur divers points dans le cours du XVIIIe siècle, à la suite du traité de Paris de I763, qui nous enlevait nos principales colonies. Il fallut, en premier lieu, apporter quelques adoucissements au système du pacte colonial - qu'on appelait le système de l'exclusif - pour maintenir la possibilité des relations commerciales entre nos anciennes possessions et les Iles qui nous restaient et pour donner à ces dernières quelques possibilités de développement. Différents textes, dont le principal est l'arrêt du conseil du 30 août I784, substituèrent à l'exclusif absolu le système de l'exclusif mitigé, qui autorisait l'importation aux colonies d'un certain nombre de marchandises de première nécessité par bâtiments étrangers et qui permettait également aux navires étrangers de charger à destination d'Europe les rhums et tafias de nos possessions.

Substitution de l'exclusif mitigé à l'exclusif absolu

Un revirement se manifeste dans les idées économiques.

En second lieu, dans la deuxième moitié du XVIIIe siècle, un revirement se manifeste dans les idées économiques. Une partie de la haute administration, éclairée par les expériences des abus de la réglementation, est acquise aux solutions libérales; celles-ci trouvent, d'autre part, dans l'oeuvre des physiocrates, dans les Essais de David Hume, et dans le livre d'Adam Smith, qui parait en I776, un appui qui leur donne gain de cause dans l'opinion publique.

A l'intérieur la sévérité se relâche dans l'application des réglements de manufactures. Au point de vue international, on cherche à renouer des relations régulières avec l'Angleterre, et le traité de Versailles, en I783, en fournit l'occasion. Il prévoit, en effet, la conclusion d'un traité de commerce, dont les négociations furent dirigées, du côté français par de Vergennes, et par lord Shelburne, puis par Fox, et enfin par Pitt du côté anglais. Ce trai-

Source : BIU Cujas

té fut signé le 26 septembre I786 et est connu sous le nom de traité d'Eden, du nom du commissaire anglais

Le traité d'Eden

Le traité d'Eden est un acte extrêmement important, qui règle toutes les questions douanières et de navigation entre les deux pays. En principe, les deux nations s'accordent le traitement de la nation la plus favorisée et des tarifs spéciaux sont, en outre, établis, pour les articles qui intéressent particulièrement leur commerce. L'Angleterre abaisse ses droits sur les eaux de vie et sur les vins. (d'ailleurs, en vertu du traité de Méthuen, les vins portugais continueront toujours à bénéficier de la réduction du tiers.) Pour les produits manufacturés, les droits sont égalisés de part et d'autre et abaissés à un taux qui varie, en général, entre I0 et I2 % de la valeur de l'objet.

Ce traité a été sévèrement critiqué et on a parfois reproché à nos négociateurs de s'être laissés duper et d'avoir, en échange d'avantages illusoires concédés à notre viticulture, sacrifié les intérêts de l'industrie française.

Ce qu'il y a de certain, c'est que nos vins, bien que l'exportation en ait augmenté, n'arrivèrent pas à supplanter sur le marché anglais les vins portugais et les vins espagnols. Quant à l'égalité des droits sur les produits manufacturés, elle était alors tout à l'avantage de l'Angleterre, dont l'industrie était très supérieure à la nôtre. Il y eut, chez nous, une crise sur la faïencerie, la quincaillerie et le tissage du coton. Il est vrai qu'après ce réveil douloureux, les industries atteintes furent celles qui, dans les années suivantes, transformèrent le plus complètement leur outillage et réalisèrent le plus de progrès, ce qui fournit un exemple de l'influence stimulante de la liberté.

Tentatives de transformation dans le sens libéral de régime des céréales

Enfin, il convient encore de signaler, dans la même période, des tentatives de transformation du régime des céréales dans un sens libéral. Ardemment discutée par les Physiocrates, qui s'élèvent contre les entraves apportées au commerce des grains, et par leurs contradicteurs Galiani et Necker, la question des blés passionne les esprits. Les Physiocrates obtiennent une première victoire avec la déclaration royale du 25 mai I763 et l'édit de juillet I764 sur le commerce des grains, préparé par Trudaine, Turgot et Dupont de Nemours. La première établit la libre circulation des grains à l'intérieur du royaume ; le second accorde la liberté d'exportation, non sans

Source : BIU Cujas

l'entourer, du reste, de sérieuses restrictions et en la limitant à certains ports. Ces mesures furent malheureusement suivies d'une série de mauvaises récoltes qui amenèrent une hausse exagérée du blé, dont l'opinion publique prétendit rendre responsable le gouvernement. L'Abbé Terray, en arrivant aux finances, fit revivre l'état des choses antérieur par la déclaration du 7 décembre I770: les douanes intérieures ne sont pas rétablies, mais toute l'ancienne législation du commerce des blés est remise en vigueur. Enfin, la déclaration revient au principe traditionnel de l'interdiction d'exporter.

Avec le ministère de Turgot en I774, nouveau revirement libéral, destiné à être suivi d'un nouveau recul. L'arrêt du conseil du I3 décembre I774 supprime à peu près totalement la réglementation intérieure restaurée par l'abbé Terray. Pour l'exportation, il n'ose pas proclamer ouvertement le principe de la liberté, mais il donne cependant des facilités au commerce. De mauvaises récoltes amenèrent une nouvelle réaction et le retour à une politique restrictive, sous le premier et surtout sous le second ministère de Necker, réaction qui fut seulement interrompue pour peu de temps par le ministère de Calonne.

De la chute de l'Ancien Règime à I860

Projet de Vergennes tendant à la suppression des douanes intérieures.

Nous arrivons ainsi à la seconde période de l'histoire de notre politique douanière, qui s'ouvre avec la révolution. Cette période qui débute par des velléités libérales, se caractérise dans l'ensemble par le protectionnisme le plus accentué.

Dans les dernières années de la monarchie, l'intention s'était fait jour de substituer à la multiplicité des douanes intérieures et des tarifs spéciaux à chaque province ou à chaque catégorie de provinces, un tarif général et uniforme applicable aux frontières. M. de Vergennes, avait présenté, en I787 à l'Assemblée des Notables, un projet qui répartissait les marchandises en 6 classes basées sur le degré d'ouvraison, c'est à dire allant des produits bruts aux produits les plus façonnés. Les droits à l'entrée s'étageaient de 1/2 % à I2 % de la valeur des objets, atteignant le maximum pour les articles les plus ouvrés. Les droits à la sortie s'échelonnaient dans l'ordre inverse, étant les plus forts pour les matières brutes. Quelques prohibitions d'en-

Source : BIU Cujas

trée et de sortie étaient enfin maintenues.
Ce projet, qui se tenait à peu près dans la gamme du traité d'Eden de 1786, échoua devant la résistance de plusieurs provinces, notamment de la Bretagne et des provinces d'étranger effectif. L'établissement d'un nouveau tarif ne devait aboutir qu'avec la Constituante.

Mesures prises par la Constituante en matière douanière.
1° suppression des douanes intérieures.

La Constituante prit en matière douanière trois mesures importantes : 1° par le décret des 30 et 31 octobre 1790 sanctionné par le Roi le 5 novembre 1790, elle réalisa l'unité douanière du territoire en abolissant toutes les douanes intérieures et tous les péages locaux. 2° Après avoir renvoyé à l'étude de ses commissions un premier projet de tarif ultra protectionniste, présenté par Goudard, député de Lyon, qui comportait 86 prohibitions à l'entrée et à la sortie et qui élevait les droits jusqu'aux taux de 20 à 30 % à l'entrée des articles de manufactures.

2° Le tarif de 1791.

Elle vota un tarif général de caractère assez modéré dans son ensemble; le tarif du 15 mars 1791. Ce tarif augmentait sensiblement le nombre des matières premières et autres produits utiles à nos industriels reçues en franchise de tous droits. Pour les autres marchandises d'importation, les droits n'étaient pas excessifs, ne dépassant pas 15 % pour les articles manufacturés et demeurant souvent inférieurs à ce taux. Cependant il y avait encore quelques prohibitions à l'entrée; navires, confections, etc. Et surtout une certaine persistance des anciens errements s'y manifeste dans le nombre des prohibitions de sortie, qui frappent les principales matières premières, ou dans les droits à l'exportation, qui atteignent certaines autres matières brutes, ainsi que le bétail et les vins. Les droits de sortie sur les vins, qui avaient déjà peine à soutenir la concurrence des vins portugais en Angleterre, depuis le traité de Methuen, constituaient une faute évidente. Ajoutons que plusieurs lois spéciales, en 1789, 1790 et 1792, vinrent prohiber la sortie des céréales, en invoquant l'état des récoltes.

3° Le décret des 6, 22 août ou code des douanes.

3° L'assemblée Constituante élabora une réglementation douanière, qui fait l'objet du décret des 6-22 août 1791, appelé Code des douanes. Ce code, qui s'inspire d'ailleurs assez étroitement des dispositions de l'ordonnance de 1687, a formé pendant plus d'un siècle la base de notre législation douanière et un grand nombre de ses dispositions se retrouvent encore dans la codification toute récente du 28 décembre 1926.

Au contraire, le tarif de 1791 n'eut pas le temps d'être appliqué. En effet, on entre, aussitôt

Source : BIU Cujas

après, dans une période de guerre, qui va jusqu'en 1815, et qui fausse complètement notre politique douanière, en la réduisant à des mesures de circonstance.

Le régime restrictif inauguré par la Convention. L'acte de navigation de 1793.

Après la déclaration de guerre à l'Autriche, (20 avril 1792), puis à l'Angleterre (1er mars 1793) la liste des prohibitions de sortie s'allongepour des raisons de défense nationale. Pour les mêmes raisons les droits sont supprimés ou réduits à l'entrée d'un assez grand nombre de produits jugés nécessaires à nos armements et à notre subsistance. D'autre part, la Convention, par le décret du 9 octobre 1793, prohibe toutes les marchandises anglaises. Le principe de la liberté de la navigation maritime, qui avait été admis par la loi douanière de la Constituante, est remplacé également, sous la Convention, par l'acte de navigation du 21 septembre 1793, dont le caractère est extrêmement restrictif; il rétablit le principe de la navigation réservée, qui avait été entamé depuis Colbert par des concessions successives, et il prohibe rigoureusement, pour la navigation de concurrence, la navigation de tiers-pavillon. Aucune marchandise ne sera reçue dans les ports français (exclusion faite des marchandises anglaises prohibées) que si elle est amenée par bâtiment français ou par bâtiment du pays d'origine.

Le blocus continental et la politique douanière du Premier Empire.

Après l'accalmie de la paix d'Amiens, la prohibition des marchandises anglaises fut reprise d'une façon plus large, qui conduisit au système du blocus continental. Elle est reproduite dans un arrêté consulaire de 1803 et, pour éviter que les articles anglais ne s'insinuent en contrebande, l'Empereur s'attaque, en 1805 et 1806, en relevant les droits qui les frappent, aux articles, quelle que soit leur provenance, qui sont de la nature de ceux qu'exporte principalement l'Angleterre, notamment aux cotons et aux denrées coloniales, sucre, café, cacao, etc. A la suite de la mise en interdit par l'Angleterre de tous les ports français, le régime du blocus continental est établi en 1806, et l'application en est règlée par trois décrets fameux : celui de Berlin, du 21 novembre 1806, qui interdit toute communication et tout commerce avec l'Angleterre et qui ferme les ports français à tout bâtiment ayant touché la côte anglaise; le premier décret de Milan, du 22 novembre 1807, qui ordonne la saisie de tout bâtiment ayant touché l'Angleterre; enfin le second décret de Milan, du 17 décembre 1807, qui prononce le blocus des Iles Britanniques et déclare de bonne prise tout navire qui aura subi la visite des autorités anglaises ou qui leur aura acquitté une taxe. D'autre part, à partir de 1810, et toujours dans le but d'atteindre indirecte-

Source : BIU Cujas

ment l'Angleterre, les droits sur les cotons étrangers et sur les denrées coloniales sont portés à des taux écrasants, 300 francs le quintal pour le sucre brut, 400 francs pour le café, 1000 francs pour le cacao, 800 francs pour le coton. Napoléon chercha même à acclimater la culture du coton dans le midi de la France et à substituer à l'usage du coton l'usage du lin. Un concours doté d'un prix d'un million fut ouvert pour l'invention d'une machine à filer le lin, qui était alors filé à la main. Le prix fut obtenu par Philippe de Girard; la Restauration d'ailleurs ne lui paya pas et il fut obligé d'aller exploiter ses procédés en Autriche et en Russie. Des employés infidèles lui volèrent ses dessins et ses plans et les firent passer en Angleterre, d'où l'invention devait nous revenir plus tard.

Enfin, un décret du 18 octobre 1810 créa des cours prévôtales pour juger les contrebandiers, qui étaient passibles de 10 ans de travaux forcés et de la marque. Les marchandises confisquées étaient saisies et brûlées avec un cérémonial particulier.

Le blocus continental fut incontestablement une faute politique. Au point de vue économique, il fut une source de ruines et de calamités pour les commerçants et pour les consommateurs. Il était d'ailleurs impossible de l'appliquer rigoureusement; notre marine n'était pas assez puissante pour faire respecter effectivement le blocus, notre industrie pas assez développée pour suffire aux besoins de notre marché. Aussi; le gouvernement fut-il obligé d'avoir recours à l'institution assez singulière de contrebandiers légaux, munis d'une licence du gouvernement. L'Angleterre adopta aussi de son côté le même subterfuge. L'Empereur, moyennant licence, laissa entrer en France certains articles, à charge pour les importateurs d'embarquer une égale valeur de produits français à destination de l'Angleterre. Comme l'introduction de ces produits sur la côte anglaise, qui était étroitement surveillée par les bâtiments de la marine de guerre anglaise, était impossible, les trafiquants les jetaient à la mer à quelques milles des ports français et se dédommageaient en faisant payer plus cher aux consommateurs français les articles de contrebande.

Cependant, les défenseurs de la théorie protectionniste font valoir que c'est du blocus continental que date le développement des industries du continent, parce qu'elles furent soustraites à l'étreinte de l'Angleterre, et qu'il a même fait naître des industries nouvelles, comme l'industrie du sucre de betteraves en France. Il aurait agi comme un moyen brutal, mais moyen efficace, d'éducation industrielle

Source : BIU Cujas

Il y a dans cette assertion une part de vérité, mais peut-être le blocus a-t-il profité plus encore qu'à nous à l'Angleterre, qui était plus avancée au point de vue industriel et plus capable, dès lors, de progresser par elle-même.

Depuis la Révolution jusqu'à la fin de l'Empire, la politique douanière est, on le voit, entièrement dominée par la politique générale et faussée par l'état de guerre.

La poussée protectionniste après les guerres de l'Empire.

A partir de la Restauration, commence, au contraire, l'application du protectionnisme dans un but économique. Les anciennes prohibitions concernant les produits fabriqués furent maintenues. Celles qui étaient spéciales aux produits anglais furent généralisées aux produits des autres pays . Les droits sur la métallurgie furent portés par la loi du 27 juillet 1822 au taux exorbitant de 120% . Cette poussée protectionniste n'était pas d'ailleurs spéciale à la France; elle se faisait sentir, au même moment dans tous les autres pays du continent, brusquement menacés par la supériorité écrasante de l'industrie anglaise à laquelle la levée du blocus continental rouvrait les marchés d'Europe.

Cependant, on peut dire que le protectionnisme de la Restauration fut surtout agricole, tandis que celui de la monarchie de Juillet s'exerça plutôt dans l'intérêt des grands manufacturiers.

Les causes du protectionnisme agricole sous la Restauration.

Les causes de ce protectionnisme agricole sous la Restauration sont diverses. C'est en premier lieu l'esprit d'imitation à l'égard de l'Angleterre, qui se répand chez nous à partir de 1815. Or, depuis que la paix a rétabli le commerce, et que l'Angleterre peut craindre la concurrence de l'agriculture du continent, les propriétaires fonciers, qui dominent aux Communes comme à la Chambre des Lords et détiennent l'influence politique, sont engagés dans la voie d'un rigoureux protectionnisme.

L'échelle mobile utilisée pour la protection agricole.

D'autre part, le gouvernement est, également en France, pendant cette période, aux mains des grands propriétaires.

Enfin une troisième raison, plus spéciale, le cours du blé subit une baisse sensible que l'on attribua à l'importation des blés russes. Cette conviction contribua à l'établissemnet d'un régime de protection agricole basé sur la combinaison de l'échelle mobile.

Une loi du 3 décembre 1814 avait été votée pour règlementer l'exportation des céréales; cette loi divisait le territoire français en trois régions suivant les prix habituels du blé dans chacune d'elles, et déclarait que l'exportation serait interdite

Source : BIU Cujas

lorsque le prix du blé y dépasserait respectivement 24,2I et I9 francs. Cette loi qui était conçue dans une tonalité de l'ancien régime,visait l'exportation pour la restreindre. L'importation était libre, à raison d'un droit insignifiant de 0,50 par hectolitre.

En I8I9, s'inspirant de la législation anglaise des céréales qui, depuis le XVIIe siècle, avait un caractère protectionniste, encore récemment accentué, le gouvernement français eut l'idée de retourner, en quelque sorte, pour l'appliquer à l'importation, le principe de mobilité automatique de la loi de I8I4. De là sortit la loi du I7 juillet I8I9.

Cette loi établit, comme la précédente, trois catégories de régions. Quand le prix du blé est respectivement, pour chacune de ces trois régions, de 23 francs, de 2I francs ou de I9 francs, taux qui sont considérés comme suffisamment rémunérateurs pour l'agriculture française, les importations de blé acquittent un simple droit de balance de 0,25 par hectolitre. Mais, si les prix tombent au dessous de ces taux, à chaque franc de baisse sur le marché national, correspond I franc d'augmentation des droits à l'entrée.

En I820, une nouvelle loi aggrava le système en élevant les prix normaux; puis, la loi de I82I édicta la prohibition absolue d'importer des céréales au dessous d'un certain prix.

Ce régime fonctionna sans modification pendant dix ans. En I832, pour la première fois, furent prises quelques mesures d'atténuation. On supprima les cas de prohibition qu'on remplaça par l'accroissment plus que proportionnel du droit au dessous d'un certain prix, c'est-à-dire qu'à chaque franc de baisse au dessous de cette limite, les droits augmenteront, non plusde I franc, mais de I franc 50.

L'échelle mobile dura jusqu'en I860 avec deux suspensions, l'une en I847, à la suite d'une très mauvaise récolte, l'autre, de I853 à I859. Cette interruption, dont le prétexte avait été au début la simple appréhension d'une mauvaise récolte, servit de préparation à la politique libre-échangiste du second Empire, et l'échelle mobile ne fut rétablie en I859 que pour être définitivement supprimée peu de temps après ,en I86I.

La critique du système de l'échelle mobile.

A première vue, le système de l'échelle mobile, en tant que moyen de protection, apparaît comme d'un mécanisme très ingénieux. Il assure, en effet un dosage constant de la protection d'après la situation de la récolte nationale, toute baisse de prix déclanchant automatiquement l'augmentation du droit

Source : BIU Cujas

protecteur. Pourtant, à l'usage, il se montra d'une application peu pratique et compliquée et démentit tous les espoirs qu'on avait fondés sur lui. Son but devait être de maintenir la stabilité des prix, puisque l'action compensatrice du changement de tarif devait enrayer toutes les variations. Or, en fait, de 1821 à 1860, le prix du blé fut d'une extrême mobilité.

Il y avait en effet plusieurs raisons pour que l'échelle mobile ne produisit pas les résultats qu'on en attendait.

D'abord, la constation officielle du cours moyen pratiqué dans toute une région était très difficile; il fallait consulter les mercuriales des différents marchés et en dégager une moyenne; les chiffres obtenus étaient souvent plus ou moins arbitraires, de sorte que l'échelle mobile fonctionnait souvent, d'après des données fictives.

En second lieu, la division de la France en trois zones, soumises chacune à un régime distinct et comprenant des prix de base différents, ne répondait pas à grand chose, puisque ces zones, étant donné qu'il n'y avait plus de douanes intérieures, communiquaient librement par le dedans.

Enfin, le défaut le plus grave de ce mécanisme était de fonctionner à rebours. La mobilité du tarif déconcertait, en effet, les calculs des importateurs, qui pouvaient craindre une modification des droits avant l'arrivage de leur blé et pendant que ceux-ci étaient en cours de route. Aussi, quand, par suite d'une mauvaise récolte, le blé était cher en France, ce qui avait pour effet de diminuer automatiquement les droits, attendaient-ils la dernière limite de la baisse pour profiter des droits les plus réduits, si bien que la cherté se trouvait prolongée. Inversement, quand la baisse était prévue dans une année d'abondance, ils se hâtaient de faire pénétrer leur blé en grande quantité avant que le fléchissement des cours n'eût amené le relèvement des droits, précipitant et aggravant ainsi le mouvement de chute des prix.

Sous la monarchie de Juillet le protectionnisme fonctionne surtout en faveur des grands manufacturiers.

La monarchie de Juillet conserva la politique protectionniste; la prépondérance politiquedes grands manufacturiers s'accuse toutefois, comme on l'a vu plus haut, par un léger relâchement de la protection agricole. Au point de vue industriel, contrairement à ce que feraient supposer les fameux pamphlets de Bastiat, le protectionnisme du gouvernement de Juillet s'affirma, non par de nouvelles mesures de restriction mais simplement par son attachement aux mesures des gouvernements antérieurs, et encore y apportait-il

Source : BIU Cujas

quelques adoucissements. Quelques suppressions de prohibition et quelques réductions de droits spécialement sur les textiles et sur la métallurgie furent votées entre 1830 et 1848. D'autre part, la loi du 5 juillet 1836 introduisit un assouplissement précieux dans le système douanier, en instituant le procédé de l'admission temporaire.

Quoiqu'il en soit, en 1850, la plus grande partie des produits industriels est encore frappée de prohibitions à l'entrée. La prohibition est la règle pour eux, c'est-à-dire que le régime douanier est, en 1850, infiniment plus rigoureux qu'il ne l'avait été du temps de Colbert.

La campagne libre-échangiste en faveur de la liberté commerciale.

Cependant, des signes de transformation prochaine apparaissent. Ce qu'il y a en effet, de plus intéressant dans la fin de cette période, c'est la campagne libre-échangiste qui va aboutir au triomphe temporaire de la liberté commerciale au cours de la période suivante.

Cette campagne a d'abord son centre en Angleterre, où elle fut la conséquence des excès du protectionnisme agricole. Dans ce pays existait un régime d'échelle mobile des céréales, qui remontait au règne de Charles II. A l'inverse du mercantilisme colbertiste, qui était purement industrialiste, le protectionnisme anglais, avait eu, dès l'origine, un caractère agrarien très marqué. Si l'Angleterre avait prohibé la sortie de la laine brute pour la conserver à ses manufactures, en même temps, dans l'intérêt de ses propriétaires fonciers, elle avait établi, par l'acte de 1660, de Charles II, un régime extrêmement restrictif pour l'importation des céréales. En 1815, les landlords firent substituer au système d'échelle mobile de 1660 une loi qui prohibait totalement l'importation, tant que le blé n'avait pas atteint sur le marché intérieur un prix si élevé et si largement rémunérateur, qu'au delà, cette importation était autorisée en franchise. Le blé étranger, du fait de la loi de 1815, ne pouvait en somme, guère pénétrer en Angleterre que si le prix du marché intérieur approchait d'un taux de famine, et l'importation en demeura prohibée, en fait, jusqu'en 1828.

Le développement de la classe industrielle amena une opposition de plus en plus vive à cette politique, qui accablait les ouvriers sous le poids de la cherté de la vie. En 1828, une loi nouvelle fit retour à un système d'échelle mobile plus analogue à celui qui était, à la même époque, pratiqué en France. Malgré cette atténuation très relative, les protestations continuèrent, surtout après que la

Source : BIU Cujas

grande réforme électorale de I832 eut ouvert aux industriels l'accès de la Chambre des Communes et en I838 fut fondée la célèbre ligue de Manchester pour l'abrogation des lois sur les céréales,"l'Anti-Corn-law League" dont Richard Cobden fut l'apôtre. L'agitation de Cobden en Angleterre entraîna le vote, sous le ministère de Robert Peel, des deux lois de I842 et de I846, qui réduisirent le droit sur les céréales à un simple droit de statistique plus tard lui-même supprimé.

La ligue ne s'attaquait pas simplement du reste, à la protection agricole; elle faisait campagne en faveur du libre-échange dans tous les domaines. Sur le terrain industriel, la résistance à vaincre était moindre, parce que l'industrie anglaise, sûre de sa supériorité, ne redoutait plus la concurrence. Dès I820, les marchands de Londres avaient même demandé la suppression des douanes. L'arrivée au pouvoir d'un ministre libéral, Huskisson, avait provoqué l'adoption de quelques mesures importantes dans ce sens: suppression de la prohibition des tissus étrangers,remplacée par un simple droit à l'importation; en I824, réduction d'un certains nombre de taxes et surtout suppression de la prohibition de sortie de la laine; également en I824, ouverture du commerce entre les colonies et l'étranger aux navires étrangers. Toutes ces mesures étaient le prélude de la réforme du tarif, qui fut effectuée par Robert Peel en I845, et complétée ensuite par Gladstone en I853 et en I860_I86I, après le traité franco-anglais de I860.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

A la suite de cette réforme, le tarif anglais se trouva complètement modifié et présenta les caractères qu'il devait conserver jusqu'à la guerre de I9I4. Tous les droits non productifs au point de vue fiscal sont supprimés; les droits sur les matières premières sont supprimés ou réduits; de même sont diminués tous les droits dont l'élévation était favorable à la fraude.

Il n'y a plus, en somme, que deux catégories d'articles taxés au tarif anglais: I°, ceux qui n'ont pas de similaires en Angleterre, thé, café, cacao, sucre, tabac, etc; 2° ceux dont les similaires anglais (par exemple, la bière ou les spiritueux) sont frappés d'impôts intérieurs, dont le produit tomberait à néant, si les articles étrangers pouvaient pénétrer en franchise. Ajoutons que, par les lois de I849 et I854 l'Acte de Navigation de Cromwell, d'ailleurs déjà entamé depuis I8I5 par toute une série de mesures

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

fut abrogé et remplacé par le principe de la liberté de navigation .

En France, l'agitation anglaise fut connue par le livre de Bastiat sur "Cobden et la ligue", (I845). Bastiat entreprit d'organiser en France une agitation analogue; il fonda une association pour la liberté des échanges, qui eut à Bordeaux un de ses centres les plus actifs, créa le journal "le libre échange" et enfin publia, entre I844 et I850, ses célèbres pamphlets et ses sophismes économiques", dont la verve eut un succés éclatant (La main droite et la main gauche; Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas; La pétition des marchands de chandelle, etc.)

La période des traités de commerce de I860 à I880.

L'introduction de la liberté des échanges dans les relations commerciales de la France avec l'étranger.

Les idées de Bastiat avaient conquis une partie de l'opinion éclairée et avaient trouvé des défenseurs de grand talent, cependant, elles étaient loin d'avoir converti les masses et elles rencontraient une opposition très vive dans les milieux ruraux ou manufacturiers. L'Assemblée nationale de I849 et le Corps Législatif réuni en I852 étaient animés du même esprit protectionniste que les assemblées des régimes précédents; mais le libre-échange eut la chance d'avoir pour lui le chef même du gouvernement, Napoléon III, qui avait vécu en Angleterre, qui s'y était familiarisé avec le principe de la liberté commerciale et qui, une fois au pouvoir, s'attacha à faire prévaloir ses conceptions, malgré la résistance du Parlement et des classes dirigeantes. Le succès très grand remporté par l'industrie française à l'Exposition Universelle de I855, ne fit que l'affermir dans ses convictions. L'introduction de la liberté des échanges fut ainsi, dans notre pays, un acte du pouvoir personnel.

Napoléon III fit d'abord usage, pour éluder la nécessité de s'adresser au Parlement, d'une disposition insérée dans la loi du I7 décembre I8I4, qui autorisait le gouvernement, en cas d'urgence, à réduire d'office, à titre provisoire et sauf à obtenir plus tard l'approbation législative, les droits sur les subsistances et sur les matières premières. Le gouvernement impérial usa largement de cette faculté de I853 à I855, pour le charbon, le fer, la laine, le blé. Après l'Exposition de I855, l'Empereur crut pouvoir se risquer à présenter l'année suivante un projet de tarif libéral, qui supprimait toutes les prohibitions. Ce projet souleva une émotion si vive qu'il dut être retiré.

Source : BIU Cujas

Devant cet échec, les libres-échangistes comprirent que la réforme ne pourrait être effectuée que par un moyen détourné et c'est alors que l'un des plus connus, Michel Chevalier, qui était professeur d'économie politique au Collège de France, suggéra discrètement le procédé des traités de commerce.

Le traité du 23 janvier I860 Les conventions franco-anglaises d'octobre et de Novembre I860;

Aux termes de la constitution de I852, le chef de l'Etat avait le droit de négocier et de conclure des traités de commerce sans l'intervention du Parlement. Des pourparlers officieux entre Michel Chevalier et Richard Cobden préparèrent la voie à un accord franco-anglais, dont la négociation fut conduite, dans le plus grand secret , par Gladstone, du côté anglais, et par les ministres Rouher et Baroche, du côté français. Le 5 janvier I860, une lettre programme de l'Empereur, adressée au ministre d'Etat, M. Fould, annonça brusquement l'événement, dont la nouvelle provoqua une vive surprise et une émotion considérable dans l'opinion publique, et, le 23 janvier I860, le traité était conclu.

L'Angleterre s'engageait à réduire ses droits sur les vins et les eaux-de-vie et à faire disparaître de son tarif tous les droits qui avaient encore un caractère protecteur. La France, de son côté, supprimait toutes les prohibitions, encore nombreuses dans la législation. Ces prohibitions seraient remplacées par des droits ad valorem, dont le maximum ne devait pas dépasser 30 % dans les premières années et 25 % ensuite. Il importe de ne pas confondre ce traité du 23 janvier I860 avec les conventions franco-anglaises, qui l'ont immédiatement suivi. Le traité de 23 janvier I860 se borne à poser des principes et à jeter les bases d'une entente, dont le détail devait faire l'objet de conventions ultérieures Ce furent les conventions du I6 octobre et du I6 novembre I860, qui d'ailleurs, restèrent bien en deçà du maximum de 30 % ad valorem prévu pour les droits du tarif français. Par exemple, la France mettait un droit de 8 à I0 % sur les filés et un droit de I0 à I5 % sur les tissus.

Les traités de commerce passées par la France avec les autres puissances depuis I860.

Le traité franco-anglais fut le signal de la ruine momentanée du protectionnisme; il servit de base aux traités qui furent passés avec les autres puissances, de I86I à I867: avec la Belgique, avec le Zollverein allemand, avec l'Italie, avec la Suisse, de sorte qu'en fait, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée inscrite dans tous ces traités, les tarifs s'appliquèrent à presque tous les pays avec lesquels la France et l'Angleterre étaient en relations de commerce. Le régime des traités de commerce, qu'on appelle encore le régime convention-

Source : BIU Cujas

nel, est, dans toute cette période, le régime normal de notre politique douanière.

Mesures libre-échangistes prises par la France à partir de 1860.

D'autre part, la France, obligée de mettre sa législation douanière en harmonie avec les termes et l'esprit des traités de 1860, adopta une série de lois libre-échangistes, que le Corps Législatif gagné par le mouvement général, vota sans difficulté:

1° une loi du 5 mai 1860 abolit les droits d'entrée sur un certain nombre de matières premières; une autre loi du 23 mai de la même année réduisit les droits sur les sucres, les cafés et les denrées coloniales.

2° la loi du 15 juin 1861 supprima définitivement le système de l'échelle mobile, en accordant une quasi-franchise à l'importation des céréales étrangères, qui ne payaient plus à l'entrée qu'un droit de statistique de 0f,60 par quintal.

3° la loi du 3 juin 1861 et le Senatus consulte du 4 juillet 1866 supprimèrent le pacte colonial.

4° enfin, la loi sur la marine marchande du 20 avril 1866, en supprimant la surtaxe de pavillon, que le gouvernement de la restauration avait substituée à la prohibition de la navigation de tiers-pavillon, introduisit le principe de la navigation de concurrence et de l'assimilation des pavillons sauf pour la navigation réservée.

En résumé, à la fin du Second Empire, il n'y a plus à la sortie, ni droits, ni prohibitions; à l'entrée, presque toutes les matières premières et presque toutes les denrées d'alimentation pénètrent en franchise; celles qui sont taxées encore le sont à un taux très modique. Pour les objets manufacturés, les quelques prohibitions qui demeurent inscrites au tarif général n'ont plus qu'une existence théorique, puisqu'elles sont levées par des traités de commerce et remplacées par des droits qui n'ont rien d'excessifs.

A ce moment d'ailleurs, le régime de 1860, commence à être discuté; l'opinion publique lui attribue la crise que l'industrie française subit depuis 1864, par suite des guerres aux Etats-Unis et en Europe, et des inquiétudes que provoque la tension croissante des relations diplomatiques européennes. A la suite d'une grande interpellation au Corps Législatif, le gouvernement impérial dut consentir à ses adversaires, en 1870, l'ouverture d'une enquête législative sur la situation du commerce et de la marine, qui fut interrompue par la guerre.

Source : BIU Cujas

II.

Le revirement protectionniste après la guerre de I870

Après I870, nous entrons dans une nouvelle période: une période de revirement protectionniste. Les idées libre-échangistes, qui avaient dominé l'Europe pendant la décade précédente, perdent graduellement du terrain, sauf en Angleterre: et encore dans ce dernier pays, verra-t-on, au cours des années qui ont immédiatement précédé la guerre de I9I4, une opposition se dessiner, de plus en plus active, contre la politique traditionnelle de liberté commerciale.

Causes de ce revirement

De cette transformation générale de l'esprit public, plusieurs causes peuvent être signalées. C'est d'abord, dans tous les pays, le réveil du nationalisme, à la suite des guerres récentes qui ont modifié la carte de l'Europe: guerre d'Italie de I859, guerre entre la Prusse et l'Autriche de I866, guerre franco-allemande de I870, etc. C'est, davantage encore, le progrès de l'esprit démocratique et la participation de plus en plus large au gouvernement des classes populaires, toujours portées à réclamer la protection de l'Etat. C'est également l'intensité de plus en plus grande de la concurrence internationale. Du fait des progrès réalisés dans les moyens de transport de nouveaux pays entrent en ligne, notamment les pays d'outre-mer, producteurs de denrées agricoles que le bon marché de la navigation leur permet d'expédier en Europe, où elles engagent une lutte redoutable avec les produits de l'agriculture européenne, obtenus avec un coût de production plus élevé. C'est enfin, la baisse générale des prix qui se dessine à partir de I874 sous l'action des phénomenes monétaires et des progrès de la technique industrielle.

A ces raisons principales s'ajoutent des causes accessoires, mais également actives, telles que la crise économique internationale de I873, qui est suivie d'une langueur générale de l'industrie, l'influence de l'exemple des Etats-Unis, dont le régime est extrêmement protectionniste, et enfin la réaction sur la politique commerciale de la France et de l'Allemagne, de l'article II du traité de Francfort, qui oblige les deux pays à s'accorder réciproquement le bénéfice de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée.

La France, au lendemain de la guerre de I870, fut amenée à chercher des ressources pour ses finances dans le rétablissement ou le relèvement de certains droits de douane. La loi du 8 Juillet I87I augmenta les droits sur les sucres, lès cafés, les vins et les huiles minérales. L'année suivante, une loi du 30 Janvier I872 apporta des modifications dans un sens

Source : BIU Cujas

restrictif à la loi de I866 sur la marine marchande et rétablit la surtaxe de pavillon, qui dut être d'ailleurs abrogée sans avoir été appliquée, par suite de la résistance de certains pays. Le gouvernement de M. Thiers déposa même un projet de taxation des matières premières à l'entrée, projet duquel il attendait une recette annuelle de I65 millions, et qui fut adopté, en principe, par l'assemblée. Mais ce projet dut être retiré après la chute de son auteur, à cause des difficultés qu'il soulevait avec des nations envers lesquelles nous nous trouvions liés par des traités de commerce.

Il ne s'agit cependant, jusqu'ici, que de mesures fiscales de circonstance, dues à la situation créée par la guerre, et ce n'est guère qu'aux environs de I878 que s'accuse une évolution générale vers le protectionnisme. C'est en effet, à cette date, qu'arrivent à échéance la plupart des traités de commerce conclus entre I860 et I866. Dans la plupart des pays d'Europe, on éprouve le besoin de donner au système douanier des bases nouvelles: l'Espagne et la Russie en I877, l'Italie et l'Autriche en I878, l'Allemagne en I879, adoptent des tarifs protectionnistes. Le tarif allemand de I879, élaboré par le chancelier de Bismarck, comporte notamment des majorations sensibles de droits et taxe des produits autrefois admis en franchise, comme les céréales, le bétail, les fers, etc. La France sentait, de son côté, la nécessité de réviser son tarif général, fait alors de pièces et de morceaux, qui était pratiquement inapplicable et dont certains articles étaient encore réglés par la loi de I79I. Un tarif général cohérent est, en effet, indispensable pour avoir une base de négociations avec l'étranger.

Le tarif du 7 Mai I88I.

Commencée en I878 dans un esprit très libéral, qui s'atténua un peu par la suite, la révision aboutit cependant au vote d'un tarif assez modéré, le tarif du 7 Mai I88I. Ce tarif substitue aux droits ad valorem, qui avaient donné lieu à des fraudes de la part des importateurs, qui faisaient de fausses déclarations grâce au procédé des doubles factures, le système des droits spécifiques, c'est-à-dire des droits calculés à l'unité, au poids ou au volume. Le tarif comporte, en général une augmentation de 24 % du montant des droits inscrits dans les traités de commerce de la période précédente, mais il est admis que les nouveaux traités seront négociés en remplacement de ceux qui viennent à expiration; Des traités furent signés de la sorte avec les principaux pays, la Belgique, l'Italie, le Portugal, la Suède, l'Espagne, les Pays-Bas etc, traités dont les stipulations pro-

Source : BIU Cujas

fitaient d'autre part de plein droit à l'Allemagne, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, de l'artcle II du traité de Francfort. Ces traités étaient conclus pour dix ans, la plupart à l'échéance de I892. Les négociateurs français avaient le plus souvent, fait abandon à l'autre puissance contractante des 24 % d'augmentation du tarif général. Ils étaient même parfois descendus un peu au-délà, de sorte que les droits fixés par les nouveaux traités ne dépassèrent pas, en fait, le niveau de la tarification des traités de I860-I866. Une entente ayant été impossible avec l'Angleterre qui refusait d'admettre nos droits spécifiques, une loi de I882 se borna à lui accorder unilatéralement le traitement de la nation la plus favorisée.

En résumé, dans cette période, nos relations commerciales avec l'étranger continuent à être réglées sous une forme conventionnelle, par les stipulations des traités de commerce, et le tarif général, qui ne fonctionne qu'en l'absence de stipulations contractuelles, n'a qu'une existence théorique et n'est pas appliqué, ou du moins, il ne l'est que d'une façon exceptionnelle à l'égard des pays avec lesquels nous n' avons pu conclure aucun accord. Ce sont les droits inscrits dans les traités, qui sont applicables dans nos relations avec la plupart des puissances.

Il y a cependant, dans la loi douanière de I88I, une disposition qui laisse pour l'avenir le champ libre à la protection agricole: les céréales, le bétail et un certain nombre d'autres produits agricoles ne pourront pas être compris dans les traités, de sorte que la France nexsera liée à leur égard par aucun engagement vis-à-vis des autres nations.

La réaction protectionniste depuis le tarif de I88I

A partir de ce moment, la réaction protectionniste s'accentue partout; l'Allemagne en I885 et I887, l'Italie en I887, la Russie, par ses tarifs de I882 et de I893, relèvent leurs droits de douane. D'autre part, l'Allemagne, pour éviter le fonctionnement à son détriment de la clause de la nation la plus favorisée, abandonne la politique des traités de commerce, n'en passant plus qu'un petit nombre et relatifs à des produits spécieux. De cette façon, la clause ne joue plus contre elle, puisqu'elle ne fait pas de concessions par traité; par contre, elle continue de jouer en sa faveur, puisque tous les avantages que nos traités accordent à d'autres puissance s'appliquent à elle de plein droit.

Source : BIU Cujas

La France s'engagea franchement dans la voie de la protection de l'agriculture, dont le tarif de I881 s'était désintéressé; par la loi de I884 sur les sucres, et par les lois de I885, de I887 et de I894 sur les blés, qui portèrent le droit par hectolitre à 3 francs, puis à 5 francs, puis à 7 francs, taux auquel ils se maintinrent jusqu'en I9I4. Les droits sur le bétail furent également relevés par la loi du 5 avril I884.

Le protectionnisme français se heurta dès le début au protectionnisme italien, qui était assez accentué depuis I878. A la suite de la dénonciation, par l'Italie, en I886, du traité de commerce que nous avions conclu avec elle, et du nouveau tarif italien de I887, l'intransigeance de nos voisins empêcha une nouvelle entente et déchaîna une guerre de tarifs, qui devait durer jusqu'en I898. Les deux pays frappèrent réciproquement leurs produits de surtaxes écrasantes.

Le vote de la loi douanière de I892.

Nous arrivons ainsi à une étape décisive de notre politique douanière. Le vote de la loi douanière de I892, avec le système du double tarif, allait marquer, en effet, l'abandon du système des traités de commerce et le passage de la France à un régime de protectionnisme caractérisé.

Les élections générales de I889 avaient amené au Parlement une majorité nettement protectionniste. Cette majorité était résolue à faire prévaloir le principe de l'autonomie douanière, c'est-à-dire le droit, pour la France, de fixer ses tarifs librement, sans être liée par des engagements envers l'étranger. On s'est plaint, en effet, à plusieurs reprises, d'être dans l'impossibilité de modifier et d'augmenter les droits existants, à raison des obligations résultants des traités de commerce.

Pour comprendre la réforme effectuée en I892, il sera donc nécessaire d'examiner, au préalable, cette question du tarif autonome et des traités de commerce dont la discussion a servi de préface au vote de la loi de I892, et de prendre connaissance des arguments théoriques qui ont été à ce moment produits en faveur de chacun des deux systèmes.

Le tarif légal Son utilité.

Un Etat peut fixer le régime de ses échanges internationaux, soit d'une manière autonome, unilatérale, par voie d'actes législatifs, soit d'une manière contractuelle, par voie de conventions diplomatiques, d'ententes avec les autres puissances, qui constituent des traités de commerce.

En fait, un Etat possède toujours une loi générale de douanes appelée tarif légal ou tarif général, qui lui est nécessaire pour fixer son régime douanier à l'égard des puissances avec lesquelles

Source : BIU Cujas

l'entente n'a pas été possible ou avec lesquelles les traités ont expiré et n'ont pas encore été renouvelés. Ce tarif lui est également utile comme base de négociation, puisque c'est le régime par rapport auquel les négociateurs proposeront des concessions, en échange d'avantages équivalents demandés à l'autre contractant.

Seulement, la question qui se pose est précisément de savoir si c'est l'application du tarif général qui doit constituer la règle et les traités de commerce, et les traités de commerce l'exception, si ces traités ne doivent exister qu'avec un petit nombre de pays, et pour un petit nombre d'articles, ou si, au contraire, les traités de commerce doivent former la base habituelle des relations de commerce avec l'étranger, le tarif général ne s'appliquant que vis-à-vis des Etats et pour les articles où, par exception, il n'y a pas de traités.

Les premiers libre-échangistes étaient opposés aux traités de commerce.

Les traités de commerce ont fait l'objet d'appréciations très diverses.

Les premiers libre-échangistes, à la fin du XVIIIe siècle, leur témoignent une hostilité marquée. Adam Smith se prononce contre eux dans "La Richesse des Nations" (livre IV chap. 5) Cette attitude, qui nous paraît singulière aujourd'hui, s'explique cependant si l'on tient compte du caractère habituel des traités de commerce de l'Ancien Régime. Ces traités étaient, la plupart du temps, des conventions par lesquelles deux puissances s'entendaient pour écarter réciproquement leurs concurrents; c'étaient des mesures dirigées par les deux contractants contre les autres pays et, par suite, des restrictions à la liberté des échanges. Le plus typique de ces traités est le traité anglo-portugais de Méthuen de 1703, dirigé par l'Angleterre et le Portugal contre les produits français, et visant à exclure les vins français, au profit des vins protugais, du marché anglais, et les tissus français, au profit des tissus anglais, du marché portugais.

Au contraire, les traités de commerce, comme on l'a vu précédemment, ont été très en honneur parmi des économistes libéraux dans la période libre-échangistes qui s'ouvre en 1860, et c'est à leurs efforts qu'a été due la conclusion des traités qui se succèdent de 1860 à 1866: traités qui vont former la base de nos relations douanières jusqu'en 1878, et qui seront ensuite prorogés ou renouvelés jusqu'en 1892.

L'opposition des protectionnistes contre le régime des traités de

C'est maintenant dans le clan des protectionnistes que se dessine et que s'accentue l'opposition

Source : BIU Cujas

Commerce.

contre le régime conventionnel. Nous avons déjà signalé que, lors de la réfection de notre tarif en I68I, ils firent exclure des traités les céréales, le bétail et divers autres produits de l'agriculture. Ils allaient porter le coup de grâce à ce régime par la loi douanière de I892.

On conçoit, du reste, facilement que les traités de commerce aient pour eux les libre-échangistes modernes. Comme de nos jours, un traité de commerce n'a de raison d'être que s'il constitue une atténuation du tarif général, le système du traité est un pas dans la voie du libre-échange. C'est un protectionnisme mitigé, conciliant, un régime de transaction et de bonne entente, comparativement au protectionisme intransigeant et uniforme du tarif général.

Les avantages des traités de commerce. I° Stabilité des relations commerciales.

En dehors de ce mérite les traités de commerce présentent d'autres avantages sur lesquels leurs défenseurs attirèrent l'attention, au cours de la discussion de la loi de I892.

Le premier est qu'ils confèrent aux relations commerciales le bienfait de la stabilité. Pour que les échanges internationaux puissent se développer il est essentiel que s'établissent entre les pays des courants réguliers et durables d'échange, grâce auxquels chaque pays obéissant à la loi de la division internationale du travail, finira par orienter son activitése spécialiser plus dans l'intérêt de la communauté universelle, principalement vers les productions pour lesquelles il possède le plus d'aptitude. Une industrie ne peut progresser, si elle n'est pas à même de compter sur des débouchés assurés et si elle est menacée de voir changer continuellement le régime auquel sont soumis ses produits sur les marchés étrangers. Or, les traités assurent précisément la fixité réciproque des droits de douane dans les deux pays contractants pendant une durée déterminée, certitude précieuse pour le commerce d'exportation.

2° Différenciation des droits suivant les pays avec lesquels on traite.

Le second avantage des traités de commerce est de permettre la différenciation des droits suivant les pays avec lesquels on traite, de façon à adopter les conditions de la réglementation des échanges internationaux et le degré de la protection douanière aux conditions même de la concurrence avec chaque pays pris en particulier. Au contraire, le tarif général procède par mesures d'ensemble uniformes, sans acception de pays.

3° Possibilité d'obtenir la réciprocité.

En troisième lieu, les traités de commerce rendent possible l'obtention de la réciprocité, en subordonnant l'octroi de certaines faveurs douanières et notamment la réduction des droits sur

Source : BIU Cujas

certains articles à la concession par l'autre contractant de faveurs équivalentes. Au contraire, un abaissement du tarif général n'impose aucune obligation aux autres Etats, puisque cet abaissement constitue un acte unitatéral du pouvoir législatif.

Suivant les protectionnistes, la stabilité présenterait plus d'inconvénients que d'avantages.

Ainsi donc, stabilité, différenciation, réciprocité, voilà les trois avantages essentiels, aux dires de ses partisans, de la politique des traités de commerce.

Ce sont ces trois avantages dont les protectionnistes s'attachèrent au cours des débats, à démontrer le caractère illusoire.

D'abord la stabilité de régime qui résulte du traité de commerce, présentait au total, d'après eux surtout des inconvénients et, à vrai dire, constituait même le vice essentiel de tout régime conventionnel. En effet, les puissances signataires ont les mains liées pendant la durée du traité. C'est-à-dire que pendant une dizaine d'années, durée habituelle des traités, elles ne peuvent rien changer aux conditions de l'accord intervenu. Qu'une crise économique mette en péril les industries nationales, que les conditions de la production viennent à se transformer, que surgissent de nouvelles concurrences, il leur est impossible de relever des droits qui sont fixés par contrat, et de renforcer une protection devenue insuffisante. Or, étant donné la rapidité avec laquelle évolue la vie économique moderne, que de changements qu'on n'aurait pu prévoir, peuvent se réaliser dans l'espace de dix ans! Si l'on n'avait pas eu la sagesse d'exclure, par exemple, les céréales du régime conventionnel de I88I, que serait-il advenu de notre agriculture, en présence de la crise agricole, que, seule l'élévation des droits sur le blé en I885 et en I887 lui a permis de supporter.

La spécialisation du tarif se trouve neutralisée par la clause de la nation la plus favorisée.

D'autre part, le prétendu avantage de la spécialisation des tarifs et du dosage de la protection d'après la situation économique de chaque pays avec lequel on contracte se trouve neutralisé par la clause de la nation la plus favorisée, clause devenue de style dans les traité, et en vertu de laquelle toute concession que l'un des signataires du traité fera ultérieurement à d'autres pays, se trouve inconditionnellement et de plein droit étendue à la puissance co-contractante.

Cette clause nécessite, à raison de son importance, quelques développements.

La clause de la nation la plus favorisée

Très ancienne, puisqu'on la retrouve dans des traités du XVIème siècle, elle a reçu surtout application à partir de I860, avec le développement des traités de commerce qui la contiennent presque tous. Cette

Source : BIU Cujas

clause énonce que toute faveur, immunité ou réduction de tarifs qu'une des parties au traité accorderait à une tierce puissance, sera immédiatement et sans condition étendue à l'autre. Une des formules les plus fréquentes est la suivante: "Toute faveur ou "privilège qui pourrait être éventuellement octroyé, "soit en vertu de mesures autonomes, soit en vertu "de conventions commerciales, au profit d'un Etat "tiers quelconque seront appliqués de même aux pro- "duits identiques ou similaires de la partie contrac- "tante". Par exemple, le France étant liée avec l'Angleterre, en I860, par un traité où figure cette clause, si la France concède ultérieurement à la Belgique, à l'Allemagne, à un pays quelconque, des tarifs plus avantageux pour certains articles, ces tarifs deviendront de plein droit, immédiatement et sans condition, applicables aux produits anglais.

L'insertion de la clause de la nation la plus favorisée répond à une nécessité.

L'insertion d'une clause semblable qui, à première vue, semble assez exorbitante, répond cependant à une nécessité. Sans elle, les Etats pourraient devenir dupes des accords qu'ils ont passés: Voici un pays qui a consenti d'importantes réductions de droits à un autre, afin d'obtenir de celui-ci en compensation, un abaissement du tarif sur certains articles pour lesquels il cherche à s'y créer un débouché. Si dans la suite, ce second pays accorde à une tierce puissance, qui produit des articles de même nature, une réduction encore plus forte, les concessions faites par le premier auront été consenties en pure perte. En effet, un pays qui négocie un traité de commerce a toujours deux préoccupations la première, c'est d'obtenir que le taux des droits appliqués à ses produits ne soit pas par lui-même un obstacle à leur pénétration sur le marché de l'autre pays et que ce taux soit l'objet de la plus forte réduction possible. La seconde, c'est d'empêcher qu'aucun autre pays obtienne des réductions de droits plus grandes que celles qui lui ont été consenties à lui-même. Cette seconde préoccupation, pour peu que les droits ont déjà été ramenés à un taux raisonnable, est même plus impérieuse encore que la première. Supposons que le tarif belge comporte sur une certaine catégorie d'articles un droit de I00 Frs par I00 Kilos. La Belgique est prête à consentir à la France une réduction de 30 %, réduction qui nous est indispensable et sans laquelle les articles français ne pourraient soutenir la concurrence, sur le marché belge des articles similaires fabriqués par l'industrie belge. Il sera préférable pour la France de conclure sur cette base

Source : BIU Cujas

d'un droit de 70 Francs aux 100 kilos, moyennant la garantie qu'aucun autre pays ne sera mieux traîté qu'elle plutôt que d'obtenir que le droit soit abaissé pour elle à 50 francs par exemple, s'il peut l'être ultérieurement à 40 ou à 30 francs pour les articles anglais ou allemands. En effet, quelle que soit son importance, l'avantage qui nous est consenti, nous deviendra inutile si un avantage encore plus grand est fait à nos concurrents et permet à leurs produits d'évincer les nôtres sur le marché que nous nous disputons. Le principe que consacre la clause de la nation la plus favorisée c'est précisément, comme on le voit, le principe de l'égalité de traitement, qui fait disparaître tous les avantages particulirrs, tous les privilèges, que pourrait obtenir, par voie de traîté, un Etat à l'exclusion des autres. Nous trouverons par la suite, durant la période d'après-guerre, ce principe de l'égalité de traitement aux prises avec un principe différent, le principe de la réciprocité.

Mais si la clause de la nation la plus favorisée répond à une nécessité, elle a pour conséquence de fausser complètement le régime conventionnel et de rendre illusoires tputes les tractations particulières entre deux puissances, puisque le résultat de ces tractations, au lieu de rester limité à elles va les dépasser et concerne tputes les puissances qui n'ont pas participé au traîté. Un Etat ne peut pas accorder d'avantages quelconques à un autre, sans voir tous les Etats auxquels il avait déjà consenti le traitement de la nation la plus favorisée en bénéficier aussitôt, et ceci est naturellement pour restreindre sa liberté de négociation. Il est, en effet, telle concession, qu'il ferait bien à un pays déterminé et qu'il ne pourra pas lui accorder, parce qu'elle serait étendue ipso facto à des concurrents plus dangereux. Aussi relève-t-on ce fait assez curieux qu'un pays qui négocie un traîté de commerce ne mesure pas en pratique les concessions qu'il fait à l'autre pays, sur ce qu'il peut accorder à celui-ci, mais sur ce qu'il peut accorder à celui des autres pays qui est son principal concurrent dans la branche d'industrie considérée et à qui du fait de la clause de la nation la plus favorisée, ces concessions vont profiter de plein droit. Si, par exemple, dans un traîté avec l'Espagne ou avec l'Italie nous consentons une réduction de droits sur les instruments d'optique cette réduction sera limitée non pas par la protection dont nos fabricants ont besoin vis-à-vis de l'industrie espagnole ou italienne, mais par celle qui lui est nécessaire à

Source : BIU Cujas

l'égard des instruments d'optique allemands, parce que ce sont là les articles dont nous avons à redouter le plus la concurrence. On arrive ainsi, à avoir, par suite du fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée, un régime conventionnel qui applique les mêmes droits à tous les pays, puisque chacun bénéficie du régime le plus favorable qui ait été consenti à l'un quelconque d'entre eux, le taux de ces droits représentant par ailleurs, le minimum de protection dont l'Etat qui a conclu les traités a besoin, pour chacune de ses branches d'industrie, vis-à-vis du pays qui est son principal concurrent dans cette branche.

De toutes façons, d'ailleurs, un traité de commerce affecté de la clause en question demeure un marché de dupe. Voici un pays qui accepte de faire certains sacrifices pour obtenir de l'autre puissance contractante des avantages pour son industrie. Ces avantages, qu'il a dû payer de faveurs équivalentes, vont profiter gratuitement à tous les pays auxquels cette puissance avait accordé antérieurement le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Et de son côté il devra étendre aux autres pays, sans rien obtenir d'eux en retour, le bénéfice des concessions qui lui avaient servi de monnaie d'échange dans le traité. Supposons que la France, par exemple, pour obtenir une réduction des droits à l'entrée de nos vins dans un pays déterminé, soit amenée à lui consentir une réduction de tarif sur ses produits métallurgiques. L'avantage obtenu pour nos vins se trouve payé par une concession dont nos industries métallurgiques font les frais. Or, l'avantage qui nous est accordé et la concession que nous avons faite seront étendus ipso facto à d'autres pays qui n'ont rien fait pour les obtenir, et auxquels il suffira d'invoquer vis-à-vis de nous et vis-à-vis de notre contractant le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée. On est ainsi enfermé dans un cercle dont on ne voit trop comment sortir: un traité de commerce qui ne contiendrait pas la clause de la nation la plus favorisée serait une duperie et, d'autre part, cette clause retire au traité presque tous ses avantages et en fait un marché de dupe. Depuis que l'on discute le problème douanier, on a vainement cherché une issue. C'est ainsi, notamment, que l'on a songé à substituer à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, ce que l'on appelle la clause de réciprocité, ou encore la clause du traitement conditionnel de la nation la plus favorisée. On trouve cette clause dans le

La clause de réciprocité ou la clause du traitement conditionnel de la nation la plus

Source : BIU Cujas

favorisée

traîté de Methuen, dans certains traîtés conclus par les Etats-Unis(par exemple, dans le traîté de I778 entre les Etats-Unis et la France) et dans des traîtés plus récents, tels qu'un traîté entre l'Angleterre et le Japon au début du XX° siècle. Cependant, elle n'est que d'un usage restreint, ce qui prouve qu'elle comporte aussi des inconvénients. Elle consiste à stipuler que chacune des deux puissances jouira de plein droit des avantages accordés à des pays tiers, soit gratuitement, si ces avantages leur ont été accordés gratuitement, soit moyennant une compensation équivalente, si ces avantages ne leur ont été accordés qu'en échange de concessions de leur part: "L' Etat contractant jouira gratuitement de toute faveur, immunité ou privilège, que l'autre partie pourrait accorder gratuitement à un Etat tiers, mais ne pourra réclamer le bénéfice de faveurs qui seraient accordées à un Etat tiers quelconque à des conditions déterminées, qu'en réalisant les mêmes conditions". Dans l'exemple de tout à l'heure, le pays, qui nous a accordé par traîté des réductions de droits sur nos vins pourra dire aux autres pays, qui réclament le même avantage pour leur viticulture, que nous l'avons payé par des réductions de droits sur les produits de sa métallurgie et qu'il est prêt à le leur accorder également, mais au même prix, c'est-à-dire moyennant les mêmes concessions que celles que nous lui avons faitesou, du moins, moyennant des concessions équivalentes.

Difficultés d'application de la clause de réciprocité.

Cette clause, qui paraît, au premier abord équitable dans son principe, a le grand inconvénient d'être d'une application difficile et de soulever dans la pratique de très grosses difficultés (I) D'abord, il sera très souvent impossible de fournir à un pays, en échange de la concession ainsi mise à prix, exactement la même contre-partie que celle qu'il a ontenue précédemment. Faute d'une contre-partie rigoureusement identique, on devra se contenter d'une contre-partie équivalente. Or, il est extrêmement difficile, sinon impossible, de mesurer exactement cette équivalence. D'où, en perspective, des contestations à l'infini.

En second lieu, cette clause "amène certains

(I) Cf. D.Serruys: Traîtés de commerce, systèmes tarifaires et méthodes contractuelles. Docum. de la Société des Nations. Genève, I927,C.E.I. 3I - p. II.

Source : BIU Cujas

La clause de réciprocité peut prêter à des manoeuvres regrettables.

pays à préparer dans un traité de commerce, par le choix de la contre-partie, les moyens de tractations ou les obstacles qu'il compte opposer à des Etats tiers". (I)Il lui suffit de réclamer en contre-partie les avantages qu'il voudrait obtenir de ces Etats, ou ceux, au contraire, qu'il sait qu'ils ne pourraient lui accorder. Enfin, en achange des conditions qu'il accorde, un pays peut s'ingénier à réclamer une contre-partie que la puissance contractznte est seule à pouvoir fournir, de telle façon que la clause jouera comme moyen de discrimination, et sera un leurre pour les pays auxquels elle a été octroyée. Devant l'insuffisance de cette formule, on n'aperçoit plus qu'un seul moyen de conserver le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, sans souffrir de ses inconvénients: ce serait de l'obtenir pour soi, dans les traités de commerce, tout en la refusant à l'autre contractant. Il va sans dire qu'un accord sur ces bases n' a aucune chance de succès. La France, cependant, après 1919; a essayé, comme on le verra, de se placer sur ce terrain dans ses négociations; mais elle n'a pu s'y maintenir.

L'insertion de la clause de la nation la plus favorisée dans l'art. II du traité de Francfort l'avait rendue gênante et oppressive.

A ces raisons de principe qui expliquent en partie l'impopularité dont la clause de la nation la plus favorisée était devenue l'objet en 1892, s'ajoutait encore une de plus en plus défavorable aux traités de commerce et en circonstance particulière: le fait que cette clause se trouvait inscrite dans l'article II du traité de Francfort, comme base permanente des relations de commerce entre la France et l'Allemagne, et que la politique commerciale de l'Allemagne l'avait tournée à notre détriment. Aux termes de l'art. II du traité de paix, si, par exemple, la France accordait une faveur douanière quelconque à un certain nombre de pays déterminés: Angleterre, Belgique, Pays-Bas, Autriche, Suisse, Russie, le bénéfice de cette faveur était acquis de plein droit à l'Allemagne, il en allai réciproquement des avantages que l'Allemagne consentait à ces pays et qui se trouvaient acquis de plein droit à la France.

Or, tandis que la France ne pouvait favoriser dans ses traités aucune de ces nations sans favoriser également l'Allemagne, toute la politique douanière allemande depuis 1878, s'était inspirée du souci d'éluder l'article II. De 1878 à 1888 environ, c'est-à-dire pendant que nous étions liés par nos traités de commerce, l'Allemagne n'en a pas

(I) D. Serruys, loc. cit.

Source : BIU Cujas

conclu, de sorte qu'elle a profité des nôtres sans que nous puissions profiter des siens, puisqu'elle n'en avait pas. C'est certainement là une des considérations qui ont le plus puissamment contribué, en 1892, à nous faire abandonner le régime conventionnel.

La pratique des spécifications paralysait la clause de la nation la plus favorisée.

Du reste, au moment même où nous l'abandonnions, l'Allemagne revenait de son côté à la politique des traités de commerce, mais en s'arrangeant d'une autre façon pour nous empêcher de recueillir l'avantage des traités qu'elle concluait. Les concessions qu'elle y faisait étaient, en effet, limitées à certaines catégories d'articles définies d'une façon tellement étroite et précise que cette définition ne convenait pas aux articles français. Pour citer un des exemples les plus connus, dans un traité avec la Suisse, l'Allemagne consentait des réductions de droit au bétail ayant été élevé à une altitude de 1000 mètres. Du fait de cette définition, la France ne pouvait se prévaloir de l'article II du traité de Francfort, pour réclamer le même avantage en faveur de son bétail.

Ainsi la clause de la nation la plus favorisée apparait, disaient les adversaires du régime de 1860, comme une source de mécomptes et substitue, de plus, un système de droits uniformes à ces droits différenciés et gradués d'après la situation de chaque pays, qui devraient résulter des traités de commerce.

Les concessions faites par traités sont fréquemment supérieures aux avantages obtenus.

Enfin, la réciprocité dans laquelle on se plait à voir un des avantages essentiels des traités est souvent trompeuse: les concessions accordées sont fréquemment supérieures aux avantages obtenus en échange. Le vote d'un tarif douanier est précédé d'enquêtes générales, au cours desquelles toutes les branches de la production sont appelées à formuler leur avis, et 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, parfois insuffisamment rompus aux questions économiques et trop portés, la plupart du temps, à sacrifier les intérêts commerciaux du pays à des considérations de haute politique. Sans doute, le traité signé par le Président de la République doit, aux termes de l'article 8 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 le traité, sans pouvoir le modifier, puisqu'il est l'oeuvre des deux parties contractantes, et qui n'a que le choix

Source : BIU Cujas

entre tout ou rien, sera forcé, généralement, de le sanctionner, même s'il juge que sur certains points les négociateurs ont fait des concessions excessives, parce que le rejet d'un traité de commerce est un acte assez grave, qui peut entrainer des complications diplomatiques, et que, dans certains cas, mieux vaut encore un traité médiocre que pas de traité du tout.

Les inconvénients du système du tarif légal pur et simple.

C'est sous l'impression de ces critiques que la France a décidé en I892 de répudier le système des traités de commerce pour s'en tenir au système du tarif. D'ailleurs déjà auparavant, le gouvernement, pour avoir les mains libres, avait pris soin de dénoncer tous les traités de I88I, qui expiraient en I892.

Seulement, le système du tarif légal pur et simple n'est pas non plus sans inconvénients très graves: il isole complètement le pays, qui est dans l'impossibilité d'obtenir des concessions des autres puissances, puisqu'il ne peut leur en offrir aucune; il manque, d'autre part, de souplesse, puisqu'il assujettit les produits étrangers à un traitement uniforme, quelque soit le pays de provenance. Si, enfin, le tarif est trop élevé, il offre le danger de provoquer des représailles et de déchainer des guerres de tarif. 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 le principe a été maintenu dans la loi du 29 mars I9IO, a-t-elle apporté au régime tarifaire un tempérament indispensable avec le système du double tarif.

Le tarif maximum et le tarif minimum de la loi du II janvier I892.

Cette loi contient en effet deux tarifs: un tarif maximum et un tarif minimum (sans parler des surtaxes qui seront prévues, dans la suite, par la loi de I9IO pour frapper les produits des pays qui taxeraient spécialement les articles français). 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 produits des avantages corrélatifs. Ce dernier tarif peut être accordé, en tout ou en partie (c'est-à-dire pour la totalité des produits ou seulement pour certaines catégories) à tel ou tel pays

Source : BIU Cujas

par une loi, par un décret, ou enfin par une convention diplomatique, d'où le nom de tarif 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, qui ne diffèrent 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 1892 vise le blé, le bétail et quelques autres grands produits agricoles. La protection qui leur est accordée étant considérée, en effet, comme intangible, ils ne figurent qu'au tarif général et sont exclus du tarif minimum.

Les avantages du système du double tarif. 1° Il confère au pays l'autonomie douanière.

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: 1° ce système ne l'isole pas et ne l'expose pas à l'hostilité des autres pays, qui ont intérêt à demeurer 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 pour nos produits, ou, sinon, le maintien du tarif maximum.

2° Il évite les mécomptes de la réciprocité

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, au cours des négociations, d'une façon inconsidérée les intérêts de certaines de nos industries, 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 pas descendre au dessous du taux des droits inscrits au tarif minimum.

3° Il laisse au pays la maîtrise de son tarif.

3° Grâce 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 réduit, 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

Source : BIU Cujas

autre pays qu'il lui concède son tarif minimum, l'Etat ne promet pas que ce tarif minimum sera immuable, il ne se dépouille pas du droit de le réviser; il dit simplement: "des deux traitements que j'institue pour les produits étrangers, vous êtes assuré d'avoir le traitement le plus favorable".

La consolidation des droits du tarif minimum

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 drpits actuels ne seront pas modifiés; c'est ce que l'on appelle une consolidation de droits. Ces consolidations par lesquelles l'Etat va se trouver lié contractuellement pour toute la durée de la convention, sont d'ailleurs en opposition absolue avec l'esprit du système du double tarif qui est 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. De fait, elles ont été exceptionnelles bien qu'on en retire quelques exemples dans notre histoire douanière depuis I892.

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 de 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, également contraire à l'esprit du système de I892, d'après lequel le tarif minimum doit être la limite infranchissable de nos concessions. mais la situation n'est cependant 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 sur les réductions de droits préalablement au traité, tandis que, si la réduction avait été d'emblée consentie par voie contractuelle, le Parlement n'en aurait été saisi que le fait une fois accompli, au moment où le traité aurait été soumis à sa ratification.

Source : BIU Cujas

3° Le système du double tarif permet d'éluder la clause de la nation la plus favorisée.

Les partisans du régime du double tarif ont aussi fait valoir qu'il pouvait permettre d'éluder la clause de la nation la plus favorisée. En effet, a-t-on dit, il suffira que le bénéfice du tarif minimum soit accordé à une autre puissance par rapport à laquelle agirait cette clause, non pas par un traité, mais par une loi. Dans cette hypothèse, c'est en effet la loi nationale, c'est-à-dire un acte 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 a peu de valeur, car, dans la rédaction habituelle de la clause de la nation la plus favorisée, il est pris soin de mentionner que le pays auquel le bénéfice en est octroyé bénéficiera de tous les avantages que l'autre pays pourrait consentir à une tierce puissance, non seulement par voie de traité, mais même en vertu de dispositions autonomes.

Le régime du double n'est pas exclusif d'accords diplomatiques

Les développements qui précèdent suffisent à mettre en garde contre l'erreur qu'on pourrait être tenté de commettre, lorsqu'on compare le régime du tarif autonome et le régime des traités. Le régime du double tarif n'implique nullement que le pays se cantonnera dans l'isolement, et n'est pas exclusif des accords diplomatiques; on peut même dire en un sens qu'il prévoit ces accords et qu'il y invite, puisque le tarif minimum est un enjeu pour les négociations. En fait, sous le régime du double tarif de I892, de très nombreuses conventions ont été passées avec les pays étrangers; cette extension du régime conventionnel a même vraisemblablement dépassé, comme nous le montrerons plus loin, les prévisions et les intentions des auteurs du système de I892.

Comparaison entre le système du double tarif et le système des traités de commerce.

Seulement, il existe des différences notables entre les anciens traités de commerce, conclus depuis I860 et les nouvelles conventions consécutives à la loi de I892, 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 détermination du taux de ces droits qui était même le principal objet de la négociation. Ils étaient inscrits dans un tableau qui figurait dans le traité, qui constituait ce qu'on appelle un traité à tarif annexé. Lorsqu'un pays avait passé avec les autres un certain nombre de traités de ce genre, son tarif légal ne s'appliquait 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

Source : BIU Cujas

effet, de l'ensemble de tous les traités passés par un pays, qui réagissaient les uns sur les autres du fait de la clause de la nation la plus favorisée, se dégageait bien un tarif conventionnel général et uniforme pour les produits de tous les autres pays, tarif dont les droits étaient fixés au taux le plus bas accordé, pour chaque catégorie d'articles, par l'un quelconque des traités en vigueur.

Au contraire, les nouvelles conventions commerciales ne contiennent l'indication d'aucun droit, ne comportent aucun tarif annexé; elles se bornent à accorder totalement ou pour certains articles désignés le bénéfice du tarif minimum, tel qu'il se comporte dans la loi douanière, laquelle peut être toujours modifiée unilatéralement.

Cette substitution de conventions aux traités a été préparée, à la veille même du vote du tarif de 1892, par la loi du 1er 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 une simple référence au tarif minimum.

En second lieu, les anciens traités de commerce étaient conclus pour une durée assez longue, en général une dizaine d'années, car leur but était précisément 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 1er Février 1891 qui a fixé ce caractère, en précisant que les traités ou conventions à proroger à cette époque devraient pouvoir être toujours dénoncés 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 évidemment pris en considération, pour traiter, le taux actuel des droits, de relever ces droits au lendemain même de la signature de l'accord. Le pouvoir de l'Etat de réviser à tout moment ses tarifs pendant la durée des conventions reste 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

Source : BIU Cujas

liberté d'action.

Ayant ainsi dégagé les conceptions qui ont présidé à la réforme douanière de I892, nous sommes maintenant en mesure de reprendre le cours de l'historique.

La rigueur du tarif de I892.

Le double tarif du II janvier I892 a une allure protectionniste beaucoup plus accentuée que le tarif précédent de I88I, bien qu'il continue d'ailleurs à exempter des droits d'entrée un certain nombre de matières premières, qui avaient été affranchies en I860: peaux et pelleteries brutes, poils bruts, crins bruts, suifs, grains, engrais, caoutchouc, fibres textiles, minerais divers, etc. Le taux des droits y est généralement majoré; l'Administration calculait qu'appliqués aux quantités importées en I889, les droits du nouveau tarif, auraient donné 2I2 millions de plus pour le tarif général et II5,5 millions pour le tarif minimum. (I) Les majorations représentent en moyenne une élévation de 30 à 40 % par rapport au taux des droits conventionnels antérieurs.

La rigueur du tarif s'atteste aussi par une précision plus grande, due au nombre plus considérable des subdivisions introduites dans les articles, pour mieux proportionner le taux des droits à la valeur des différentes variétés d'un même produit; elle se manifeste encore par la taxation d'un certain nombre d'articles, qui n'étaient pas compris au tarif précédent. Le nombre des numéros du tarif passe, en effet, de 579 à 654, et, dans le nouveau tarif, beaucoup de numéros sont dédoublés. Mais le caractère le plus saillant de la loi de I892 réside dans la place très large qu'elle fait à la protection agricole, continuant en cela l'oeuvre des lois spéciales votées depuis I884. Non seulement, les principaux produits agricoles sont exclus du tarif minimum, les droits sur le bétail, sur la viande abattue et sur les vins sont augmentés; les fruits et les légumes sont taxés pour la première fois. L'ancien principe de l'exemption des denrées d'alimentation, d'ailleurs déjà bien entamé, disparait définitivement. Quant au principe de l'exemption des matières premières nécessaires à l'industrie, il est pour la première fois l'objet de discussions très vives et même de conflits entre les représentants de l'industrie et ceux des milieux agricoles, les premiers appelant matières premières et voulant maintenir sous le régime de la franchise d'importa-

(I) Arraunè: le commerce extérieur et les tarifs de douane; p. 330.

Source : BIU Cujas

tion ce que les seconds considèrent, au contraire comme des produits achevés de l'entreprise agricole, appelant comme tels la protection douanière, savoir les laines, les peaux, les soies brutes, les graines oléagineuses etc. Comme on l'a dit plus haut, le principe de l'exemption fut cependant maintenu, en général, par la loi de I892, non sans avoir à subir quelques accrocs, puisque notamment, les bois de construction et de chauffage furent imposés. En compensation de la franchise des matières premières, la loi accorda des primes à la sériciculture et à la culture du lin et du chanvre.

Modifications du régime douanier intervenues entre I892 et I9I0.

Le régime douanier institué en I892 subsista sans modifications profondes jusqu'en I9I0. Les principaux évènements législatifs survenus au cours de cette série d'années sont: la loi du I7 février I894, qui relève à 7 francs par quintal le droit sur les blés, déjà porté à 5 francs par la loi de I887; la loi du I3 décembre I897 dite la "loi de cadenas" sur laquelle nous reviendrons plus loin; la réforme par la loi du 4 mai I902 de l'admission temporaire, et enfin une série de lois particulières, en I899, I902 et I903, relatives à la protection de la viticulture, de la soierie et du bétail.

Substitution du tarif minimum au tarif conventionnel

Contrairement aux craintes exprimées lors de la discussion parlementaire, la plupart des pays étrangers acceptèrent le nouveau régime français; le tarif minimum fut substitué sans grande difficulté aux droits conventionnels inscrits dans les traités antérieurs. Cette substitution se fit, la plupart du temps, par voie de conventions. Dans certains cas, il y eut simplement échange de notes et concession par décret de notre tarif minimum. C'est ce qui eut lieu, par exemple, à l'égard de la Belgique, des Pays Bas, de la Suisse et de la Grèce, par le décret du 30 janvier I892.

Les difficultés avec l'Espagne

Notre tarif général ne fut appliqué qu'à quatre puissances, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne et l'Italie, ce dernier pays étant en guerre de tarifs avec nous depuis I888. Les difficultés avec l'Espagne, dûes à la question des vins espagnols, prirent fin, au bout de quelques mois, par un compromis entré en vigueur en I894 et qui, sans donner pleinement satisfaction à aucune des deux parties, subsista jusqu'à la dernière guerre, faute de bases d'entente plus favorables.

Le conflit douanier franco italien.

Le conflit franco-italien se termina en I898. L'application de part et d'autre du tarif général, en I892, marquait d'ailleurs une certaine amélioration par rapport au régime des surtaxes spéciales des années précédentes. En I898, un accord intervint; la

Source : BIU Cujas

France accordait son tarif minimum à tous les produits italiens, sauf les soieries; l'Italie, de son côté, nous assurait le bénéfice du régime conventionnel qui résultait de ses traités avec les autres puissances et même, abaissait les droits de ce régime conventionnel sur II5 articles qui intéressaient particulièrement notre production.

La rupture des relations douanières avec la Suisse.

Les choses ne se gâtèrent tout à fait qu'avec un seul pays: la Suisse. La Suisse, à la suite du rejet par le Parlement français de l'arrangement qui venait d'être conclu, rompit ses relations douanières avec nous, et la rupture dura jusqu'en I895. Elle soumit nos produits à un régime différentiel presque prohibitif, tandis que nous lui faisions, d'autre part, application de notre tarif général. Ce fut, d'ailleurs, la France, qui souffrit le plus de ce conflit; elle y perdit pour ses exportations des débouchés qui furent repris par l'industrie suisse et par celle dès pays voisins de la confédération. Aussi fûmes-nous amenés à faire de nouvelles ouvertures, qui aboutirent à la convention du 25 juin I895. La France accordait à la Suisse son tarif minimum, dont certains droits avaient été préalablement abaissés par voie législative, en vue de la convention projetée. Les droits du tarif minimum ainsi préalablement réduits portaient sur 29 articles. La Suisse nous concédait le traitement de la nation la plus favorisée. Cette convention fut d'ailleurs modifiée sur divers points en I906.

Les relations commerciales avec les Etats-Unis

Ajoutons que dans nos relations avec les Etats Unis qui furent réglées par une loi du 27 janvier I892, l'octroi de notre tarif minimum fut restreint à un petit nombre d'articles, la législation douanière américaine ne permettant au gouvernement de Washington de nous faire que des concessions extrêmement limitées. Le tarif général demeurait donc pour la majorité des articles, la base du régime appliqué aux importations des Etats-Unis.

La révision douanière de I9I0.
Ce qui rendait cette révision indispensable I° les nouveaux tarifs étrangers mettaient la France en état

Bien que les principes de la loi douanière de I892 soient demeurés en vigueur jusqu'à la guerre de I9I4, elle fut en I9I0 l'objet d'une révision importante. La loi du 29 mars I9I0 qui l'a réalisée a procédé sans toucher aux bases du régime institué en I892, à une mise au point que les circonstances rendaient indispensable. En effet, notre tarif de I892, déjà vieux de I8 ans, n'était plus en harmonie avec la situation économique, qui avait évolué dans l'intervalle . La loi de I9I0 ne résulte donc pas, comme sa devancière, d'un malaise économique, d'une

Source : BIU Cujas

d'infériorité

crise industrielle et agricole, et pas davantage d'une hostilité contre le régime instauré en I892. En I9IO, l'état économique de la France est assez satisfaisant; notre agriculture est sortie de la crise qui, aux environs de I880, avait d'ailleurs pesé sur tous les grands pays agricoles d'Europe; notre industrie se développe normalement; notre commerce extérieur (importations et exportations additionnées) qui avait oscillé entre 7 et 8 milliards, de I880 à I898, s'élève jusqu'à I2 milliards, à la veille de la révision douanière; l'excédent des importations sur les exportations diminue, ce qui est interprété par les protectionnistes comme un indice du développement de la production nationale, indice confirmé d'autre part par ce fait que l'importation des matières premières augmente en même temps que l'exportation des produits fabriqués, que l'importation du blé est presque nulle, et qu'enfin, pour le bétail sur pied, l'exportation a succédé à l'importation.

Cela ne signifie pas que la situation soit aussi bonne que possible. Nos progrès sont réels, mais plus lents que dans certains pays. En tous cas cette situation ne commande pas une modification de notre régime douanier. La révision a été dûe non à des causes internes, mais à des causes externes; elle est la conséquence de la politique douanière des pays étrangers après I892, politique dont les tendances protectionnistes n'ont cessé de s'accentuer, depuis le tarif allemand de I902, qui est un tarif ultra-protectionniste, jusqu'au tarif des Etats-Unis de I909, le tarif Payne-Aldrich, qui doit entrer en vigueur en I9IO. La France se trouvait ainsi mise dans un état d'infériorité par son tarif de I892, resté plus modéré que les nouveaux tarifs étrangers. Même en obtenant pour ses produits le traitement le plus favorable, elle était exposée à voir ses produits frappés de droits plus élevés que ceux que son tarif appliquait aux produits étrangers. D'autre part, l'Allemagne, après le vote de son tarif de I902, avait continué la politique des traités de commerce, à laquelle elle était revenue avec les traités de Caprivi, en I894. Or, les nouveaux traités allemands, par suite du procédé d'extrême spécialisation dont on a parlé plus haut, étaient tels que la France, en dépit de la clause de la nation la plus favorisée du traité de Francfort, n'en pouvait réclamer le bénéfice. Il était donc nécessaire d'augmenter les droits de notre tarif minimum en compensation de la surcharge que l'augmentation des tarifs étrangers infligeait à nos commerçants.

Source : BIU Cujas

2° Il fallait accroître l'écart entre le tarif général et le tarif minimum.

En second lieu, si le tarif minimum est, en fait, celui qui est destiné à s'appliquer normalement, le tarif général étant réservé aux pays réfractaires à toute entente, il était pourtant désirable que la crainte de se voir appliquer ce dernier tarif fût assez vive pour déterminer les pays étrangers à traiter avec nous. Or, l'écart entre nos deux tarifs était insuffisant à ce point de vue, car il ne dépassait pas en moyenne I5 %; il fallait donc l'accroître pour augmenter l'intérêt que pouvaient avoir les autres pays à se faire concéder notre tarif minimum.

3° il fallait armer le gouvernement vis-à-vis des pays qui usaient de mauvais procédés.

Par ailleurs, nous étions insuffisamment armés pour exercer des représailles vis-à-vis des états qui usaient de mauvais procédés à l'égard des produits français. Non seulement, en cas de guerre de tarifs, les pays étrangers mettaient des surtaxes sur nos produits (cela avait été le cas de l'Italie) sans que nous y puissions répondre, car notre loi de I892 ne prévoyait pas de surtaxes de ce genre s'ajoutant aux droits du tarif maximum; Mais même en dehors de tout conflit douanier, un pays peut user à l'égard d'un autre de mauvais procédés, en soumettant ses commerçants à des formalités vexatoires ou en gênant ses exportations sous le couvert de précautions sanitaires. La réglementation sanitaire est, en effet, très souvent, en matière douanière, une forme déguisée de la prohibition. Au cours de difficultés qu'elle eut avec les Etats-Unis, l'Allemagne avait, par mesure sanitaire, interdit l'introduction des viandes américaines; de son côté, l'Angleterre, malgré le caractère rigoureusement libre-échangiste de son tarif, avant I9I4, faisait, de temps à autre, du protectionisme agricole, en refusant, sous prétexte d'épizootie, le bétail ou les fourrages de telle ou telle provenance. C'étaient d'ailleurs, les Etats-Unis qui abusaient de la manière la plus choquante du procédé des formalités douanières. Pour des motifs d'Hygiène les comestibles et les vins étaient soumis à leur entrée sur le territoire, à des analyses qui facilitaient tous les prétextes d'exclusion. On refusait, par exemple, d'admettre les vins blancs présentant des traces d'acide sulfureux. Or, nos vins de Sauternes en contiennent naturellement, ce qui fournissait à la douane américaine une raison de les repousser. Pour les déclarations en douane nécessaires à l'application des droits ad valorem, l'Administration élevait des exigences presque prohibitives, dans certains cas, pour les importateurs. Enfin, d'autres pays usaient également de procédés de protectionisme détournés, en imposant

Source : BIU Cujas

une patente formidable aux commis voyageurs étrangers. Il fallait donc pouvoir user de représailles, non seulement à l'égard des surtaxes, mais aussi à l'égard des exigences abusives de la douane étrangère.

4° Il fallait tenir compte de certaines pratiques nouvelles.

Il n'était pas moins indispensable de tenir compte de certaines pratiques nouvelles, nées de la concentration industrielle et du développement des ententes et des cartels. Non seulement, les Etats, pour favoriser l'exportation de certains produits, peuvent leur accorder des primes à l'exportation, afin de leur permettre d'affronter les tarifs protecteurs des pays étrangers; les exportateurs bénéficient aussi parfois d'une prime indirecte, grâce au procédé connu sous le nom de "dumping". Les cartels, une fois maîtres du marché intérieur, grâce à la protection douanière, peuvent relever leurs prix sur ce marché et, pour assurer la régularité de leur production et s'en procurer le placement intégral lorsqu'elle dépasse les besoins du marché national, réserver une partie des bénéfices qu'ils tirent de leur monopole intérieur à l'allocation de primes à ceux de leurs adhérents qui exportent. Ceux-ci peuvent, de cette façon, malgré les droits de douane, vendre à bon marché sur les places étrangères et y conquérir la clientèle.

5° -Enfin il fallait rajeunir le tarif pour assurer la protection d'industries nouvelles

Enfin, notre tarif de I892 avait besoin d'être rajeuni. Certaines industries nouvelles étaient nées, que le tarif de I892 ne protégeait pas; les produits en avaient été taxés par assimilation aux produits avec lesquels ils présentaient le plus d'analogie; mais cette taxation était naturellement imparfaite. Il y avait donc nécessité d'introduire dans le tarif des articles nouveaux. En outre, les divisions du tarif de I892 étaient insuffisantes, de sorte que des articles de valeurs parfois très inégales se trouvaient compris sous la même rubrique et taxés au même taux.

La révision du tarif de I892 par la loi de I9I0.

L'initiative de la révision du tarif fut prise par la commission des douanes de la Chambre des Députés en I903, après le vote du tarif allemand. En I906, au début de la nouvelle législature, la Chambre adopta une motion tendant à la nomination d'une commission d'études; des enquêtes furent faites auprès des chambres de commerce, des conseils généraux et des principaux groupements industriels et agricoles. La discussion s'ouvrit en I909; elle fut hâtée par la nécessité d'en finir avant la mise en vigueur du nouveau tarif américain Payne-Aldrich, qui devait être appliqué à partir du Ier Avril I9I0. Aussi, la loi fut-elle votée avant la fin du mois de mars.

Source : BIU Cujas

Cas exceptionnel dans lequel le gouvernement peut maintenir à titre transitoire le bénéfice de l'ancien tarif général de I892.

La loi du 29 mars I9IO maintient le principe du double tarif, qui concilie le système de l'autonomie douanière avec la possibilité de conclure des conventions. Des concessions sont possibles, en effet, en faveur des pays étrangers, mais elles doivent être limitées, en principe, à l'octroi total ou partiel de notre tarif minimum. Cependant, la loi de I9IO dans son article 8, vise le cas exceptionnel où le gouvernement, sans accorder le bénéfice de notre nouveau tarif minimum, pourrait maintenir à titre transitoire, l'application de l'ancien tarif général de I892, tarif moins élevé que le nouveau tarif général de I9IO, aux pays qui n'assujettissent pas les produits français à un traitement différentiel quelconque. Cette disposition de l'article 8 a été insérée en vue d'un accord, alors en préparation, qui fut signé peu de temps après avec les Etats-Unis. Le nouveau tarif américain, le tarif Payne-Aldrich, comprenait, en réalité, deux tarifs; un tarif de droit commun déjà très élevé, et un tarif extraordinairement rigoureux, applicable d'office à toutes les nations qui soumettaient les produits des Etats-Unis à un traitement différentiel injustifié. Un pays ne pouvait se voir appliquer le tarif ordinaire, que s'il obtenait une déclaration présidentielle constatant que les produits américains n'étaient pas, de sa part, l'objet d'un traitement défavorable. Les Etats-Unis nous accordèrent la déclaration présidentielle en échange du maintien à leur égard de l'ancien tarif général de I892.

Dispositions nouvelles introduites dans la loi de I9IO.

En dehors de cette situation toute spéciale, le système du double tarif se trouve maintenu sans modifications de principe par la loi de I9IO; mais des dispositions nouvelles sont introduites, des précisions sont ajoutées, pour fournir au gouvernement des armes en vue d'annuler les effets d'une concurrence inégale ou d'obtenir une juste réciprocité de traitement.

I° le gouvernement peut appliquer des surtaxes.

Tout d'abord, le Gouvernement, par décret en conseil des ministres, peut appliquer des surtaxes, jusqu'au double des droits inscrits au tarif général ou égales à la valeur de la marchandise, à tout ou partie des produits des pays qui usent, à l'égard des produits français, de surtaxes ou de droits particulièrement élevés. Il peut également, avec la même procédure, appliquer des surtaxes équivalentes aux pays qui traiteraient les produits français moins favorablement que les autres.

Dans ces deux cas, les produits exemptés de tous droits par le tarif pourront être frappés d'un

Source : BIU Cujas

droit de 50 % ad valorem.

2° Le Gouvernement peut prendre des mesures de rétorsion.

En second lieu, à l'égard des formalités vexatoires des mesures de rétorsion, sont également prévues, sauf stipulations conventionnelles contraires (art. 3 al. 5). Le Gouvernement peut assujettir par réciprocité telle ou telle marchandise à des droits, taxes, ou formalités de toute nature, identiques ou analogues selon les cas à ceux qui, dans le pays d'origine, seraient applicables à telle ou telle marchandise française. Le gouvernement peut également prendre d'urgence, dans les cas où les mesures arrêtées par les Gouvernements étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances.

Les décrets intervenus dans ces différentes hypothèses doivent d'ailleurs être ratifiés par les Chambres, dès leur plus prochaine réunion.

Les mêmes droits de représailles sont attribuées au Gouvernement contre toute mesure défavorable aux bâtiments de commerce français dans les ports étrangers, et contre les droits de patente et les taxes intérieures qui pourront être exigés des négociants ou des commis-voyageurs français. Le Gouvernement français pourra riposter par des surtaxes de pavillon égales à celles qui frappent nos bâtiments à l'étranger, par des patentes ou des taxes particulières sur les commis-voyageurs étrangers, égales à celles qui frappent nos propres voyageurs.

La loi de 1910 contient d'autre part, ce qu'on appelle, dans le langage douanier, une clause d'antidumping. Le Gouvernement est autorisé à établir sur les marchandises, taxées ou non, qui bénéficient, dans leur pays d'origine ou de provenance, d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de la dite prime. (art. 3, avant-dernier alinéa). Les primes directes sont celles qu'un pays accorde officiellement à ses exportateurs. Les primes indirectes sont celles qui résultent, soit des particularités de la législation fiscale (ainsi, nous avons eu des primes indirectes à l'exportation du sucre, qui résultaient des caractères particuliers de notre régime fiscal des sucres), soit encore du fonctionnement des cartels. En pratique, il est, du reste, très difficile, parfois, de déceler l'existence et de connaître le montant de ces primes indirectes. Telles sont les dispositions par lesquelles la loi de 1910 augmente les moyens de défense du Gouvernement.

Le relèvement des droits de douane par la loi de 1910.

Relativement au taux des droits, la loi de 1910 opère un relèvement modéré des droits du tarif minimum. Avant la révision, on estimait que les droits de notre tarif minimum variaient entre 12 et 20 % de

Source : BIU Cujas

la valeur des produits frappés. C'est là une évaluation évidemment approximative, car les droits de ce tarif sont des droits spécifiques, c'est-à-dire calculés à raison de tant par unité de poids, de volume ou de longueur, et non pas fixés en tant pour cent de la valeur. Quoi qu'il en soit, on considère maintenant, qu'à la suite de la révision du tarif, ces droits atteignent environ 20 %. Ce relèvement est d'ailleurs plus considérable qu'il ne paraît à première vue, car, en dehors des augmentations directes, il y a beaucoup d'augmentations indirectes, qui résultent des spécialisations. On a, par exemple, détaché d'une catégorie d'articles soumise à un droit déterminé, une certaine variété pour la classer à part, et en faire l'objet d'une division spéciale, soumise à des droits plus élevés. Le nombre des numéros du tarif, qui est de 651, est le même qu'en 1892, mais ces numéros sont maintenant subdivisés en numéros bis, ter, quater, etc. On compte ainsi près de 400 divisions nouvelles, ayant chacune une taxation particulière.

Quant au tarif général, comme la principale préoccupation du législateur de 1910 était d'accroître l'écart qui le séparait du tarif minimum, on a pris pour principe de fixer les droits de ce tarif à 50 % au dessus de ceux du tarif minimum; c'est-à-dire qu'un article taxé 2 Francs au tarif minimum est taxé 3 francs au tarif général. Si l'on estime à 20 % de la valeur du produit la taxation moyenne du tarif minimum, celle du tarif général ressort donc à environ 30 %.

Un autre renforcement de la protection résulte encore des additions apportées à la nomenclature, de façon à atteindre directement les produits d'un certain nombre d'industries nouvelles, qui étaient jusque là taxées d'une façon défectueuse, par voie d'assimilation. Ces additions s'appliquent notamment aux produits des industries hydro-électriques, aux automobiles, aux cuirs artificiels, aux produits de la tannerie et de la mégisserie, aux machines à écrire, etd.

Telle est, dans ses lignes principales, l'économie de la loi de 1910, dont le caractère de simple mise au point ressort nettement de cette analyse.

Le régime douanier institué en 1892, révisé en 1910, s'est maintenu jusqu'à la guerre de 1914.

En dépit d'une certaine appréhension et sauf une tension temporaire de nos relations avec la Belgique, la révision de notre tarif douanier fut acceptée sans trop de réclamations par les pays étrangers. Le régime douanier institué en 1892, et aux principes duquel la loi de 1910 est demeurée fidèle, s'est maintenu jusqu'à la guerre.

Source : BIU Cujas

Notre loi douanière, qui repose sur le principe de l'autonomie douanière, continue à comporter deux tarifs, tarif général et tarif minimum, et même, depuis I9IO, trois tarifs, si l'on tient compte du maintien, vis-à-vis des Etats-Unis, des chiffres de l'ancien tarif général de I892.

Notre tarif général s'applique à un très petit nombre de pays, tels que le Portugal, le Chili, le Pérou, certaines possessions anglaises, etc. Notre tarif minimum est accordé à l'Allemagne, en vertu de l'article II du traité de Francfort, et aux autres pays d'Europe par des conventions à court terme en échange du traitement de la nation la plus favorisée, ou même, à l'égard de pays libre échangistes:Angleterre, Belgique et Pays-Bas, sans accord formel.

Le régime douanier de I892 n'a pas nui au développement du commerce extérieur français.

Ce régime n'a pas nui au développement de notre commerce extérieur, dont les chiffres accusent un progrès constant. Ces chiffres (commerce spécial) sont, en effet:

Années	Importations (en millions de francs)	Exportations (en millions de francs)	Total
I887-I896 (moyenne annuelle)	4.I06	3.407	7.5I3
I900	4.698	4.0I3	8.7II
I9I0	7.I73	6.234	I3.407
I9I3	8.5I8	6.875	I5.393

Ils accusent une croissance régulière de nos échanges internationaux, croissance particulièrement rapide dans les dernières années qui précèdent la guerre. Les protectionnistes ne manquent pas de s'en prévaloir et d'en tirer la justification du régime douanier de I892. De leur côté, les libre-échangistes ont insisté sur cette constatation que, d'abord, dans les premières années qui suivent I892, notre commerce fléchit et qu'il faut attendre l'année I899 pour que les exportations françaises remontent au même niveau qu'en I890, et qu'ensuite, nos progrès si réels qu'ils aient été depuis lors,ont été moindres que ceux des pays étrangers, dont plusieurs nous ont devancés au cours de cette période: venant au second rang après l'Angleterre, en I880, nous ne sommes plus, dès I9I0, qu'au quatrième rang, derrière l'Allemagne et les Etats-Unis.

A vrai dire, les arguments qu'on peut induire des statistiques pour ou contre le régime de I892 sont assez fragiles, parce que les moyens de preuve font défaut. Il est impossible de démontrer

Source : BIU Cujas

que la cause directe du développement de notre trafic est dans le régime de I892-I9I0, et que ce développement n'aurait pas été aussi grand avec une autre politique commerciale, d'autant qu'il correspond à un mouvement général d'activité économique dans le monde entier. En sens inverse, on n'est pas plus fondé à mettre au compte de notre régime douanier notre recul relatif par rapport à d'autres pays qui étaient beaucoup plus protectionnistes encore que nous ne l'étions nous-mêmes.

Le régime douanier de I892 n'a pas été une entrave au développement de notre commerce extérieur.

La seule conclusion qu'on puisse dégager des statistiques commerciales c'est que, du moins, le régime de I892 n'a pas été une entrave pour notre commerce extérieur, et n'a pas empêché ses progrès.

Au surplus, à y regarder de près, on se rend compte que le régime de I892, s'était déjà avant la guerre assez sensiblement éloigné dans ses applications, de sa conception primitive. "Le "tarif général, disait l'exposé des motifs de la loi "de I892, restera notre tarif de droit commun, ap"plicable en l'absence de tout autre régime, et n'au"ra par suite à aucun degré le caractère d'une mesure ""exceptionnelle spécialement dirigée contre un Etat "voisin". Il semble donc bien que, dans la pensée du législateur de I892, le tarif général ne devait pas être un tarif d'exception, mais, bien au contraire, un véritable tarif commercial, qui, les droits n'en étant pas excessifs, serait d'une application fréquente, le tarif minimum représentant, de son côté, plutôt un tarif d'exception, dont la concession serait limitée à certains pays qui nous feraient des avantages correspondants sur leurs tarifs conventionnels ou sur leurs tarifs réduits. En un mot, l'objet de la loi de I892 semblait être, non seulement de limiter la mesure des concessions que nous pouvions consentir et qui ne pouvaient descendre au delà des droits inscrits au tarif minimum, mais aussi de limiter et de réduire le domaine d'application dy régime conventionnel, le régime normal étant, en définitive, celui du tarif général.

Le régime conventionnel demeure la base de nos relations commerciales.

Or, dès le début, au cours des négociations qui se sont engagées, cette conception a été perdue de vue: le tarif général n'a été appliqué qu'exceptionnellement et n'est plus apparu que comme un tarif de représailles ou comme un tarif de négociation, c'est-à-dire dont les droits supérieurs à ceux qu'exige la protection des industries nationales, sont surtout destinés à faire pression sur les pays étrangers; pour les amener à traiter avec nous.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

Cette évolution est nettement caractérisée par la loi de I9IO qui, accroissant l'écart entre les deux tarifs, fait du tarif général, un tarif anormal, d'un taux supérieur à celui que nous avions l'intention d'appliquer couramment. Le régime conventionnel demeure donc, avant comme après I892, la base de nos relations commerciales. Jusqu'à la guerre, 62 conventions ont été conclues avec autant de pays étrangers. Les conventions conclues avec les pays d'Europe leur accordent, pour la plupart, le bénéfice de l'application totale de notre tarif minimum, sauf à l'égard de l'Italie, pour laquelle il ne s'applique pas aux produits de la soierie.

Les dispositions visant à nous réserver la maîtrise de nos tarifs ne sont pas rigoureusement observées. La clause de la nation la plus favorisée - Les consolidations, les abattements.

D'autre part, dans le cadre même de ce régime conventionnel dont l'ampleur dépasse les prévisions du législateur de I892, les principes mêmes de ce système du double tarif, qui visaient à réserver notre autonomie douanière et à fixer aux chiffres du tarif minimum la limite de nos concessions, ne sont pas rigoureusement observés. Non seulement nos conventions comportent à peu près toutes les clauses de la nation la plus favorisée, ce qui exclut l'octroi de faveurs spécialement accordées à titre de réciprocité à un pays déterminé; certaines renferment des consolidations de droits, de telle façon que, les droits étant "conventionnalisés", le Parlement ne pourra modifier, en ce qui les concerne, le tarif minimum qu'après dénonciation de la convention et au risque d'une rupture avec le pays cocontractant. Dans d'autres accords, nous rencontrons, ce qui est plus grave, des abattements sur le tarif minimum. La forme sans doute est respectée, en ce sens que, comme on l'a expliqué précédemment, le Parlement, avant de donner la ratification, commence par réduire les droits du tarif minimum dans la mesure prévue par la convention; 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. Des abattements de ce genre, furent notamment consentis dans des conventions avec la Suisse et avec la Russie.

"On peut, sans conteste, affirmer que depuis "l'institution du principe de la liberté tarifaire, "la France avait presqu'aussi souvent fait usage "de cette liberté pour des éventualités que prétendaient exclure les auteurs du tarif de I892, que "dans un sens conforme aux principes dont ils revendiquaient l'établissement". (I)

(I) Exposé des motifs du projet de loi N° 3352 portant révision de notre tarif douanier (Août I926).

Source : BIU Cujas

Ce qui subsiste de particulier dans le régime de I892.

Ce qui subsiste de particulier, dans le régime de I892, c 'est,en un mot, en premier lieu, le fait que l'existence du tarif minimum, si elle n'est pas un obstacle absolu à la réduction conventionnelle des droits, est néanmoins un frein qui arrête les négociateurs sur la pente de concessions excessives; en second lieu, la courte durée des conventions passées avec les autres puissances. Encore cette courte durée est-elle plus théorique qu'effective, puisqu'en fait les conventions sont prorogées d'année en année par tacite reconduction. C'est d'ailleurs sur ce dernier point qu'à la veille de la guerre, un revirement commençait déjà à se dessiner en faveur de conventions à plus long terme, passées pour cinq ou sept ans, qui assureraient la stabilité de notre régime commercial

La période de guerre et d'après guerre.

La réfection de notre tarif douanier après la guerre de I9I4.

Nous arrivons ainsi à l'époque contemporaine, qui s'ouvre en I9I4. Les événements dont elle est chargée s'enchevêtrent d'une façon tellement confuse qu'il sera nécessaire de les envisager sous un certain nombre de rubriques distinctes.

En effet, au début de cette période se place une série de mesures destinées à répondre aux besoins de circonstance créés par la guerre. A la fin des hostilités commence une phase, encore ouverte actuellement, de réfection de notre régime douanier. Il faut, d'une part, refaire notre tarif qui, maintenant vieux de plus de 25 ans et simplement rajeuni en I9I0, ne correspond plus aux conditions présentes de la vie économique internationale, et en attendant qu'on ait élaboré un tarif nouveau, rajuster provisoirement, tant bien que mal, le tarff existant. Il faut, d'autre part, rétablir sur de nouvelles bases nos rapports contractuels avec les autres pays, qui se sont trouvés rompus du fait de la guerre. Mais c'est ici qu'apparaît la difficulté de ce double problème: on ne peut pas attendre, pour renouer des relations normales avec l'étranger, que l'élaboration du nouveau tarif, qui est une oeuvre législative de longue haleine, soit terminée; pourtant, il est difficile, sinon presque impossible, de passer des accords en l'absence d'un tarif stable et définitif auquel on puisse se référer. On ne pouvait sortir de ce dilemme que par des solutions de compromis. Le Parlement n'est pas encore parvenu à voter un nouveau tarif d'ensemble, mais la nécessité de donner des bases stables aux conventions que l'on négociait a amené, à l'occasion de ces conventions et

Source : BIU Cujas

pour les rendre possibles, à réviser une partie des postes de notre ancien tarif. Cette révision a appelé à son tour des ajustements sur d'autres points, car un tarif douanier forme un tout, dont on ne peut modifier certaines parties sans être contraint de remanier les autres. C'est en somme par l'effet indirect des négociations poursuivies avec l'étranger en vue de la conclusion de traités et en quelque sorte par ricochet, qu'a été réalisée par tranches successives, une révision de notre tarif suffisante pour que npus puissions attendre, sans inconvénients trop graves, le vote d'une nouvelle loi douanière.

Nous aurons donc à étudier successivement I° les mesures de guerre, 2° l'ajustement provisoire du tarif et le régime des coefficients, 3° la reprise des relations conventionnelles et le système de la loi du 29 Juillet I9I9. 4° Le traité franco-allemand de I927 et les accords ultérieurs. 5° la révision du tarif; 6° la réforme du régime douanier des colonies; 7° l'internationalisation des problèmes douaniers.

§ I - Les mesures de guerre.

La guerre de I9I4 devait naturellement apporter des perturbations profondes dans notre régime douanier. En effet, tout autre préoccupation cédait devant les exigences du moment. De là une série de mesures de circonstances, parmi lesquelles on peut citer, dans les premiers mois des hostilités, l'interdiction, prononcée par le décret du 27 Septembre I9I4, de l'importation des marchandises d'origine ennemie, interdiction qui fut ensuite étendue par la loi du 4 Août I9I5 à tout commerce avec l'ennemi sous peine de sanctions rigoureuses.

La lutte contre le gaspillage

La situation économique créée par la guerre imprimait à notre politique commerciale une orientation toute nouvelle et très éloignée des tendances de la politique antérieure à I9I4. La guerre éxigeait des consommations formidables, qui rendaient indispensable une lutte sévère contre tout gaspillage. L'affectation de toutes nos forces productives à la fabrication des munitions et des choses indispensables à la défense nationale, privait notre commerce extérieur des éléments d'actif au moyen desquels nous aurions pu payer nos importations. Il ne s'agissait plus de protéger nos industries, mais de défendre notre change et notre monnaie menacés. Aussi, le Gouvernement eut-il recours, d'une part, à des mesures d'ordre monétaire et financier: interdiction

Source : BIU Cujas

de sortie de l'or, interdiction d'exportation des capitaux, contrôle des opérations de change (décret de juillet 1915, arrêté de mai 1917, loi du 3 Avril 1918 et c,) et, d'autre part, à des prohibitions pures et simples d'importation, prohibitions en dehors desquelles étaient laissés les produits nécessaires à la défense nationale mais étendus à tous les produits destinés à la consommation de la population civile jugés non indispensables.

La loi du 6 mai 1916 autorise le gouvernement à édicter des prohibitions et à augmenter les droits inscrits au tarif.

De fut la loi du 6 mai 1916, qui mit à la disposition du gouvernement cette arme défensive de la prohibition, en l'autorisant à interdire provisoirement par décret l'entrée des marchandises étrangères et à augmenter, également par décret, à titre provisoire les droits inscrits à notre tarif douanier. Cette loi du 6 mai 1916 restituait au gouvernement un pouvoir que lui avait autrefois accordé une loi du 17 décembre 1814 (art. 34) et que lui avait retiré la loi du 29 mars 1910.

C'était une mesure d'une portée considérable, qui transférait au Gouvernement des prérogatives douanières dont le Parlement s'était jusque-là montré très jaloux. Les nécessités en face desquelles nous nous trouvions placés la justifiaient du reste: la situation exigeait des décisions immédiates, presqu'au jour le jour, et excluait les lenteurs inhérentes à la procédure parlementaire. Toujours est-il que cette loi du 6 mai 1916, qui avait été votée pour un an et qui fut ensuite prorogée d'année en année, survécut aux circonstances impérieuses qui l'avaient fait voter, puisqu'elle demeura en vigueur jusqu'à la fin de 1922. Elle est donc restée à la base de notre régime douanier pendant toute la durée des hostilités et pendant les 4 années qui ont suivi, et lui a imprimé des caractères particuliers. Elle permit, d'abord au Gouvernement, aussitôt votée, de prohiber par toute une série de décrets l'importation d'une longue liste de marchandises et de procéder à des relèvements de droits sur certains articles non encore prohibés. Mais surtout, à partir de 1917, elle fut mise par lui à profit d'une façon qui dépassait certainement l'intention du législateur. Jusque-là, elle avait servi à restreindre les importations, en interdisant l'entrée de certains articles ou en les frappant de droits surélevés; désormais, elle va permettre au Gouvernement de prendre en main le contrôle de nos échangee internationaux. Tel fut le résultat du décret du 22 mars 1917 qui, rendu en application de la loi de 1916, portait prohibition générale d'importation sous un régime douanier quelconque, de

Caractères particuliers que la loi de 1916 imprime au régime douanier.
1° Elle permet au Gouvernement de prendre la direction et le contrôle de nos échanges internationaux.

Source : BIU Cujas

toute marchandise d'origine ou de provenance étrangère, à l'exception des marchandises achetées par le Gouvernement. Il va de soi que cette prohibition générale d'importation, prononcée par le décret du 22 mars 1917, n'était qu'une mesure de principe, qui eût été pratiquement inapplicable, si elle n'avait pas été tempérée par des dérogations que le Gouvernement se réservait le droit d'accorder. Mais son intérêt consistait précisément à donner au Gouvernement la maîtrise absolue de nos importations, puisque, par le jeu des dérogations dont il disposait et sans lesquelles aucune marchandise étrangère ne pouvait pénétrer chez nous, il lui était loisible de décider souverainement si une marchandise serait admise, en quelle quantité elle serait, et par qui elle serait importée. Le Gouvernement, en faveur duquel le Parlement s'était dépossédé de ses droits, exerçait ainsi la dictature du ravitaillement national.

Classification des marchandises importées faite par le comité des dérogations.

Le décret n'entra en application que lorsqu'un Comité des dérogations, dont l'institution près du Ministère du Commerce était prévue par son article 3, eut achevé la classification des marchandises étrangères importées. Cette classification distinguait trois catégories de marchandises, une première formée de marchandises jouissant d'une dérogation générale à la prohibition d'importation; une seconde comprenant les marchandises prohibées, sauf dérogations individuelles accordées sur avis du comité; enfin, une troisième relative aux marchandises dont l'importation était simplement contingentée, c'est-à-dire limitée à une certaine quantité par trimestre, quantité qui, elle aussi, était fixée après avis du comité. La liste des marchandises de ces trois catégories fut donnée par un arrêté ministériel du 13 Avril 1917.

Sur ces bases, le Gouvernement établit tout un plan d'importation sous le contrôle de l'Etat. Des comités composés de représentants des principaux ministères, d'industriels et de commerçants, furent constitués pour centraliser les achats, pour coordonner les besoins de l'armée, des services publics et des particuliers, pour déterminer l'ordre de priorité des fournitures et pour répartir les produits importés au prorata des besoins de chacun. Il y eut ainsi toute une série de comités des matières: un comité pour le coton, d'autres pour la laine, le lin, le chanvre, les minerais, la sidérurgie, etc. Ils rassemblaient les commandes, accordaient les licences d'importation, arrêtaient le chiffre des quantités dont l'introduction

Source : BIU Cujas

était autorisée et en réglaient la répartition.

L'Etat devient acheteur unique des marchandises importées.

Ce système devait aboutir peu à peu à faire de l'Etat l'acheteur unique. D'abord, dès l'origine, un arrêté ministériel limita le bénéfice des dérogations aux sociétés et aux industriels contrôlés par les comités et faisant personnellement usage des articles prohibés, ainsi qu'aux commerçants qui, soit par eux-mêmes, soit par leurs groupements, adhéraient aux mesures de contrôle. Tous les importateurs non-qualifiés, les non-professionnels, les trafiquants d'occasion, se trouvaient ainsi exclus. Puis, aux particuliers agréés se substituèrent des organismes mixtes, composés de fonctionnaires, d'industriels et de commerçants d'une branche déterminée, organismes dont la création était provoquée par l'Administration et qui, agissant pour le compte de l'Etat, se chargeaient d'acheter et de répartir les produits, au prorata des besoins de chacun, entre les industriels et les commerçants qui adhéraient au groupement. Les consortiums - c'est le nom qu'on donna à ces groupements - leur cédaient les produits au prix de revient, simplement majoré des frais de gestion; ceux-ci, à leur tour, s'engageaient à revendre à un prix également fixé officiellement. Les consortiums s'étendirent à un assez grand nombre de produits: il y eut des consortiums du jute, du coton, des huiles, du papier autre que le papier journal, un office national de la presse, etc. D'autre part, le comité des forges était chargé de l'importation par la voie anglaise de la plupart des produits sidérurgiques.

L' Etat met la main sur les transports maritimes.

Ce système de l'Etat unique acheteur était d'ailleurs l'aboutissement nécessaire d'un enchaînement de circonstances dues à la guerre. Par suite des ravages des sous-marins, l'Etat avait été contraint, pour utiliser à plein le tonnage réduit dont nous disposions, d'assumer le contrôle des transports maritimes par toute une série de mesures, dont l'achèvement est le décret du I5 Février I9I8, qui réquisitionne pour le compte de l'Etat tous les bâtiments français. La main-mise de l'Etat sur les transports maritimes impliquait également sa main-mise sur le commerce.

La répartition des ressources entre les nations alliées.

D'autre part, la guerre ne posait pas seulement un problème de contingentement et de répartition des importations entre les consommateurs français. A raison de la limitation des ressources mondiales et des difficultés de l'approvisionnement par mer, elle soulevait également un problème de répartition entre les nations alliées, il s'agissait pour elles de déterminer, en tenant compte de leurs

Source : BIU Cujas

besoins propres, la part de leurs ressources qu'elles devaient garder pour elles et celle dont elles pouvaient disposer pour leurs associés. Il s'agissait aussi de régler leurs achats à l'étranger, de façon à ne pas se gêner réciproquement par des demandes concurrentes, dont l'effet eût été de faire monter les prix sur les marchés extérieurs. Or, il était à peu près impossible d'atteindre ce résultat, si les particuliers de chaque pays gardaient la liberté d'effectuer comme ils l'entendaient des achats ou des ventes. Les Etats-Unis avaient d'ailleurs déjà laissé entendre qu'ils désiraient ne plus avoir vis-à-vis d'eux pour les cessions de matières premières et de fournitures diverses nécessaires aux alliés que les gouvernements et non des particuliers agissant sans entente et se nuisant par leur concurrence. Il fallait donc un programme d'opérations coordonné, dont l'exécution demeurât réservée aux autorités publiques de chaque pays. C'est pour cette raison que, réunis à Londres le 3 décembre 1917, les Alliés décidèrent la mise en commun des importations et des moyens de transport et de paiement.

Le Gouvernement français, en conformité de cette décision, prit une dernière série de mesures pour assurer définitivement et complètement son contrôle sur l'économie nationale. Le 15 décemnre 1917, était créé le Comité exécutif des importations, qui appréciait souverainement et fixait en dernier ressort les importations à effectuer et l'étendue des compressions jugées nécessaires. Par ailleurs, un arrêt du 8 mars 1918 institua une commission supérieure des achats à l'étranger qui, dans les limites des disponibilités financières, disponibilités que lui indiquait le Ministre des Finances, établissait des programmes d'achat et un ordre de priorité entre les demandes admises.

Cette période est d'autant plus intéressante à évoquer qu'il semble que les pouvoirs publics aient eu, au lendemain de la guerre, l'idée d'adapter au régime de paix ce système d'économie contrôlée et de maintenir les consortiums comme organes régulateurs de la distribution des produits. Cette velléité fut heureusement éphémère.

La question de la légalité des consortiums.

On peut, au surplus, se demander si le régime sous lequel nous avait placé le décret de 1917, en édictant la prohibition générale des importations sauf dérogations, était bien un régime légal. La légalité des consortiums a été discutée et on a reproché au gouvernement d'avoir sur ce point outrepassé ses pouvoirs. Cette discussion n'a plus au-

Source : BIU Cujas

jourd'hui qu'un intérêt rétrospectif. Cependant, il semble bien que l'emploi fait par le Gouvernement de la loi du 6 mai I9I6 ait été très au delà de ce qu'avait prévu le Parlement. Cette loi autorisait, comme on l'a vu, le gouvernement à édicter des prohibitions ou des relèvements de droits. Le gouvernement, ayant le droit de prohiber chaque marchandise en particulier, avait-il le droit de les prohiber toutes par mesure d'ensemble? C'est un point douteux. Et en admettant qu'il eût ce droit, pouvait-il en tirer la faculté de soumettre les marchandises dont il autorisait l'introduction à toutes les conditions que bon lui semblerait, d'en régler la répartition et le prix de vente? C'est fort contestable. Le Gouvernement a fait sortir de la loi de I9I6 une concession de pleins pouvoirs que, probablement, elle ne comportait pas. Quoiqu'il en soit, cela devait avoir pour résultat d'élargir et de renforcer les pouvoirs du Gouvernement en matière douanière et de placer les Chambres dans un état d'effacement relatif qui, comme on le verra, devait encore persister dans la suite.

Le problème de la politique douanière d'après guerre. Les illusions nées de la solidarité interalliée se dissipent à la cessation des hostilités.

La cessation des hostilités soulevait la problème de la politique douanière d'après guerre. Alors s'ouvre une première phase d'illusions, d'ailleurs assez rapidement déçues. On escompte l'introduction d'un régime libéral pour les échanges entre pays alliés et le maintien d'un front unique, d'un front économique interallié, opposé à l'Allemagne. C'est dans cet esprit que, dès I9I6, la conférence économique des gouvernements alliés, réunie à Londres pour s'occuper de la conduite économique de la guerre, avait déjà posé des jalons pour l'avenir. Le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée devait être refusé aux puissances ennemies pendant plusieurs années après la paix, et au cas où le commerce des alliés en subirait quelque préjudice, ceux-ci devraient s'assurer des débouchés compensateurs. D'autre part, un des quatorze points du président Wilson comportait "la suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et l'établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour son maintien". L'article 23,E, du Pacte de la Société des Nations disposait, d'autre part, que les "pays membres de la Société prendront les dispositions nédessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté du commerce et du transit, ainsi qu'un équitable traitement (fair treatement)

Source : BIU Cujas

du commerce de tous les membres de la Société". Enfin, le Conseil Suprême Economique des alliés, qui avait été créé au lendemain de l'armistice pour assurer le ravitaillement des pays que la guerre avait particulièrement éprouvés (en particulier le ravitaillement de l'Autriche) affirmait encore, dans ses délibérations, la solidarité interalliée.

Cette illusion se dissipa, hélas! dès le printemps de 1919. La solidarité financière se trouvait rompue par l'avis, donné à ce moment, d'abord par les Etats-Unis, et ensuite par l'Angleterre, que les avances de trésorerie à trésorerie ne seraient plus accordées à l'avenir. Quant au contrôle économique interallié et à toutes les commissions, qui avaient eu à s'occuper des questions douanières, elles disparurent sans avoir abouti à rien. De tout ce mouvement il ne restait, en somme, que les articles 266 et suivants du Traité de paix, qui imposaient à l'Allemagne l'octroi aux alliés, sans réciprocité de la clause de la nation la plus favorisée pendant les cinq premières années d'applidation du traité; que, d'autre part, le voeu stérile de la conférence de 1916 et, enfin, l'engagement contenu dans le Pacte de la Société des Nations, engagement qui n'était pas bien compromettant, personne n'ayant jamais pu définir ce qu'on entend par un "équitable traitement du commerce des autres pays", et chacun étant libre de le comprendre à sa façon.

La réglementation douanière du temps de guerre disparait progressivement à peu près complètement.

Réduite à elle seule, la France commença par liquider peu à peu la situation et par supprimer les mesures nées de la guerre. Nous nous trouvions, en effet, en présence d'une situation nouvelle; les évènements avaient évolué depuis le moment où la guerre nous avait surpris. D'abord, les prix intérieurs marquaient une hausse sensible dont l'opinion publique commençait à s'alarmer, et la nécessité s'imposait maintenant de tenter de combattre cette cherté, en ouvrant plus largement nos frontières aux produits étrangers. Par ailleurs, notre industrie qui perdait les débouchés que lui avaient procurées jusque-là les fabrications de guerre, était encombré de stocks dont il fallait lui faciliter l'écoulement. Cela impliquait la levée des prohibitions de sortie, en même temps que le déficit de notre balance commerciale nous invitait à développer nos exportations pour réduire notre passif. Aussi, à la suite de la loi du 20 janvier 1919, qui ratifiait a posteriori le décret de prohibition générale d'importation du 22 mars 1919, parut, peu de temps après, un décret qui levait les prohibitions d'impor-

Source : BIU Cujas

tation pour un certain nombre de produits. Des décrets du I3 juin et du I7 juillet I9I9 réduisirent encore le nombre des marchandises prohibées. Bien plus, pour éviter de la part du Gouvernement un retour offensif de la politique de restriction; la loi du 30 décembre I920, vint restreindre les pouvoirs qu'il tenait de la loi de I9I6; il conservait le pouvoir de relever les droits de douane par décret, mais il perdait celui de prononcer par décret des prohibitions d'importation. Quant à la sortie, un décret du 20 janvier I9I9 rapporta à peu près toutes les prohibitions de sortie, ne les maintenant, à titre provisoire, que pour une liste très restreinte de marchandises. Enfin, les consortiums et les comités disparurent les uns à la suite des autres.

La réglementation douanière du temps de guerre disparaissait ainsi à peu près complètement et il fallait procéder à un nouvel agencement de notre régime d'échange. D'autre part, le Gouvernement en vue de se réserver précisément sa pleine liberté d'action pour le moment où la paix serait rétablie, avait dénoncé, dès le 23 avril I9I8, toutes les conventions commerciales en cours. Cette dénonciation s'appliquait, d'une façon caractéristique du but poursuivi, à "tous accords de nature à entraver la mise en application du nouveau statut commercial maritime ou douanier sous lequel la France entendait se placer". En I9I9, nous avions ainsi fait à peu près place nette du passé; il s'agissait maintenant de mettre sur pied un nouveau statut

§ 2. L'ajustement provisoire des tarifs et le régime des coefficients.

Il était urgent de rajuster le tarif de I9I0.

La première chose à faire était de procéder au rajustement du tarif. S'il avait fallu, en vue de lutter contre la vie chère, lever la plupart des prohibitions d'entrée, on ne pouvait cependant laisser l'industrie française, cruellement éprouvée par la guerre, sans défense contre l'invasion des produits étrangers. Or, la protection que lui accordait le tarif de I9I0 était devenue absolument insuffisante. En effet, les droits de ce tarif étaient des droits spécifiques indépendants en principe de la valeur des produits. Ils étaient restés les mêmes, malgre une hausse générale qui avait porté, en I9I9, les prix de la plupart des marchandises à trois fois environ leur valeur d'avant guerre, de telle façon qu'en

Source : BIU Cujas

admettant que la moyenne des droits représentât approximativement, à la veille de la guerre, I5 % de la valeur des objets taxés, l'incidence de ces droits, les prix ayant augmenté dans la proportion du simple au triple, se trouvait réduit à 5 %, l'urgence du remède ne permettait pas d'attendre l'établissement d'un nouveau tarif, qui supposait des enquêtes approfondies et des études de longue durée. De plus, la situation financière, monétaire et économique de la France était encore trop instable, alors pour qu'on pût envisager des solutions définitives. Pour le moment, il fallait se contenter d'une mise au point provisoire.

Le nouveau tarif relatif aux produits chimiques.

Des mesures particulières furent prises relativement aux produits chimiques, qui firent l'objet d'un nouveau tarif établi par la loi du 7 novembre I9I9. Avant la guerre, nous étions tributaires, pour la plupart de ces produits, de l'industrie allemande, qui était très supérieure à la nôtre. Au cours de la guerre, nous avions constitué, au prix de grosses difficultés, une industrie chimique qu'il importait de protéger pour lui permettre de se développer à l'abri des secousses. D'autre part, depuis le moment où le tarif de I892 avait été révisé en I9I0, la liste des produits chimiques s'était considérablement augmentée (fluorures, produits de synthèse organique, etc.) Le tarif de I9I9 a donc révisé les droits spécifiques afférents à un certain nombre de produits; il a d'autre part introduit I28 divisions nouvelles appliquées à des produits autrefois non dénommés et désormais affectées de droits spéciaux à chacun des produits qui constitue une rubrique. Enfin, il a adopté pour certains produits, dont la taxation spécifique présentait des inconvénients le système de la taxation ad valorem.

Le réajustement du tarif douanier.

Quant au rajustement général de notre tarif il eut lieu en trois étapes.

a) introduction du système des surtaxes ad valorem

Tout d'abord, le décret du 8 juin I9I9, contemporain de la série de décrets qui supprimaient les prohibitions d'entrée, introduisit le système des surtaxes ad valorem. Ces surtaxes ne s'appliquaient pas aux denrées alimentaires, aux matières premières et aux produits semi-ouvrés, auxquels on voulait, au contraire, faciliter l'accès de notre territoire. Pour les autres articles, c'est-à-dire pour les objets industriels fabriqués, la surtaxe consistait dans un supplément ad valorem, qui se superposait au droit de douane spécifique, de façon à rétablir l'incidence de la protection à ce qu'elle était antérieurement à la

Source : BIU Cujas

guerre. Supposons un article, taxé en 1914 à 75 francs les 100 kilos, et qui valait, à cette époque, 500 francs le quintal. Converti ad valorem, ce droit représentait alors 15 % de la valeur du produit. Le prix ayant triplé et atteignant 1500 francs en 1919, le droit de 75 francs ne représentait plus que 5 % ad valorem. Pour rétablir le niveau de la protection, il fallait donc ajouter au droit spécifique de 75 francs une surtaxe ad valorem de 10 %.

Ce système avait un inconvénient, qui était exclusivement d'ordre pratique, et dont on ne tarda pas d'ailleurs à s'apercevoir à l'usage: il était compliqué et obligeait le service à percevoir, pour chaque article, deux droits, établis sur deux bases différentes; un droit spécifique et un droit ad valorem, ce qui nécessitait des calculs délicats.

b) le système des coefficients.

Aussi, - et c'est la seconde étape - le décret du 8 juillet 1919 le remplaça-t-il par le second système des coefficients, qui devait subsister dans les années suivantes. Ce système des coefficients consistait à affecter les droits du tarif d'avant-guerre, de multiplicateurs appropriés, de façon à relever le taux effectif des droits dans la proportion voulue, compte tenu des variations survenues dans le prix des articles. Dans l'exemple de tout-à-l'heure, au lieu de percevoir d'abord le droit de 75 francs, ensuite la surtaxe ad valorem de 10 %, qui calculée sur un prix de 1500 francs représentait 150 francs, soit un total de droits de 225 francs, on affectait d'une façon beaucoup plus simple, le droit spécifique de 75 francs, inscrit au tarif, du coefficient 3: 75 X 3=225. Le résultat était le même, mais il était obtenu par des moyens beaucoup plus rapides.

Ce système nécessite une révision constante.

Ce système, qui prévalut définitivement, avait l'avantage de simplifier la liquidation des droits, puisque le service n'avait plus à procéder à l'estimation de la valeur. En revanche, il avait un autre inconvénient. Les droits étant entièrement spécifiques, c'est-à-dire fixés à tant par unité taxée, sans considération de la valeur, il en résulte, si l'on veut suivre le mouvement des prix, la nécessité de réviser constamment les coefficients; Si, en effet, le prix d'un produit, pour lequel le droit était affecté du coefficient 3, vient à augmenter, on devra, si l'on veut conserver à l'industrie nationale une dose de protection toujours égale, relever le coefficient à 4 ou à 5, suivant la mesure de l'augmentation constatée . Aussi, fallut-il constituer au Ministère des finances une Commission des coefficients, qui était chargée de suivre les fluc-

Source : BIU Cujas

tuations des prix et de préparer en même temps les rajustements des coefficients. Sur ses indications, 65 décrets ont modifié, entre 1919 et 1922, 3294 positions du tarif. Une grande partie de ces modifications fut codifiée par un décret récapitulatif du 29 juin 1921, portant révision générale du tableau des coefficients. On a d'ailleurs reproché aux auteurs de ce décret d'avoir cherché, sous prétexte d'ajuster simplement les coefficients, à renforcer en fait le taux de la protection.

Le régime des coefficients fonctionna avec beaucoup d'activité, tant que le gouvernement conserva le pouvoir que lui avait octroyé la loi de 1916, de modifier les droits de douane par décret. Au contraire, lorsqu'à partir du 1er janvier 1923, la loi de 1916 cessa d'être en vigueur et que le Parlement rentra dans l'exercice de ses prérogatives, la lenteur du travail parlementaire rendit les modifications des coefficients beaucoup moins fréquentes et on peut dire qu'à partir de cette date le système des coefficients cessa de fonctionner.

La question du paiement des droits de douane en or.

A la méthode des coefficients se rattache une question qui donna lieu alors à des discussions très vives. Ni le système des surtaxes ad valorem, ni le système des coefficients n'était en réalité, absolument satisfaisants. On avait du abandonner le premier presque tout de suite parce qu'il était d'une application malaisée; quant au second, il exigeait des ajustements continuels qui, par suite de la rapidité avec laquelle se produisent les mouvements des prix, étaient la plupart du temps en retard sur les événements, de sorte qu'il ne permettait pas une adaptation adéquate du niveau des droits aux variations constatées dans la valeur des marchandises. On se demande s'il n'y aurait pas un moyen plus simple et plus sûr, parce qu'il serait automatique, de réaliser cette adaptation: à savoir d'exiger le paiement des droits de douane en or, suivant l'exemple que nous donnaient certains autres autres pays, comme l'Espagne ou l'Italie.

Lorsqu'on parle du paiement des droits de douane en or, il importe, au reste, de bien préciser en quel sens on prend cette expression. En effet, le paiement des droits se fait toujours en monnaie nationale du pays d'importation, par conséquent en monnaie de papier, dans les pays qui sont au régime de la monnaie de papier. Depuis la guerre, le paiement des droits de douane avait lieu en France en francs papier. Dire que les droits seraient payables en or voulait dire simplement qu'ils seraient

Source : BIU Cujas

payables à la parité de l'or, c'est-à-dire que le franc papier serait reçu à leur acquit pour sa valeur-or, qu'en d'autres termes, pour acquitter 100 francs de droits, il faudrait donner 200 francs-papier, lorsque le franc-papier vaudrait la moitié du franc or, 250 francs-papier, lorsque le franc-papier ne vaudrait plus que 40/100es du franc-or, etc. Pratiquement, on aurait fixé à des intervalles rapprochés, chaque mois, voire même chaque semaine, le taux de conversion du franc-papier par rapport au franc-or, et c'est sur cette base que le service aurait assuré la perception.

Raisons qui firent écarter le système du paiement des droits de douane en or.

Ce système rallia d'assez nombreux partisans, qui en saisirent même la commission des douanes du Sénat à la fin de 1921. Après de longues études, il fut cependant écarté. En effet, il soulevait de multiples difficultés, parce que d'abord on ne s'entendait pas sur ses conditions d'application. Certains protectionnistes prétendaient combiner ce mode de paiement avec le système des coefficients; d'aucuns allaient même jusqu'à soutenir ce paradoxe que les deux procédés répondaient à un objet différent, que le coefficient était destiné à tenir compte de la hausse des prix et que la paiement en or tendait à remédier à la dépréciation de la monnaie. La hausse des prix n'étant que l'expression de la dépréciation de la monnaie, maintenir les coefficients en exigeant, en outre, le paiement en or aurait été, en réalité faire double emploi et réaliser une majoration formidable des droits. De fait, c'est bien une majoration que réclamaient certains groupes intéressés, qui n'acceptaient la substitution du paiement en or au paiement papier que pour l'avenir, c'est-à-dire qui entendaient par là que les droits, qui seraient perçus en or, seraient non pas les droits du tarif d'avant-guerre, mais les droits déjà affectés des coefficients en vigueur, ce qui aurait conduit à relever les droits à 9 ou 10 fois le taux du tarif d'avant-guerre, c'est-à-dire dans une proportion infiniment supérieure à ce qu'était à ce moment la perte au change.

Sans aller jusqu'à cette thèse extrême, une autre objection plus plausible et plus pratique était formulée contre le remplacement du système en vigueur par le système du paiement en or. On faisait valoir que le système des coefficients était plus souple; le procédé du paiement en or apportait bien une solution automatique du problème du change, dont il éliminait complètement les répercussions, puisque, au fur et à mesure que la valeur

Source : BIU Cujas

du franc-papier diminuait, le montant des francs-papier à verser pour représenter le montant des droits calculés en or augmentait. Le dosage de la protection s'adaptait donc spontanément au mouvement des prix, dans la mesure où ce mouvement était déterminé par les fluctuations de valeur de la monnaie, et il corrigeait l'insuffisance des droits établis en francs-papier, d'une façon uniforme pour tous les produits. Or, précisément, les variations des prix des produits ne sont pas uniquement l'effet des causes monétaires; le prix d'un article pouvait varier par rapport aux autres en raison de circonstances propres à l'industrie qui lui donnait naissance; les conditions de la concurrence internationale pouvaient également se modifier, pour certaines marchandises, d'une façon différente de celle dont elles se modifiaient pour d'autres. Le système des coefficients permettait d'en tenir compte. Le procédé des paiements en or équivalait, en fait, à affecter tous les droits du tarif d'un même coefficient correspondant au coefficient de dépréciation de la monnaie de papier. Avec les coefficients proprement dits, on pouvait, au contraire, affecter, suivant la situation des industries considérées, le droit relatif à tel article du coefficient 4, le droit afférent à tel autre du coefficient 5, etc. En un mot, le système des coefficients permettait de procéder, non plus simplement à un réajustement d'ensemble du tarif, mais à des retouches partielles de ses positions, retouches dont le protectionnisme d'ailleurs espérait un renforcement des droits. De fait, les relèvements opérés au moyen des coefficients n'ont pas été, à beaucoup près, uniformes; si la moyenne des coefficients a varié entre 3 et 4, les droits appliqués à certains articles ont été affectés de coefficients allant jusqu'à IO.

Enfin, une dernière raison contribua, peut-être davantage encore que les autres, à faire écarter le système des paiements en or, bien qu'elle ne fût peut-être pas la plus solide. Cette mesure aurait consacré officiellement, disait-on, la dépréciation de la monnaie et ruiné la fiction à laquelle les pouvoirs publics étaient fermement attachés, que "le franc est le franc", c'est-à-dire qu'il n'y avait pas légalement de discrimination entre le franc-or et le franc-papier. On redoutait notemment que les milieux d'affaires ne voulussent profiter de l'exemple que leur donnerait le législateur lui-même, et que l'emploi de la clause "paiement en or" ne se généralisât dans les

Source : BIU Cujas

dans les contrats privés.

Brèche ouverte dans notre régime douanier par la dépréciation considérable de la monnaie de certains pays. Le dumping au change.

Qu'il s'agisse au surplus de paiement des droits en or, ou du système des coefficients, ce n'étaient là que des moyens de péréquation, destinés, en principe, à maintenir à son niveau d'avant-guerre le taux de notre protection, lequel, nos droits étant spécifiques, s'abaissait au fur et à mesure de la chute de notre devise. Or, cette protection paraissait à beaucoup insuffisante. Les conditions économiques n'étaient plus les mêmes qu'avant la guerre, et notamment la crise des changes, qui ne sévissait pas que chez nous, avait modifié la situation commerciale des différents pays. Non seulement la dépréciation de notre propre monnaie nous atteignait en affaiblissant l'incidence des droits spécifiques, conséquence contre laquelle nous luttions par l'emploi des coefficients, mais nous étions menacés, de plus, par la concurrence des pays dont la monnaie était encore plus mauvaise que la nôtre, et qui trouvaient dans cette dépréciation une sorte de prime indirecte pour leurs exportations. C'est un fait d'expérience, qui s'est manifesté avec une netteté particulière au cours de la période contemporaine, que le mouvement des prix intérieurs ne suit qu'avec un certain décalage la dépréciation de la monnaie nationale; en d'autres termes, la monnaie nationale conserve plus longtemps son pouvoir d'achat sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers. Si les 100 marks-papier valent, à un moment donné, 50 francs, et tombent ensuite à 25 francs, perdant ainsi la moitié de leur valeur par rapport au franc, le prix des produits allemands qui coûtaient 100 marks sur les marchés d'Allemagne ne s'élèveront pas simultanément au double, c'est-à-dire à 200 marks. Il montera peut-être qu'à 175 marks. De là pour le pays dont la devise se déprécie une prime à l'exportation, puisque l'article allemand qui dans notre exemple, valait 100 marks et coûtait à l'acheteur français 50 francs, ne lui coûtera plus que 43 frs 75, quand les 100 marks vaudront 25 francs et que le prix de l'article aura passé à 175 marks.

A vrai dire, le souci de renforcer notre protection douanière n'avait pas échappé aux pouvoirs publics et la commission des coefficients,

Source : BIU Cujas

sous prétexte de simple rajustement des droits pour les ramener à leur taux antérieur, en avait profité à différentes reprises, notamment lors de la révision effectuée par le décret du 29 Juin 1921, pour les augmenter, en adoptant des coefficients excessifs.

Mais des mesures spéciales furent prises contre ce qu'on appelait le "dumping au change".

L'expression de "dumping" était, du reste impropre, parce que le dumping proprement-dit suppose une action artificielle sur les prix d'exportation, tandis que la prime, en l'espèce, était une conséquence naturelle et spontanée des phénomènes monétaires. Quoi qu'il en soit, à la faveur de cette expression, le Gouvernement eut recours à la loi douanière du 29 Mars 1910, qui lui donnait, par son article 3, le droit de prendre des mesures d'antidumping, et utilisa cet article pour un cas qui n'avait certainement pas été prévu.

Un décret du 28 Mars 1921 élève les droits de douane, de façon à porter à 300 % l'écart entre les deux tarifs.

Parmi les produits étrangers, qui bénéficiaient de la prime de change, les plus redoutables étaient les produits allemands, dont l'invasion était dénoncée par les milieux industriels. Ces produits, les relations contractuelles entre la France et l'Allemagne ayant cessé du fait de la guerre, étaient imposés au tarif général. Aussi, le décret du 28 Mars 1921, rendu par application de l'article 3 de la loi de 1910, vint-il augmenter les droits de notre tarif général, de façon à porter à 300 % l'écart entre nos deux tarifs. Il y a lieu de noter que ce relèvement portait sur les droits du tarif général affectés de leurs coefficients, c'est-à-dire qu'un droit de 15 francs affecté du coefficient 3 = 45 frs. se trouvait porté, non pas à 4 fois 15 francs, mais à 4 fois 45 francs = 180 francs; ce qui était un relèvement considérable.

Toutefois, en vertu de l'article 2 du décret, les produits des Etats-Unis, qui, par exception, étaient soumis aux droits de notre tarif général de 1910 - la plupart des exportations américaines bénéficiaient du tarif minimum ou du tarif général antérieur à 1910 - furent exceptés de ce relèvement, dans l'espoir, bien vite déçu, que les Etats-Unis reconnaîtraient cette faveur par des concessions équivalentes.

Source : BIU Cujas

Critiques adressées à ce relèvement des droits.

Le relèvement massif du tarif général par le décret du 28 Mars 192I, fut, au surplus, une mesure assez mal inspirée; elle n'atteignait pas seulement l'Allemagne, contre laquelle elle était spécialement dirigée, mais aussi des pays neufs, comme la Tchéco-Slovaquie, avec lesquels nous n'avions pas encore eu le temps de conclure des conventions,et que nous avions pourtant intérêt à ménager. D'autre part, il était si brutal que, même dans nos relations avec l'Allemagne, nous fûmes amenés à y apporter quelques dérogations, notamment enée qui concerne les produits de restauration; pour ne pas entraver le fonctionnement des prestations en nature (Décret du 28 Juillet 1922).

La période de 1922 à 1926. Par deux fois on relève tous les droits des tarifs douaniers, coefficients compris.

A partir de là, on entre dans une période à peu près stationnaire, qui dure jusqu'en 1926. Le gouvernement, depuis le 1er Janvier 1923, a perdu les prérogatives qu'il tenait de la loi de 1916, celle-ci n'ayant plus été prorogée. D'autre part, les prix intérieurs sont relativement stables, les variations de notre change étant réduites. Aussi, toute l'attention se porte-t-elle alors sur la préparation d'un nouveau tarif, qui doit remplacer le tarif de 1892-1910.

Cependant, en 1926, le projet de tarif étant toujours à l'étude, la nouvelle crise de change qui a éclaté au milieu de 1925 et qui ne cesse de s'aggraver, nous oblige à prendre, une fois de plus, des mesures de circonstance. Les droits, qui n'ont pas été modifiés depuis 1922, ne sont plus en harmonie avec le niveau actuel des prix des marchandises importées. Par la loi du 4 Avril 1926, le Parlement édicta, en conséquence, un relèvement général de 30 % des droits spécifiques (coefficients compris), aussi bien pour les droits du tarif général que pour ceux du tarif minimum. Une nouvelle chute de notre devise dans les mois suivants, qui aboutit à l'effondrement du mois de Juillet 1926, détermina un second relèvement de 30 %. D'ailleurs, les nécessités fiscales eurent au moins autant de part que les préoccupations économiques à cette seconde mesure, que réalisa le décret du 14 Août 1926 prix par application des articles 13 et 14 de la loi du 3 Août 1926.

Nous en avons ainsi fini avec le rajustement provisoire du tarif. Les modifications qui interviennent dans la suite sont, en effet, en connexion directe avec l'élaboration d'un nouveau tarif et la reprise des relations conventionnelles, qui font l'objet des deux paragraphes suivants de ce chapître.

Source : BIU Cujas

Il conviendrait rationnellement, semble-t-il, d'aborder en premier lieu la question de la préparation du nouveau tarif. Cependant comme cette préparation interfère constamment avec les négociations, en vue de la conclusion de conventions commerciales, que ce sont ces négociations qui ont provoqué le remaniement partiel de nos droits tarifaires en ces dernières années, et que l'établissement d'un régime conventionnel a abouti avant le vote d'un nouveau tarif, qui est toujours en instance, il nous faudra renverser l'ordre logique et, avant de poursuivre l'étude de la mise au point du tarif, traiter, en premier lieu, de notre régime conventionnel d'après-guerre.

§ 3 - Le régime conventionnel d'après-guerre.

On a vu précédemment que, depuis le 23 Avril 1918, toutes nos conventions commerciales avaient été dénoncées: nous étions donc entièrement libres de notre politique. Il importait d'ailleurs de renouer sans retard des négociations, car les nouveaux Etats issus de la guerre, Pologne, Tchéco-Slovaquie, Autriche, avec lesquels nous n'avions pas de traités, avaient adopté des tarifs ultra-protectionnistes et, de leur côté, les anciens Etats, à la suite de l'application de nos coefficients, avaient relevé leurs droits sur les articles français.

Dans quel esprit la France aborde les pourparlers pour la Conclusion de nouveaux accords commerciaux.

Dans quel esprit allions-nous entamer les pourparlers? A ce moment, existe chez nous, contre la clause de la nation la plus favorisée, une hostilité des plus vives, qui, d'ailleurs commençait déjà à se dessiner avant la guerre. On lui reproche d'avoir paralysé le fonctionnement normal du système douanier de 1892 et on oppose au système de "l'égalité de droit", qui en résulte, ce qu'on appelle le système de "la réciprocité de fait". C'est ce dernier système qui devra désormais former la base de notre régime conventionnel.

L'hostilité contre la clause inconditionnelle de la Nation la plus favorisée.

Le résultat de la clause de la nation la plus favorisée est de garantir à tous les pays auxquels on l'accorde, l'égalité de traitement, puisque tous bénéficieront également du plus favorable des traitements prévus par l'un quelconque des traités. Comme on l'a très justement dit, le pays qui fait un usage constant de la clause de la nation la plus favorisée en vient, pour ainsi dire, à appliquer un traitement identique à tous les pays avec lesquels il trafique, C'est la "standardisation" des conditions douanières. Mais cette garantie réciproque que deux pays se donnent, d'assurer à leurs produits respectifs le même traitement qu'aux produits des autres nations

Source : BIU Cujas

peut fort bien tourner au désavantage de l'un ou de l'autre, et cela de deux façons. D'abord, les conditions économiques d'après-guerre ne sont pas les mêmes qu'avant 1914. Avant la guerre, ces conditions tendaient à se niveler plus ou moins dans les différents pays, de sorte que, s'il pouvait y avoir quelque inconvénient à étendre automatiquement, en vertu du jeu de la clause de la nation la plus favorisée, à un Etat déterminé les avantages que l'on avait consentis à un autre, cet inconvénient, du moins en général, n'était pas très grand. Maintenant, il en va autrement; la guerre a apporté de profonds changements dans l'économie des nations et même dans leur existence; elle les a très inégalement atteintes. La valeur de l'outillage, la situation monétaire, financière, fiscale, les prix de revient accusent des variations considérables de l'une à l'autre, et le fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée, qui fait bénéficier de l'égalité de traitement des pays qui sont dans ces situations de fait très inégales, peut devenir extrêmement dangereux pour le pays qui l'a octroyée.

D'autre part, le pays qui contracte sur la base de l'égalité de traitement fait une très mauvaise affaire, lorsque, ayant lui-même un tarif minimum modéré, il traite avec un pays qui pratique à l'égard de tous les autres peuples une politique ultra-protectionniste. Ce dernier cas est, par exemple, celui des Etats-Unis, qui, ne consentant de faveurs à qui que ce soit sur leur tarif, qui est extrêmement élevé, frappent simplement de rigueurs particulières les pays qui prennent des mesures préjudiciables au commerce américain. La concession de l'égalité de traitement par un pays qui pratique une semblable politique, fait penser, a-t-on dit, à la devise "Liberté, égalité, fraternité", inscrite sur la porte d'une prison. Dans une convention de ce genre, la nation dupée dit en somme à l'autre: "moyennant la promesse que je vous fais de vous traiter aussi favorablement que les plus favorisés, vous vous engagerez, de votre côté, à vous abstenir de rigueurs spéciales à mon égard,et à me traiter simplement aussi mal que tout le monde". En négociant sur la base du principe de l'égalité de droit, c'est-à-dire en s'accordant de part et d'autre le même traitement que celui qui est appliqué aux autres pays, on risque donc de contracter sur la base de conditions de fait très inégales, de sorte que l'accord fonctionnera à l'avantage d'une des parties et au détriment de l'autre. Ce sont ces conditions de fait qu'il faut envisager dans les conventions commerciales, en subs-

Source : BIU Cujas

tituant à l'ancien principe de l'égalité de droit celui de la réciprocité de fait, il faut en d'autres termes, veiller à ce qu'il y ait équivalence de fait entre les avantages que l'on concède et ceux qu'on reçoit, et par conséquent , adapter les avantages accordés à chaque co-contractant à la mesure exacte de la contre-partie obtenue en échange. Ceci doit conduire,en principe, à des accords spéciaux avec chaque pays et à l'exclusion de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, dont le résultat est justement de rendre tout dosage impossible, les avantages attribués à un pays se trouvant automatiquement étendus à tous les autres.

La Loi du 29 Juillet 1919.

Pour pratiquer cette politique de réciprocité, il nous fallait un instrument approprié, et c'est cet instrument que nous fournit la loi du 29 Juillet 1919. Cette loi, dont on ne vit pas au début toute la portée, autorisait, 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 sur l'écart existant entre le tarif de droit commun et le tarif minimum ". Les réductions consenties dans ces conditions, en échange d'avantages corrélatifs, pourraient être mises provisoirement en application par décret rendu en Conseil des ministres. Les accords conclus devraient être d'ailleurs soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles étaient réunies, sinon, dès l'ouverture de la session suivante. Il convient de signaler, au passage, la gravité de cette disposition qui autorise le Gouvernement à appliquer les accords préalablement au vote des Chambres, sous la seule réserve de soumettre les décrets à l'approbation du Conseil des Ministres. C'était, en effet, lui conférer une prérogative exorbitante en matière de politique conventionnelle, puisque le Parlement, placé devant le fait accompli, mis en présence d'un régime, déjà en vigueur, serait forcément gêné pour refuser sa ratification. (1) Sans doute, pour l'accord franco-canadien, le Gouvernement a fait voter une loi préalablement à la signature de la convention et d'autre part, les chambres n'ont pas hésité à reje-

---

(1) On peut même dire qu'elle a été la plupart du temps supprimée en fait: en effet de nombreux projets de loi de ratification, remontant même à des accords de 1920 et 1921, qui ont déjà été remplacés par de nouvelles conventions, ne sont jamais venus en discussion. Enfin, chose plus grave, aucun projet de ratification n'a été déposé pour certains accords, ce qui est une inégalité manifeste (réponse écrite à M. GRINDA, député, novembre 1927)

Source : BIU Cujas

ter la convention passée en 1920 avec la Tchéco-Slovaquie. Il n'en reste pas moins que leur liberté d'appréciation et de décision se trouvait singulièrement amoindrie.

Intérêt de la combinaison nouvelle prévue par la loi de 1919.

Les nouvelles bases de négociation posées par la loi de 1919 sont d'ailleurs extrêmement intéressantes. Jusque-là la liberté de nos négociateurs était étroitement limitée; la seule concession qu'ils pouvaient offrir était exclusivement le bénéfice de notre tarif minimum, soit en totalité, soit seulement pour certains articles; dans ce dernier cas, la discussion pouvait simplement porter sur le nombre et la nature des articles à y admettre. Entre notre tarif général et notre tarif minimum, il n'y avait pas de positions intermédiaires. A vrai dire, ni la loi de 1892, ni celle de 1910, ne contenaient de disposition énonçant explicitement que l'on ne pourrait consentir des droits inférieurs à ceux du tarif général qu'à la condition de descendre jusqu'à ceux du tarif minimum, mais une interprétation unanimement consacrée, considérait que la loi de 1892, ayant établi deux tarifs, ne comportait d'autre alternative que l'application de l'un ou de l'autre. Désormais, les représentants de la France pourront négocier entre les deux tarifs, et la marge dans laquelle il leur sera permis de se mouvoir deviendra considérable une fois que le décret déjà signalé du 28 Mars 1921 aura relevé les droits du tarif général, de façon à porter à 300 % l'écart qui le sépare du tarif minimum.

Dans le système de la loi de 1919, voici comment on procèdera. Supposons une marchandise taxée 300 francs au tarif minimum et 1200 francs au tarif général. La loi autorisant à accorder une réduction sur le tarif général, calculée en pourcentage sur l'écart existant entre les deux tarifs, cela revient à dire que, si la réduction consentie est de 50 %, en prenant pour base le droit du tarif général de 1200 francs, on réduira ce droit de la moitié de la différence qui existe entre lui et le droit du tarif minimum, différence qui est dans cet exemple, de 1200 - 300 = 900 francs.

On aura donc:

$$1200 - \frac{900 \times 50}{100} = 1200-450 = 750 \text{ francs.}$$

Entre les deux tarifs, il y a, du moins théoriquement, 99 positions intermédiaires possibles, qui nous permettront de doser et de graduer nos concessions à l'égard de chaque pays.

Pourquoi la réduction est-elle prévue sous cette forme assez compliquée d'un pourcentage?

Source : BIU Cujas

C'est qu'en réalité, nous ne renonçons point à notre autonomie tarifaire; nous octroyons simplement le bénéfice d'une position intermédiaire, fixée à une certaine distance relative du tarif général et du tarif minimum. Mais nous gardons toujours la faculté de modifier les droits inscrits à l'un ou à l'autre de ces deux tarifs. Dans l'hypothèse précédente, nous avons la liberté absolue de porter par exemple à 350 francs le droit de 300 francs qui figurait au tarif minimum, et porter à 1300 francs le droit de 1200 francs 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 1300 - 350 = 950 francs, le droit applicable sera de:

$$1300 - \frac{950 \times 50}{100} = 1300 - 475 = 825 \text{ francs.}$$

Un décret du 6 Octobre 1924 introduit un mode de calcul plus simple des réductions à consentir.

Le principe de la loi de 1919 est toujours en vigueur. Cependant, un décret du 6 Octobre 1924 a changé le mode de computation, en introduisant un procédé de calcul plus simple, qui d'ailleurs aboutit exactement au même résultat. Depuis ce décret, les droits sont calculés en pourcentage de réduction, non plus sur l'écart entre les deux tarifs, mais sur le chiffre du tarif général. Voici pratiquement la différence; Soit une marchandise taxée au tarif minimum à 360 francs les 100 Kilos, et au tarif général à 1200 francs. La France accepte de consentir à un autre pays, par rapport au tarif général, une réduction qui ramènera le droit à 780 francs. Dans le système de computation de la loi de 1919, on aurait fait les opérations suivantes:

Ecart entre les deux tarifs: 1200 - 360 = 840,--;
Réduction de 50 % sur cet écart: $\frac{840}{2}$ = 420.--;
Droit effectif 1200 - 420 = 780,--.

Avec le nouveau système, on accordera, plus simplement, une réduction de 65 % sur le tarif général, ce qui donnera le même résultat;

$$\frac{1200 \times 65}{100} = 780 \text{ francs.}$$

Changement d'orientation de la politique conventionnelle française à la suite de la loi de 1919.

Comme on l'a indiqué plus haut, la portée de cette loi dépasse en réalité, ce qu'on aurait pu inférer de son texte. Elle fut, en effet, l'objet d'une interprétation extensive qui, au début de 1921, se trouve définitivement consacrée. D'après cette interprétation, la loi de 1919 marque un changement radical dans l'orientation de notre politique conventionnelle, qu'elle place sur la base de la réciprocité de fait. Elle exclut, a-t-on dit la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée ainsi que

Source : BIU Cujas

l'octroi général du tarif minimum, qui n'est qu'une façon indirecte d'assurer aux autres pays le bénéfice de cette clause, puisque ce tarif minimum marque la limite extrême des avantages que nous pouvons accorder à qui que ce soit. Le texte de la loi de 1919, sans doute, ne contient rien de semblable, mais on ne saurait en interpréter le sens autrement, puisque, en prévoyant tous les pourcentages possibles de réduction, il implique par là même que ces concessions seront différemment mesurées selon les pays, eu égard aux concessions que l'on obtiendra de leur part. Du fait que la loi de 1919 prévoit de nombreuses positions intermédiaires entre lesquelles nos négociateurs auront à choisir celles qui répondent aux avantages qui nous sont faits en échange, elle est incompatible avec le fonctionnement de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, ou, ce qui revient au même, avec l'application générale et automatique de notre tarif minimum.

La loi de 1919 n'a pas réalisé les espoirs qu'on avait fondés sur elle.

On attendait beaucoup de cette loi pour renforcer notre position dans les négociations à venir. Jusque-là, en effet, la seule concession que nous pouvions faire étant l'octroi partiel ou total du bénéfice de notre tarif minimum, l'étranger savait à peu près ce que nous étions à même d'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; comme il était sûr d'obtenir notre tarif minimum moyennant l'offre d'avantages considérés par nous comme suffisants, son effort devait tendre à nous donner le moins possible, en échange d'une concession dont l'importance était exactement connue de lui. Maintenant, au contraire, nous allions disposer, pour négocier, de tout le terrain compris entre les deux tarifs; nous étions libres de consentir un pourcentage de réduction plus ou moins grand, de telle façon que l'étranger avait intérêt à accroître l'importance des concessions qu'il nous offrait pour obtenir une réduction plus forte.

Par contre, ce système présentait un assez gros inconvénient pratique; il introduisait dans notre tarif douanier une extrême complexité, puisque, en plus des deux colonnes de notre ancien tableau des droits, concernant l'une les droits du tarif général et l'autre ceux du tarif minimum, il faudrait ouvrir autant de colonnes qu'il y avait de pays à avoir obtenu des tarifs intermédiaires différents. Il 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 est susceptible de varier suivant cette origine.

Source : BIU Cujas

Comment s'explique l'échec de la loi de 1919.

En fait, les résultats de la loi de 1919 n'ont pas répondu aux espoirs qu'on avait fondés sur elle et l'histoire des négociations douanières de ces dernières années a finalement enregistré son échec et marqué le retour à la clause de la nation la plus favorisée. Il apparaît d'ailleurs, dès le début qu'il serait extrêmement difficile d'éliminer cette clause. Les autres pays avaient toujours un intérêt évident à la réclamer dans leurs rapports avec nous, puisqu'elle leur garantissait le régime le plus favorable parmi tous ceux que nous pourrions consentir à un pays quelconque. D'autre part, nous étions nous-mêmes gênés du fait que la refusant à nos co-contractants, nous nous trouvions obligés de la demander pour nous-mêmes. En effet, comme les autres peuples ont des systèmes douaniers différents du système français et qui leur laissent, à l'inverse du nôtre la faculté de réduire conventionnellement les droits de leur tarif autant qu'ils le veulent, nous étions donc menacés, si la clause de la nation la plus favorisée n'avait pas joué en notre faveur, de faire des concessions en pure perte, au cas où une tierce puissance obtiendrait de notre co-contractant, des réductions très supérieures à celles accordées à nos propres produits. Lorsque au contraire, nous accordions le bénéfice d'un tarif intermédiaire à un autre pays, celui-ci savait qu'aucun autre ne pourrait obtenir de nous un traitement plus favorable que l'octroi de notre tarif minimum et pouvait mesurer ainsi exactement à l'avance, l'inégalité à laquelle il était exposé.

En fait, la France, dans ses conventions commerciales, s'attacha à limiter le domaine d'application de la clause de la nation la plus favorisée. La convention du 7 Août 1923 avec la Tchéco-Slovaquie.

Bien que notre situation fut spéciale, il n'en était du reste, pas moins difficile de faire admettre aux autres peuples que nous fussions fondés à exiger d'eux un avantage que nous leur refusions. Il fallut donc renoncer très vite à l'espoir d'écarter purement et simplement la clause de la nation la plus favorisée; on s'attacha simplement à l'atténuer et à en limiter la portée. Cette tendance s'accuse dans les premières conventions conclues à la suite de la loi de 1919.

Ainsi, en vertu de l'accord du 4 Novembre 1920 avec la Tchéco-Slovaquie, cette puissance, qui a un tarif unique dont les droits peuvent être réduits conventionnellement d'une manière illimitée, nous accordait le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée et, en retour, nous lui garantissions que, si des pourcentages de réduction du tarif général plus forte que ceux que nous lui consentions étaient ultérieurement accordés à d'autres puissances, ces nouveaux pourcentages lui seraient étendus. La limitation consistait ici en ce que la clause de la na-

Source : BIU Cujas

tion la plus favorisée jouait, non plus sur le tarif minimum, mais sur le tarif intermédiaire. Cet accord ne fut d'ailleurs ratifié ni par le Parlement Tchéco-Slovaque, ni par le Parlement français, ayant soulevé des difficultés de part et d'autres et ayant été, en particulier, critiqué chez nous par les protectionnistes, qui trouvaient encore excessif l'usage, restreint que nous avions fait de la clause de la nation la plus favorisée. Il fut remplacé par une convention en date du 17 Août 1923, complétée par l'avenant du 19 Août 1924, dans laquelle nous limitions encore davantage les concessions que nous avions admises relativement à la clause incriminée. La Tchéco-Slovaquie, aux termes de cet accord, ne jouira du bénéfice de cette clause que par rapport à l'Allemange, à l'Autriche et à la Hongrie, c'est-à-dire que ce sont là les seuls Pays par rapport auxquels la Tchéco-Slovaquie puisse réclamer l'égalité de traitement. La clause, comme on le voit est ainsi réduite à une sorte de clause de voisinage, par laquelle l'égalité de traitement n'est assurée à l'autre partie que par rapport à quelques pays qui appartiennent au même groupe économique que lui.

C'est à peu près sur les mêmes principes que furent passés l'accord franco-finlandais, du 12 Juillet 1921, l'accord franco-esthoniens du 6 Janvier 1922 et l'accord franco-polonais du 6 Février 1922.

Application du principe de réciprocité dans l'accord franco-espagnol de 1922 et dans l'accord franco canadien de 1922.

Avec l'accord franco-espagnol et l'accord franco-canadien, nous assistons à une application plus rigoureuse du principe de la réciprocité. Du côté français, il n'est plus fait mention, en effet, de la clause de la nation la plus favorisée. L'accord franco-espagnol du 9 Juillet 1922 met fin à la rupture douanière, qui s'était produite du côté espagnol, à la suite du relèvement opéré par nous au mois de Novembre 1921 des coefficients affectant nos droits sur les vins étrangers. Aux termes de cet accord, nous recevons en franchise ou aux droits de notre tarif minimum un assez grand nombre de denrées agricoles et de matières premières espagnoles, Pour la plupart des autres produits, nous accordons des réductions allant de 50 à 90 % de l'écart de nos deux tarifs, mais sans octroi de la clause de la nation la plus favorisée. En retour, l'Espagne consent à certains de nos articles un dégrèvement sur les droits de son tarif minimum. (1)

---

(1) L'Espagne a comme nous deux tarifs; mais à la différence du système français, les droits du tarif minimum espagnols peuvent être réduits conventionnellement sans limites: elle possède ainsi trois régimes différents: celui du tarif général, celui du tarif minimum et un régime conventionnel comportant des droits inférieurs à ceux du tarif minimum.

Source : BIU Cujas

A certains autres articles, l'Espagne applique les droits de son tarif minimum avec le régime de la clause de la nation la plus favorisée. Enfin, une dernière catégorie de produits français est taxée aux droits du tarif minimum, mais sans octroi de la clause de la nation la plus favorisée. Cet accord réalise assez complètement le type de la convention de réciprocité: de part et d'autre, les concessions sont mesurées à l'importance des avantages obtenus en retour, et la clause de la nation la plus favorisée, limitée par l'Espagne a certaines catégories de produits français, n'est plus expressément accordée du côté français et n'existe de facto que pour ceux des articles espagnols auxquels nous accordons le bénéfice de notre tarif minimum;

Dans l'accord avec le Canada du 15 Décembre 1922, se rencontre une autre disposition également intéressante. Le Canada nous octroie le traitement général de la nation la plus favorisée, sauf à l'égard des produits qui bénéficient du tarif dit de préférence impériale, c'est-à-dire des produits des autres dominions et de la Grande-Bretagne, placés sous un régime spécial, particulièrement favorable. De notre côté, nous accordons à 120 articles canadiens notre tarif minimum et à 400 autres des pourcentages de réduction. Quant aux autres articles d'origine canadienne, ils bénéficieront des mêmes faveurs que les produits des Etats-Unis, et le jour où ces derniers cesseraient d'en bénéficier, une réduction de 25 % sur l'écart de nos deux tarifs sera maintenue aux articles canadiens de cette catégorie. Mais, en appliquant à un certain nombre d'articles canadiens notre tarif minimum, ce qui équivaut à leur donner, de facto, le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, nous prenons la précaution de préciser que le Canada ne pourra pas se prévaloir du régime préférentiel, que nous pourrions être amenés à accorder à nos protectorats, ou encore du tarif de faveur que nous pourrions consentir aux pays limitrophes de la France, ou dont nous pourrions faire profiter les prestations en nature. Donc, si les arrangements prévus comportent des réductions exceptionnelles au-dessous du tarif minimum en vigueur, le Canada ne pourrait pas les revendiquer. Nous conservons, en un mot, notre liberté, vis à vis de lui à l'égard de nos protectorats ou à l'égard des pays qui sont nos voisins immédiats.

Comme il ne s'agit ici que d'un aperçu général et d'une vue d'ensemble sur l'histoire de notre politique douanière, on ne saurait entrer dans le détail de tous les traités passés au cours de cette période: traité avec le Portugal du 30 Janvier 1922,

Source : BIU Cujas

traité avec la Guatémala du 28 Juillet 1922, traité avec l'Italie du 13 Novembre 1922, traité avec la Belgique et le Luxembourg du 12 Mai 1923, traité avec l'Autriche du 22 Juin 1923. A la fin de 1924, nous avions déjà conclu 16 conventions, inspirées plus ou moins directement de ce que l'on a appelé "le statut de 1919". 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 pourcentages d'écart pour d'autres articles, dont l'importation sous ce régime est même parfois contingentée. Le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée n'est plus accordé par nous que d'une façon limitée, soit parce qu'il est circonscrit en fait aux articles que nous admettons aux droits du tarif minimum, soit parce que, en dehors de ces articles, nous insérons des dispositions qui en restreignent autant que possible le fonctionnement. En échange de ces avantages, nous réclamons le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée, invoquant ce fait que l'existence chez nous d'un tarif minimum, au-dessous duquel nous ne pouvons point descendre, fournit par elle-même aux autres nations une garantie tout au moins relative d'égalité de traitement, tandis que cette garantie n'existe pas de la part de pays qui sont libres de réduire par voie de traités leur tarif autant qu'ils le veulent.

Dans certaines conventions, conclues depuis 1922, la France a été amenée à consentir le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

Il est cependant à noter que, dans certaines négociations, nous sommes obligés de faire subir quelques accrocs aux principes de la loi de 1919. Ainsi, dans le modus vivendi du 13 Novembre 1922, avec l'Italie, cette puissance obtient de nous notre tarif minimum avec le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée sans restriction, en échange de l'application qu'elle nous consent, de son côté, de son tarif conventionnel avec la clause de la nation la plus favorisée, et en outre de dégrèvements qu'elle nous accorde sur 140 articles environ. Il est vrai que ce n'est là qu'un accord provisoire, en dehors duquel est laissé l'un des éléments les plus importants du commerce franco-italien, à savoir les soieries, qui feront d'ailleurs l'objet d'un accord spécial, également provisoire, en date du 28 Juillet 1923.

De même, notre accord du 12 Mai 1923, avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise, accord d'ailleurs rejeté au début de 1924 par le Parlement belge qui renversa même le ministère qui l'avait négocié s'écarte quelque peu des principes de 1919. La Belgique reçoit de nous notre tarif minimum avec coefficients pour tous les produits belges importés en France et dans les colonies françaises assimilées à la

Source : BIU Cujas

métropole, ce qui équivaut pratiquement de notre part à l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée, et elle obtient le bénéfice explicite de cette clause pour les articles belges importés dans nos colonies non assimilées.

Elle a été amenée également à consentir certaines consolidations de droits.

En outre, contrairement aussi à l'esprit de notre système douanier, nous avons dû accepter certaines consolidations de droits, c'est-à-dire nous engager à ne pas les relever pendant toute la durée de la convention, ce qui porte atteinte à notre autonomie tarifaire. C'est ce qui a lieu dans l'accord franco-espagnol, dans le modus vivendi franco-italien, et dans l'accord avec la Belgique. Ce dernier contient, à cet égard, quelques dispositions caractéristiques. D'abord, pour certains articles qui intéressent directement la Belgique, nous réduisons les droits inscrits à notre tarif minimum. Il en est ainsi pour les porcelaines, les articles d'électricité, la fonte moulée, etc,.. Cette réduction est consacrée par la loi française du 25 Juillet 1923. D'autre part, les droits réduits prévus par l'accord ne pourront être modifiés de part et d'autre, tant que celui-ci demeurera en vigueur, que si les prix des produits auxquels ils s'appliquent ont subi un relèvement de plus de 20 %. Dans ce cas, les deux gouvernements auront la faculté de procéder à un rajustement de leurs tarifs, sauf possibilité pour eux de dénoncer la convention, s'ils n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les bases de ce rajustement.

Services rendus par le régime de la loi de 1919. Mais ce régime ne pouvait constituer un régime définitif.

Donc, dès l'origine, nous ne sommes pas parvenus à appliquer dans toute leur rigueur les principes sur lesquels était fondé le régime de 1919. Cependant la loi de 1919 n'a pas été sans nous rendre de réels services; elle nous a permis, pendant plusieurs années, qui ont été des années d'incertitude et de désarroi économique pour tous les pays, de vivre sous un régime provisoire tolérable. Grâce à elle, et aussi grâce à l'habileté de nos négociateurs, nous avons conclu un certain nombre d'arrangements dans lesquels il nous a été possible de doser le taux de notre protection d'après les conditions économiques des autres puissances contractantes, conditions qui variaient alors profondément de l'une à l'autre, si nous ne l'avions pas fait, nous aurions été obligés, pour nous défendre contre la concurrence de certains pays étrangers, d'adopter à l'égard de tous une politique uniforme de protectionnisme excessif. L'erreur, toutefois, était de croire que la politique douanière de 1919 put constituer un régime définitif; en réalité, la loi de 1919 ne permettait que de faire du provisoire. De fait, les conventions que nous avons signées

Source : BIU Cujas

étaient uniformément conclues pour un an; certaines d'entre elles furent dénoncées après quelques mois de mise en vigueur, d'autres durent être remaniées, et des difficultés nombreuses s'élèvèrent avec les pays étrangers qui nous reprochaient l'instabilité de notre politique et les continuelles modifications apportées à notre tarif, sous prétexte de maintenir le montant des droits en harmonie avec le mouvement continu de hausse des prix.

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 commerciaux réguliers, en troisième lieu, des droits modérés, qui ne fussent pas susceptibles de fermer aux marchandises étrangères l'accès de notre marché. Or, le régime de 1919 était en opposition formelle avec le premier de ces désidérata, puisque son objet était précisément de substituer le principe de la réciprocité de fait au principe de l'égalité générale de traitement. Quant au second et au troisième, nous ne pouvions effectivement donner aux autres puissances aucune sécurité, puisque notre tarif, désuet et périmé, était rafistolé au jour le jour, et que la nécessité s'imposait de le refondre en entier. En l'absence d'un tarif définitif, il était inutile de songer à passer des accords à long terme. Nous étions ainsi dans une impasse d'une part, le manque d'un tarif définitif paralysait nos négociateurs, et d'autre part, il était indispensable de développer notre politique d'ententes commerciales, en dehors desquelles demeuraient encore certains pays, du plus haut intérêt pour notre commerce, notamment la Belgique, dont les Chambres avaient rejeté l'accord de 1923, et l'Allemagne qui allait recouvrer sa liberté douanière en 1925.

Rôle de l'accord franco-allemand du 17 Août 1927 relativement à la réfection de notre tarif douanier.

Finalement, la réfection de notre tarif douanier, restant en suspens, c'est indirectement et par une répercussion de notre régime conventionnel que la révision s'en est accomplie. A cet égard, le traité de commerce franco-allemand du 7 Août 1927, a joué un rôle des plus importants, aussi bien par le contrecoup qu'il a eu sur notre tarif que par les nouveaux accords qui en ont été la suite avec d'autres pays et par l'abandon qui s'y marque du système de 1919.

§ 4 - Le traité franco-allemand de 1927 et les accords ultérieurs.

La situation de l'Allemagne au point

Aux termes du traité de Versailles, dans sa partie X, l'Allemagne, outre certaines restrictions à sa liberté tarifaire, se trouvait privée pendant 5

Source : BIU Cujas

de vue douanier, d'après le traité de Versailles.

ans, c'est-à-dire jusqu'au 10 Janvier 1925 - la date d'entrée en application du traité de paix ayant été fixée au 10 Janvier 1920 - de sa liberté contractuelle, elle était obligée d'accorder aux alliés le traitement de la Nation la plus favorisée sans réciprocité, et devait également admettre en franchise un certain contingent de produits alsaciens . Or, l'échéance du 10 Janvier 1925 approchait, sans que nous fussions préparés à l'affronter. Nous n'avions aucun tarif stable, puisque nos droits étaient toujours les droits d'avant-guerre, plus ou moins mis au point par le système des coefficients, et nous n'avions pas de politique douanière définie, rencontrant des difficultés croissantes à nous maintenir sur le terrain de la loi de 1919. Aussi, les négociations furent-elles longues et laborieuses; elles commencèrent au mois d'Août 1924, à la suite de la Conférence de Londres, qui avait réglé les détails d'exécution du plan Dawes.

Les négociations franco-allemandes en vue de la conclusion d'un accord commercial.

Dès le début se manifesta une opposition de principes. Les délégués allemands demandaient le traitement de la nation la plus favorisée et l'application du principe de non discrimination; nos négociateurs opposaient à cette revendication l'esprit de la loi de 1919, qui excluait la concession inconditionnelle et générale de cette clause. Finalement, les Allemands passèrent outre à la question de principe, et admirent de ne pas insister sur l'égalité de jure, à condition que leur fut accordée l'égalité de facto. Cette transaction fut consacrée par un protocole du 12 Octobre 1924.

Tentative du gouvernement français pour mettre aux mains de nos négociateurs un tarif de négociation.

Ces difficultés préalables une fois déblayées, il fallait jeter les bases d'un accord, et nous n'avions toujours pas de bases tarifaires. Il était impossible de traiter avec l'Allemagne, sans que nous eussions un instrument douanier remis au point. Aussi, allant au plus pressé, le gouvernement français déposa-t-il un projet de loi portant révision des droits sur une centaine d'articles, qui intéressaient particulièrement l'Allemagne ainsi que la Belgique, avec laquelle des pourparlers étaient également en cours au même moment. Cette révision était conçue dans un sens nettement protectionniste; elle avait pour objet, à la fois, de défendre celles de nos industries auxquelles l'accord en préparation était susceptible de porter atteinte et de faciliter les négociations en relevant les droits à un taux qui rendrait les réductions conventionnelles plus aisées pour nous et plus désirables pour notre contrepartie . C'était en d'autres termes, un tarif de négociation que l'on voulait mettre aux mains de nos délégués. La tentative du gouvernement échoua d'ailleurs devant l'opposition parlementaire. Les commissions de la

Source : BIU Cujas

Chambre s'étaient attelées à la réfection intégrale du tarif et la commission des douanes acconçait que la réforme serait prête à être votée au milieu de l'année 1925.

Rupture des négociations au commencement de 1925.

Dans ces conditions, il devenait inutile de poursuivre les pourparlers, puisqu'ils auraient porté sur des droits dont on était sûr qu'ils allaient être incessamment modifiés par les Chambres françaises. Ils furent donc momentanément interrompus et, après le 10 Janvier 1925 la clause du traité de Paix de Versailles cessant de fonctionner, les deux pays, en l'absence d'accord, s'appliquèrent leur régime de droit commun, c'est-à-dire leur tarif le plus élevé, au plus grand préjudice de leurs commerces respectifs.

L'accord provisoire prévu par un protocole du 28 Février 1925, ne peut être réalisé.

On se rendit immédiatement compte que cette situation, qui n'était pas le résultat d'un conflit et n'impliquait aucun mauvais vouloir de part et d'autre, mais qui tenait aux circonstances était également nuisible aux intérêts des deux pays, et qu'il importait d'y mettre fin le plus rapidement possible. Il fut donc décidé que l'accord serait réalisé en deux temps. Un accord provisoire serait conclu pour tout le temps que durerait le travail de réfection de notre tarif; ensuite, quand nous serions en possession d'un tarif définitif, un accord également définitif prendrait la place de l'accord provisoire. Comme il était reconnu, du côté allemand, que notre tarification exigeait certains relèvements, les bases de l'accord provisoire, telles qu'elles furent posées par un protocole du 28 Février 1925, étaient les suivantes. L'Allemagne obtiendrait de nous le tarif minimum en vigueur pour certains articles, pour d'autres elle aurait également le bénéfice de notre tarif minimum, dont les droits toutefois devraient être en ce qui les concerne, préalablement relevés; d'autres articles enfin seraient taxés soit au droit du tarif général, soit à des droits intermédiaires.

Malheureusement, les événements firent traîner les choses en longueur. Le Parlement, toujours hanté de l'espoir d'aboutir à la réfection complète de notre tarif, ne vota pas les relèvements prévus pour les droits du tarif minimum. En outre, notre devise commençait à manifester une baisse inquiétante, qui donnait un autre cours à nos préoccupations. Cependant, une nouvelle base d'entente sembla réalisée par le protocole du 19 Décembre 1925. L'Allemagne obtiendrait d'abord un tarif intermédiaire, auquel se substituerait automatiquement notre nouveau tarif minimum, lorsque les droits actuels en auraient été révisés et relevés. Sur ces entrefaites,

Source : BIU Cujas

la baisse du franc s'aggrava et prit des proportions catastrophiques; il nous fallut procéder aux deux relèvements successifs des droits, dont il a été précédemment question: un premier relèvement de 30 % effectué par la loi du 4 Avril 1926, et un second, également de 30 % édicté par le Décret du 14 Août 1926, en vertu des pouvoirs que les articles 13 et 14 de la loi du 3 Août 1926, donnaient au Gouvernement.

Des accords provisoires partiels sont conclus au cours de l'année 1926.

Toutes les bases de négociation se trouvant ainsi renversées et l'espoir de réaliser un accord provisoire d'ensemble disparaissant, il fallut chercher autre chose. Faute de pouvoir conclure un accord général, pour lequel des difficultés nouvelles ne cessaient de surgir, au moment même où l'on croyait toucher le but, on se rabattit sur une série d'accords partiels et limités. Deux premiers accords provisoires en date des 12 Février et 8 Avril 1926, s'appliquèrent aux produits agricoles et saisonniers, c'est-à-dire aux légumes et aux primeurs, d'où le nom qu'on leur donna d'accords des primeurs. Un troisième accord du 5 Août 1926, eut une portée un peu plus vaste, s'étendant à une centaine d'articles environ du tarif allemand et à un nombre un peu plus élevé de postes du tarif français. Nous n'accordions pas à l'Allemagne le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée, d'une façon expresse et formelle, mais nous l'en faisions bénéficier de facto pour certains produits que nous admettions à notre tarif minimum. Cet accord fut renouvelé le 16 Février 1927, jusqu'au 3I Mai de la même année.

L'Allemagne n'avait pas voulu comprendre les vins français dans ces conventions, afin de se ménager un moyen de pression pour hâter la conclusion d'un accord plus complet. Finalement, elle consentit, le 3I Mars 1927, à une concession en échange de l'extension de notre tarif minimum, à de nouveaux produits allemands dans la limite d'un certain contingent. Nos vins de table obtenaient le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, jusqu'à concurrence d'un contingent de 65.000 quintaux. Ils se trouvaient dans cette limite, placés sur le même pied que les vins espagnols, les vins grecs, les vins italiens et les vins portugais. Enfin, un accord spécial intervint, le 15 Juin 1927 au sujet de la Sarre.

La loi du 13 Juillet 1927 donne au Gouvernement le droit de modifier temporairement les

Notre Gouvernement avait d'ailleurs repris les pourparlers avec l'Allemagne dès le début de 1927, pour aboutir à un accord définitif sur la base de notre refonte douanière, que l'on croyait imminente, et une entente de principe avait été réalisée le 15 Mars 1927. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir que le projet de nouveau tarif douanier, qui avait été déposé

Source : BIU Cujas

droits inscrits au tarif pour permettre la conclusion d'accords commerciaux.

en blanc au Parlement le II Août 1926, avait été mis en distribution seulement le 25 Février 1927 et dont la Chambre n'avait pas encore commencé l'examen, ne serait jamais voté en temps utile. Or, les accords provisoires étaient sur le point d'expirer. Tout allait être à recommencer; l'Allemagne s'impatientait et nous étions à la veille d'une rupture qui se produisit effectivement le 1er Juillet 1927, mais qui fut heureusement de courte durée.

C'est alors que le Gouvernement français eut l'idée de brusquer les choses par une sorte de coup d'Etat douanier. En fin de séance, il déposa et fit voter par la Chambre, le 13 Juillet 1927, une loi, qui fut adoptée le même jour par le Sénat, et qui l'autorisait , "à titre exceptionnel et pendant trois mois, à modifier les droits inscrits à notre tarif, dans la mesure nécessaire pour conclure des accords commerciaux." Ces modifications ne pourraient toutefois pas affecter les objets d'alimentation ni tous les articles vestimentaires, à l'exception de la bonneterie. Le nouveau tarif ne pourrait être mis en vigueur à titre provisoire, que conjointement avec les accords qui le motivaient, et devrait être soumis à la ratification des Chambres, en même temps qu'eux. A défaut de ratification, tarif et accords cesseraient leurs effets 28 jours après la date du rejet. Pour obtenir cette sorte de blanc-seing, le Ministre du Commerce avait eu l'habileté de désarmer les velléités d'opposition de la Chambre, en acceptant d'ajouter, en séance, au projet de loi un amendement qui levait toutes les prohibitions de sortie pour les produits agricoles, ce qui lui avait conquis d'emblée l'appui des groupes de défense paysanne.

Révision du tarif douanier français en fonction des négociations franco-allemandes.

Muni de ce plein pouvoir, le gouvernement révisa les droits en fonction des négociations franco-allemandes , c'est-à-dire qu'il effectua certains relèvements acceptés par l'Allemagne et certaines réductions qu'elle exigeait. On prit, de concert avec l'Allemagne, pour base de ce travail, les positions du projet de nouveau tarif déposé au Parlement. La révision partielle de notre tarif se trouvait ainsi soudé à la conclusion de l'accord franco-allemand et confiée uniquement, ce qui était d'une constitutionnalité douteuse , au pouvoir exécutif. L'entente s'étant faite avec l'Allemagne sur cette révision, l'accord fut signé le 17 Août 1927.

L'accord franco-allemand du 17 Août 1927..

Ses dispositions essentielles sont les suivantes:

La France obtient de l'Allemagne l'octroi du tarif conventionnel institué en faveur d'autres pays et,en outre, des consolidations et même certaines ré-

Source : BIU Cujas

ductions de droits pour divers produits: notamment nos produits agricoles, nos vins, nos articles des industries textiles, de l'industrie de la chaussure, de la parfumerie, etc,..

En retour, l'accord distingue parmi les produits allemands trois catégories:

Une première catégorie, qui fait l'objet de la liste A et dans laquelle rentrent le bétail, un assez grand nombre de produits naturels, certains produits chimiques, etc,.. Cette catégorie obtient le bénéfice de notre tarif minimum, tel qu'il se comporte à ce moment-là;

Une seconde catégorie, qui fait l'objet de la liste B et qui comprend les articles les plus importants du commerce allemand, c'est-à-dire les produits des industries mécaniques, des industries chimiques, et, est soumise aux droits du tarif minimum nouveau, c'est-à-dire aux droits du tarif minimum, tel que le relèvement en a été effectué par notre Gouvernement, en vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi du 13 Juillet 1927. Cette liste B est la liste principale; il est à noter que les droits nouveaux, bien que plus élevés que ceux de l'ancien tarif minimum, le sont cependant moins que les droits prévus dans le projet de refonte générale de notre tarif, soumis au Parlement.

Enfin, une troisième catégorie dont les articles sont mentionnés dans une liste C (métaux, poteries, dentelles, et broderies, chaussures, etc,..) est placée sous un régime intermédiaire, c'est-à-dire obtient des coefficients de réduction sur le tarif général. D'ailleurs, cette catégorie sera, à son tour, soumise aux droits de notre tarif minimum , lorsque notre tarif douanier dans son ensemble, aura fait l'objet d'une réfection complète.

En effet, au plus tard, à la date du 15 Décembre 1928, le régime qu'on vient d'analyser, sera remplacer par l'octroi à l'Allemagne, de notre tarif minimum, quel qu'il soit à ce moment-là, et de la clause de la nation la plus favorisée pour toutes ses exportations en France et par la concession, de la part de l'Allemagne, de la clause générale et inconditionnelle de la nation la plus favorisée. Si toutefois, d'ici là, la France procède à la revision douanière, dont son Parlement est saisi, chacun des deux pays pourra reprendre, avec trois mois de préavis, sa liberté d'action. En fait, l'"additif douanier" du 2 Mars 1928, dont il sera question plus loin, a été considéré comme constituant de notre part la réfection tarifaire prévue, et, à partir du 15 Avril 1928, donc sans attendre l'échéance du 25 Décembre 1928, la Fran-

Source : BIU Cujas

ce et l'Allemagne, se sont réciproquement appliquées la clause de la nation la plus favorisée et le bénéfice de leur tarif le plus favorable. (1)

Durée de l'accord franco-allemand de 1927.

L'accord franco-allemand du mois d'Août 1927, est conclu pour une durée plus longue que celle des conventions antérieures. Il ne pourra, en effet, être dénoncé (sauf le cas de réfection générale du tarif français avant la fin de 1928, clause qui d'ailleurs n'a pas joué) qu'à partir du 31 Mars 1929.

Cet accord comporte certaines consolidations de droits.

Autre point également important: en vertu des articles 4 et 6 de l'accord, les droits que nous consentons à l'Allemagne, sont consolidés, tout au moins pour les produits de la liste B et pour certains produits, de la liste A, en ce sens que, tant que l'accord subsistera, ces droits ne pourront être modifiés qu'au cas où l'indice officiel des prix de gros, marquerait une différence de plus de 20 % par rapport à l'indice du mois de Juillet 1927; en pareil cas, ces droits, suivant qu'il y aurait baisse ou hausse des prix, devraient être abaissés ou pourraient être augmentés proportionnellement à la différence constatés, sans que la réduction puisse jamais dépasser 60 % des droits inscrits au tarif. En dehors de cette hypothèse, il ne pourra y être apporté aucune modification.

L'accord contient des clauses autres que des clauses douanières.

Ajoutons encore que l'accord franco-allemand, qui compte 48 articles et qui est un des plus volumineux qu'on ait vus, contient, outre les clauses douanières, des clauses relatives au transit, à la navigation, à l'"établissement", c'est-à-dire à la situation dans laquelle seront placés, dans chaque pays les ressortissants de l'autre etc,.. au commerce de nos colonies avec l'Allemagne et de l'Allemagne avec nos colonies, etc,..

Réaction de l'accord franco-allemand sur le tarif minimum français.

Cet accord réagissant sur notre tarif, un décret du 30 Août 1927 incorpora à notre tarif minimum les droits nouveaux fixés pour les produits allemands de la liste B; 318 numéros de notre tarif, comportant environ 1700 postes distincts, se sont donc trouvés révisés. Etant inclus dans le tarif, ces droits subsisteraient, alors même que l'accord viendrait à être dénoncé.

---

(1) Depuis lors, l'accord a été complété par un arrangement additionnel en date du 20 Juin 1928, en vue de rectifier certaines erreurs tarifaires commises dans la convention primitive .

Source : BIU Cujas

Le traité franco-allemand a donc déterminé indirectement la révision d'une partie de notre tableau des droits. Ce n'est d'ailleurs pas la seule répercussion qu'il devait avoir sur notre tarif. En effet, en nous amenant à réviser un certain nombre de postes, dont la modification préalable était indispensable pâur sa conclusion, il nous contraignait à ne pas rester en chemin et à étendre également à d'autres numéros la révision commencée. Un tarif forme un tout, dont les éléments sont solidaires et doivent être maintenus dans certaines relations d'équilibre, de sorte que, si l'on touche aux uns, on est obligé de modifier les autres. Il existe par exemple, un certain équilibre nécessaire entre la protection des produits naturels et celle des produits fabriqués. Si on n'augmente que les doits qui protègent les produits naturels, les industries de fabrique seront placées dans une situation difficile, puisque n'étant pa pas plus protégées, elles paieront plus cher leurs matières premières. En sens inverse, si on n'accorde aux produits naturels qu'une protection moindre que celle dont profitent les articles d'industrie, les fabricants seront injustement privilégiés, puisqu'ils auront le double avantage d'être mieux protégés et de pouvoir s'approvisionner à l'étranger aussi bien qu'en France, de matières premières à moindre prix. Or, le relèvement des droits accepté par l'Allemagne et consacré par l'accord franco-allemand et le décret du 30 Août s'appliquait uniquement aux produits industriels. En effet,la loi du 27 Juillet I927 avait exclu les objets d'alimentation,ainsi que tous les articles vestimentaires,à l'exception de la bonneterie,des produits dont le Gouvernement était temporairement autorisé à modifier les droits par décret. Les denrées agricoles,dont il n'avait pu de sa propre initiative relever les droits,se trouvaient donc insuffisamment protégées comparativement aux objets d'industrie. Enfin,même pour ces derniers,les produits de la liste C de l'accord franco-allemand,qui étaient taxés à un tarif aintermédiaire,allaient se trouver soumis au régime du tarif minimimum,le jour où le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée serait acquis de plein droit à l'Allemagne,c'est à dire au plus tard,d'après les termes mêmes de l'accord,à l'échéance du 25 décembre I928.

Il était nécessaire,au moins pour certains d'entre eux,de relever les droits du tarif minimum,en prévision de cette éventualité. De là une révision complémentaire et assez large,qui dut effectuée par la loi du 2 Mars I928,désignée sous le nom d'"additif douanier" A la suite du décret,du 30 août I927,de l'additif doua-

Source : BIU Cujas

nier,du 2 Mars I928,et d'une loi du 3 Avril I928,qui est venue,d'autre part,homologuer un certain nombre de réductions de droits,consenties par nous à d'autres pays en conséquence de l'accord avec l'Allemagne,notre tarif,sans avoir encore été l'objet d'une refonte d'ensemble,s'est ainsi trouvé presque entièrement révisé.

Importance de l'accord franco allemand du I7 août I927.

L'accord franco-allemand du I7 Août I927 est un acte extrêmement important; on a même pu dire que c'était un des évènements les plus importants de notre histoire économique d'après-guerre,et ce jugement n'est pas exagéré. Il constitue d'abord,au point de vue politique,un effort heureux en vue d'un rapprochement hautement désirable,dans l'intérêt de la paix générale. Au point de vue économique,il marque un revirement complet de notre politique commerciale et consomme l'abandon du système de I9I9: nous renonçons à chercher des bases d'arrangement distinctes avec chaque pays et nous revenons au principe traditionnel de l'égalité de droit.

I°- L'accord accuse une tendance très nette au désarmement douanier,en réaction contre la poussée protectionniste des années précédentes; 2°-il remet en honneur la clause de la nation la plus favorisée. Nos négociateurs ont pris en considération beaucoup moins l'équivalence rigoureuse entre les avantages que nous consentions et ceux que nous recevions,que le minimum de protection au dessous duquel il nous était impossible de descendre,non seulement à l'égard de l'Allemagne,mais à l'égard de tous les pays qui,par le jeu du traitement de la nation la plus favorisée se trouveraient appelés à bénéficier des avantages obtenus par l'Allemagne. 3°-il s'attache à établir un régime stable,non seulement parce qu'il est conclu pour une durée supérieure à celle des conventions précédentes,mais surtout parce qu'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 manifestes des prix. Le rapport de M. Falcoz sur l'accord(Ch. doc. parl.IO février I928,n°55I9)reconnaît d'ailleurs que c'est là une atteinte grave au dogme du tarif autonome, admis chez nous depuis I892,mais fait observer que,si nous voulons obtenir pour nos produits le bénéfice d'un régime de stabilité,il est difficile que nous n'accordions pas aux produits des autres pays une garantie du même genre.

En fin de compte,il ne reste plus grand chose, non seulement la politique de I9I9,mais même du système de I892 dont les principes sont fortement entamés,puisque notre liberté tarifaire se trouve désormais sensi-

Source : BIU Cujas

blement réduite du fait des consolidations de droits.

Retentissement de l'accord franco-allemand sur le régime conventionnel français.

L'accord franco-allemand devait forcément retentir sur tout l'ensemble de notre régime conventionnel. Il réagissait d'abord sur nos relations avec les autres pays de l'Europe centrale, Autriche, Hongrie, Pologne, Théco, Slovaquie, puisqu'ils avaient droit, du moins pour certaines listes de produits, en vertu des arrangements conclus avec eux, à un régime au moins aussi favorable que celui qui serait appliqué à l'Allemagne. D'autre part, le relèvement des droits de notre tarif minimum, consacré par le décret du 30 août I927, atteignait les intérêts et devait soulever les protestations de diverses puissances. Elles pouvaient faire valoir que pour la conclusion de l'accord franco-allemand, nous avions commencé par discuter avec l'Allemagne elle-même le relèvement des droits du tarif minimum qui intéressaient spécialement ces produits. Le décret du 30 Août I927 consacrait, en somme, une révision du tarif français conduite de commun accord entre les délégués français et les délégués allemands, et sur laquelle les autres pays n'avaient pas été consultés. Il était légitime que cette révision ne leur fût pas appliquée sans qu'ils fussent entendus et admis à discuter, à leur tour, le taux des droits qui les concernaient et qui devrait faire l'objet de nouvelles conventions. Enfin, les Etats auxquels nous n'avions pas voulu accorder précédemment le traitement général et inconditionnel de la nation la plus favorisée, se jugeaient fondés à en réclamer le bénéfice, depuis que nous l'avions concédé à l'Allemagne La signature de l'accord franco-allemand soulevait donc avec les autres pays des difficultés qu'il importait de régler.

Le désaccord avec les Etats-Unis.

L'accord provisoire de septembre I927.

Un premier arrangement eut lieu avec les Etats-Unis. On a vu plus haut que les relations commerciales de cette puissance avec la France sont placées sous un régime assez particulier, qui résulte de la loi du 29 Mars I9I0 et du décret du 4 Avril I9I0, sans avoir fait l'objet d'un accord proprement dit. En vertu de ces textes, certains produits des Etats-Unis sont soumis aux droits du tarif minimum, d'autres aux droits du tarif général en vigueur; d'autres enfin, et c'est ce qu'il y a de particulier, sont taxés, par faveur, non pas aux droits du tarif général actuel, mais aux droits moins élevés du tarif général qui existait avant la révision effectuée par la loi du 29 Mars I9I0. Il y avait donc, trois tarifs applicables aux produits américains: le tarif minimum, le tarif général actuel, et pour certains produits, l'ancien tarif général antérieur à celui de I9I0.

Par ailleurs, lorsque le gouvernement releva,

Source : BIU Cujas

par le décret du 28 Mars I92I,les droits du tarif général,afin de porter à 300% l'écart qui le séparait du tarif minimum,nous avons déjà signalé qu'une exception bénévole fut faite en faveur des produits des Etats-Unis. Ceux qui étaient soumis aux droits de notre tarif général actuel furent laissés en dehors du relèvement réalisé par le décret de I92I,c'est à dire qu'on leur meintint les taux antérieurs à ce relèvement. Les trois régimes subsistaient toujours,à la seule différence que les articles les moins bien traités étaient frappés non plus des droits actuels du tarif général,mais des droits antérieurs au relèvement de I92I.

A la suite de l'accord franco-allemand et du décret du 30 Août I927,qui augmentait les droits du tarif général et du tarif minimum,les articles américains,placés sous le régime du tarif minimum furent naturellement atteints par ce rehaussement. D'autre part,l'Administration française considéra que le décret du 30 août,créant une situation nouvelle,abrogeait implicitement les co cessions faites par le décret de I92I,et,à partir du 7 Octobre I927,elle prétendit appli q u e r aux Etats-Unis les nouveaux droits du tarif général,sans plus tenir compte des atténuations antérieures. Cette prétention provoqua une protestation très vive du Gouvernement de Washington,qui souleva dans son ensemble la question des rapports douaniers entre les deux pays,en opposant la thèse américaine à la thèse française.

La thèse américaine se fonde sur le principe, interprété de la façon la plus étroite et la plus rigoureuse,de l'égalité de droit. L'absence de discrimination,disent les Américains,est le fondement essentiel de relations de commerce amicales et bien définies.Les Etats-Unis,ne faisant pas de discrimination entre les différents pays,sauf au cas de mesures de représailles exceptionnelles,sont en droit de réclamer des autres le traitement de la nation la plus favorisée,c'est-à-dire une garantie de non discrimination à leur préjudice. La thèse de la réciprocité ou de l'équivalence ne saurait par contre,fournir une base aux relations internationales; la fixation du taux des droits de douane - et c'est là que la thèse américaine est contestable - est une question purement intérieure; chaque pays organise son système de droits d'après les nécessités de son économie nationale,la nature de ses industries et de son commerce,et on ne saurait exiger de lui qu'il calque ce système sur celui des pays étrangers.

Source : BIU Cujas

La France,au contraire,faisait valoir,non sans raison,que le principe de l'égalité de droit était un leurre,s'il servait de base de négociation entre deux pays dont l'un appliquait à tous les Etats étrangers un régime prohibitif(ce qui est le cas des Etats-Unis)et dont l'autre,au contraire,les soumettait à un traitement modéré. En pareil cas,il n'y a pas de commune mesure dans l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée; la plus simple équité veut qu'on se préoccupe de l'équivalence effective des avantages échangés.

L'accord entre des conceptions aussi différentes était impossible. Les Etats-Unis pour appuyer leurs réclamations,frappèrent de surtaxes plusieurs de nos articles d'exportation: les automobiles,les bicyclettes les briques,les ciments,les produits chimiques,etc... Finalement on parvint à réaliser un compromis. Les Etats-Unis ont supprimé leurs surtaxes spéciales,se sont engagés à étudier les abaissements de droits de leur tarif,que pourrait autoriser la comparaison des prix de revient français et des prix de revient américains.(1) Enfin,ils ont pris également l'engagement de supprimer les formalités vexatoires auxquelles sont assujettis nos importateurs,ainsi que le contrôle,véritablement inadmissible,que les agents du fisc américain exercent sur le territoire français. De son côté,la France,par décret en date du I5 Novembre I927,a modifié la tarification applicable aux produits des Etats-Unis rentrant dans les catégories atteintes par les relèvements de tarif du décret du 30 Août I927. Les droits sont remaniés de telle façon que les produits américains qui étaient taxés au tarif général ou à un tarif intermédiaire ne payent que des droits équivalents à ceux qui étaient exigibles avant le 7 Septembre I927, sans que ces droits puissent toutefois descendre au dessous de ceux du tarif minimum. Ce n'est là qu'un accord provisoire,et les deux pays sont convenus de poursuivre les études pour la conclusion d'un traité définitif. Il est à noter que le Canada a bénéficié des avantages concédés aux Etats Unis,en vertu des dispositions de la convention franco-canadienne du I5 Décembre I922.

L'accord franco-suisse du 2I janvier I928.

L'accord franco-allemand retentit également sur nos relations douanières avec la Suisse et la Belgique. Ces deux pays étaient les plus sévèrement atteints par les relèvements de droits de notre tarif minimum et .

(1)Le bill Fordney,dans son article 3I5,autorise le Président des Etats-Unis à modifier les droits dans la limite de 50%,d'après la comparaison des prix de revient.

Source : BIU Cujas

nous avions d'autant plus d'intérêt à les ménager que notre balance commerciale avec eux est nettement favorable.

La France exporte en Suisse à peu près 3 milliards de marchandises,c'est à dire un montant sensiblement égal au montant de ses exportations aux Etats-Unis. Au contraire,la Suisse a vu tomber ses exportations en France aux environs de 6 à 700 millions et s'est olainte d'une façon très vive du préjudice que lui causait le décret du 30 Août I927. Ayant plus d'avantage que nos voisins au maintien de bonnes relations, nous avons été amenés à leur consentir,par un arrangement du 2I Janvier I928,complété par un avenant du II Mars I928,des sacrifices appréciables. La Suisse nous accorde simplement la consolidation des droits en vigueur de son tarif pour enviror 225 positions,concernant surtout les objets de lingerie et d'habillement. Quant à nous,sur nombre d'articles,notamment sur les produits chimiques,les machines,les objets ménagers,nous abaissons considérablement les droits fixés par le décret du 30 Août I927,en nous efforçant seulement,par le procédé des spécifications,de réserver les faveurs à des articles exclusivement helvétiques,c'est-à-dire n'ayant pas de similaires absolument identiques dans les autres pays,afin que ces derniers ne puissent en bénéficier, par l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Les réductions consenties à la Suisse sont consolidées,c'est-à-dire qu'elles font l'objet d'une modification du tarif lui-même,consacré par la loi du 2 Avril I928.

L'accord entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise du 23 février I928.

Beaucoup plus important encore est l'accord du 23 Février I928 avec l'Union belgo-luxembourgeoise. Celle-ci reçoit de la France plus de marchandises qu'elle ne lui en fournit; en outre,les produits de l'Union,importés par la France,ne représentent qu'entre 7 et 8% du total des importations françaises,tandis que ceux qu'lle tire de notre pays atteignent une proportion de plus de 20% du total des importations de la Belgique et du Luxembourg. Aussi,les milieux industriels belges se plaignent-ils amèrement de ce que le commerce franco-belge se développe dans un sens contraire à leurs intérêts,et se montrent-ils assez ombrageux et prompts à incriminer,d'une façon parfois excessive, le protectionnisme français. On a vu précédemment qu'après la guerre,à la date du I2 Mai I923,avait été conclu entre les deux gouvernements un accord en vertu duquel ils se consentaient des réductions de droits dont le gouvernement français accordait même pour sa part, la consolidation. Les deux pays s'engageaient,en outre

Source : BIU Cujas

à ne pas faire bénéficier l'Allemagne de droits dont le montant fût inférieur à certains taux prévus dans l'accord lui-même. C'est cette dernière clause qui fit rejeter la convention par le Parlement belge, hostile à cette aliénation de liberté qui l'obligeait à écarter de son marché les produits allemands. Ce rejet replaçait les relations commerciales entre la France et la Belgique sous le régime purement tarifaire, dans une période où les tarifs douaniers étaient l'objet de rajustements continuels, d'où une instabilité également funeste aux intérêts des deux pays. D'autre part, l'échéance de 1925, à partir de laquelle l'Allemagne allait recouvrer sa liberté douanière vis-à-vis des Alliés, était prochaine, et il était impossible de ne pas régler corrélativement les rapports entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise, d'une part, et d'autre part, leurs relations respectives avec l'Allemagne. Aussi, provisoirement, les deux pays durent-ils se contenter d'une série de petits accords temporaires, limités aux produits qui n'intéressaient pas spécialement l'Allemagne, tels que les accords du 24 Octobre 1924, du 4 Avril 1925 et du 10 Avril 1926.

Ce n'était d'ailleurs qu'un pis-aller. Les pourparlers en vue d'un accord définitif furent repris parallèlement aux négociations ouvertes avec l'Allemagne. A l'occasion de l'accord franco-allemand, la France releva, comme on sait, les droits d'un certain nombre de postes de son tarif minimum. Ces relèvement étaient acceptés par l'Allemagne, qui d'ailleurs subissait auparavant un traitement plus rigoureux, puisque, pendant les cinq années consécutives au Traité de paix, elle a été taxée au tarif général, mais ils atteignaient durement tous les pays dont la Belgique, déjà admis au bénéfice de notre tarif minimum. De plus, ces premiers relèvements, allaient en entraîner d'autres, pour rétablir notre équilibre tarifaire. La Belgique avait donc à tenir compte des rehaussements déjà réalisés par le décret du 30 Août 1927 et de ceux inscrits dans le projet d'additif douanier ", dont le vote ne semblait pas douteux. Nous nous trouvions, d'autre part, de notre côté en face d'un projet belge, qui nous avait été soumis au début de 1927, comportant un ajustement général des coefficients des tarifs de l'Union.

Les principales dispositions de l'accord finalement réalisé avec l'Union belgo-luxembourgeoise sont les suivantes. L'Union consent à ne pas relever les coéfficients actuels, ou du moins à ne les pas relever. Elle accepte, en outre, d'abaisser quelques droits au-dessous de leur taux actuel. Nos vins et nos alcools

Source : BIU Cujas

notamment bénéficient d'un traitement plus favorable que par le passé. C'est d'ailleurs notre industrie textile, qui profite des réductions les plus importantes. En sens inverse, des réductions sont accordées par nous à la Belgique et au Luxembourg pour les produits maraîchers et horticoles, les matériaux de construction, les produits chimiques, la gobeleterie, certains textiles, les armes, les bicyclettes, etc... En outre, l'article 9 institue un régime spécial pour certains articles qui intéressent les relations du Luxembourg avec nos départements recouvrés du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Enfin le traité, en dehors de ses dispositions purement tarifaires, en contient d'autres fort intéressantes, parce qu'elles confirment la politique inaugurée par l'accord franco-allemand. Il consacre d'abord la clause générale de la nation la plus favorisée qui se trouvait déjà dans les conventions passées avec la Belgique antérieurement à la guerre. En second lieu, il est conclu pour une durée d'au moins quinze mois ; la dénonciation n'en pouvant en être faite que le Ier Avril I929, pour avoir effet trois mois après. Enfin, il donne au commerce franco-belge des garanties importantes de stabilité. Au cas, en effet, où une des deux parties voudrait relever son tarif au-delà du taux actuel, ou au-delà des taux qui ont été expressément envisagés lors de la signature de l'accord relativement à des articles intéressant particulièrement les exportations de l'autre pays, celui-ci aurait le droit de provoquer l'ouverture de négociations immédiates, et en cas de non accord dans les 45 jours, de dénoncer la convention qui prendrait fin un mois après. Aucune des deux parties, ne pourra donc modifier unilatéralement les droits inscrits à son tarif, contrairement au principe de l'autonomie tarifaire, érigé en système par le loi de I892.

Toute modification est subordonnée à une discussion et à la réalisation d'un accord faute duquel la convention en cours peut être rompue.

Les droits, dont nous avons consenti l'abaissement dans l'accord franco-belge, ont été incorporés, eux aussi, à notre tarif par la loi de ratification du 2 avril I928.

L'accord avec l'Italie du 7 Mars I928.

Parmi les autres accords qui découlent de l'accord franco-allemand, il convient encore de citer nos accords avec l'Italie et avec la Tchécoslovaquie.

Aux termes de l'accord franco-italien du 7 Mars I928 chacun des deux pays accorde à un certain nombre de produits de l'autre, dont la liste figure dans la convention(1) le benéfice de tarifs annexés ou des

Source : BIU Cujas

plus favorables qui pourraient être consentis à une tierce puissance. En outre, les droits ainsi déterminés demeureront applicables, tant que ne sera pas constaté un écart de plus de 20% entre l'indice actuel des prix de gros et l'indice du mois de mars I928, et aucune modification ultérieure ne pourra avoir lieu qu'en cas de nouvelle différence des prix de plus de 20% par rapport à leur taux à l'époque de la modification précédente. Lorsque la différence de plus de 20% est constatée, les droits pourront être majorés, en cas de hausse, en proportion de l'écart des prix, et devront être abaissés, en cas de baisse, sans que toutefois les réductions opérées puissent excéder 60% du taux des droits inscrits au tarif. On reconnaît ici la reproduction de la disposition déjà contenue dans l'arrangement franco-allemand.

L'accord du 7 Mars I928 ne s'applique pas d'ailleurs aux soieries, qui avaient fait antérieurement l'objet d'une convention spéciale, dite convention des soies et soieries, en date du 26 Janvier I927. Par cette convention, la France et l'Italie s'appliquent respectivement, pour les produits de la soie, le traitement le plus favorable.

Sans préjudice des avantages supérieurs qui pourraient découler de cette première clause, les soieries italiennes et les soieries françaises sont soumises à des droits dont la convention fixe le teux; les droits étant conventionnalisés ne pourront donc pas être modifiés (sauf certaines réserves prévues par l'article 4 en faveur de l'Italie) tant que durera l'accord. Le gouvernement français aura seulement la faculté de maintenir ses droits, qui sont en francs-papier, à une parité constante avec les droits italiens, qui sont en or.

L'accord avec l'Autriche.

Citons encore l'accord réalisé avec l'Autriche à laquelle le décret du 25 Mai I928 accorde le tarif minimum, sauf pour un petit nombre de marchandises, qui demeurent taxées aux droits du tarif général. Par répercussion, les produits hongrois, soumis jusqu'ici à un tarif intermédiaire, deviendront imposables, comme les produits autrichiens, à notre tarif minimum.

L'un des derniers en date des accords signés par la France est celui du 2 Juillet I928 avec la Tchécoslovaquie ratifié par une loi du I5 Janvier I929, qui a modifié certains droits de notre tarif douanier, en application de cette convention.

(1) Dans la liste A concernant les produits italiens figurent notemment: les produits alimentaires (vins, charcuterie, fromages, pâtes etc...), les marbres, fleurs coupées, chapellerie, etc... Dans la liste B, concernant les articles français: les fromages, les vins, le matériel de chemins de fers, la coutellerie, les jumelles, etc...

Source : BIU Cujas

La Tchécoslovaquie se plaignait vivement de l'accord de I923-I924,trop favorable d'après elle,à la France,et nous réclamait le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée,afin de jouir d'avantages égaux à ceux que venait d'obtenir l'Allemagne.

Aux termes de l'accord du 2 Juillet I928,les produits tchécoslovaques,sauf quelques exceptions,obtiennent à leur entrée en France,l'octroi du tarif minimum et du régime de la nation la plus favorisée: les droits sont,pour la plupart,conventionnalisés et ne pourront être modifiés que lorsque l'indice des prix de gros marquera une différence de plus de 20% par rapport à l'indice du mois de Juillet I928. Enfin,pour certains produits,nous réduisons les droits du tarif minimum(notamment pour les services de porcelaine).

En échange,la Tchévoslovaquie nous accorde le bénéfice de ses droits les plus réduits et conventionnalise un certain nombre d'abattements pour des produits qui intéressent spécialement notre exportation (automobiles,tulles,etc...)

Le système de politique commerciale qui se dégage de l'ensemble de ces accords.

En somme,de l'accord franco-allemand et des autres accords qui en ont été la conséquence,nous voyons se dégager un système de politique commerciale très différent du système prévu par les lois de I892,de I9I0 et de I9I9,et qui s'éloigne de la politique d'autonomie tarifaire de I892 pour se rapprocher de celle des traités de commerce de la période précédente.

Actuellement,du fait de la répercussion des accords les uns sur les autres,les tarifs intermédiaires prévus par la loi de I9I9 ont presque tous disparu; les pays qui les avaient obtenus ont été,par l'effet des arrangements passés avec des tierces puissances, transférés au régime plus favorable du tarif minimum; c'est ce qui est arrivé,par exemple,pour les produits hongrois,qui bénéficient par contre-coup de l'octroi du tarif minimum aux produits autrichiens. D'autre part, les nouveaux arrangements s'attachent à donner des garanties de stabilité aux relations commerciales,beaucoup de droits sont conventionnalisés; de plus,une disposition dont l'emploi tend à se généraliser,subordonne la possibilité de modifier les droits sur lesquels on s'est mis d'accord au cas de variation sensible constatée dans le niveau des prix. Enfin,la clause générale et inconditionnelle de la nation la plus favorisée redevient de style.

Par la force des choses,notre politique conventionnelle s'aiguille dans le sens d'une protection modérée puisque les faveurs consenties à l'Allemagne ont dû être suivies d'autres concessions aux Etats-Unis

Source : BIU Cujas

à la Suisse,à la Belgique,etc...,et que toutes ces concessions successives réagissent les unes sur les autres,la clause de la nation la plus favorisée généralisant l'application des droits les moins élevés.

La question de la révision du tarif douanier.

L'étude que nous avons consacrée à l'évolution de notre régime conventionnel nous permettra de passer plus rapidement sur la question de la révision du tarif puisque nous savons déjà que cette révision s'est trouvée accomplie,d'une façon presque complète, par ricochet,et qu'elle résulte des accords que nous avons conclus.

La nécessité d'une refonte complète du tarif douanier français se manifeste dès le lendemain de la paix.

Dès la guerre,il était apparu que notre tarif douanier exigerait une refonte totale quand la paix serait rétablie,et la Commission des douanes de la Chambre,présidée par M. Marc Réville,s'en était déjà préoccupée. La paix ne fit que rendre cette nécessité plus manifeste; notre nomenclature douanière était insuffisante et ignorait un assez grand nombre de produits nouveaux auxquels les progrès industriels avaient donné naissance. Les conditions économiques de l'Europe étaient bouleversées et appelaient un remaniement général du tableau des droits.

Cependant,au lendemain de la guerre,la situation était encore trop incertaine,le régime de la monnaie et des prix trop instable pour qu'on pût songer à faire quelque chose de définitif. Profitant des pouvoirs que lui conférait la loi de I9I6,le gouvernement,comme on l'a vu précédemment,se borna à corriger les droits,au fur et à mesure des circonstances par le système des coefficients. Lorsqu'à la fin de I922,la loi de I9I6 devint caduque,la situation se présentait sous un jour plus encourageant: les prix intérieurs étaient relativement stables,et au cours des années I922 et I923 notre change n'accusa pas d'oscillations profondes.

Les travaux préparatoires de la révision du tarif douanier.

La commission des douanes,à ce moment présidée par M. Haudos, reprit alors les études qu'elle avait commencées au cours de la guerre; elle établit un projet de nomenclature et envisage pour la fixation des droits le maintien des droits de base affectés d'un coefficient qui aurait varié entre 2 et 5.

La consultation des groupements industriels et commerciaux.

Sur ces entrefaites, le Ministre du Commerce M. Dior, consulta officiellement,par une circulaire du 25 Mars I923, les groupements industriels et commerciaux sur la réfection du tarif, leur posant des questions précises sur la nomenclature à adopter,le choix à faire entre les droits spécifiques et les

Source : BIU Cujas

droits ad valorem,le paiement des droits en or ou en papier,sur le problème des"industries-clefs" c'est-à-dire des industries qui,considérées comme essentielles à l'économie nationale,peuvent composer une protection spéciale,enfin,sur les mesures à prendre contre le dumping. Les réponses reçues permirent d'arrêter,tout au moins dans ses grandes lignes,la structure du nouveau tarif; par circulaire du 5 Juin I923,le nouveau Ministre du commerce,M. Chaumet,consulta de nouveau les groupements intéressés,cette fois sur le taux des droits à inscrire dans le cadre du nouveau tarif.

Le problème douanier devant le Parlement.

Entre temps,le Parlement continuait à se préoccuper du problème douanier. En I925,MM.Landry et Raynaldi,députés,adressèrent au Ministre du commerce un questionnaire sur l'orientation que le Gouvernement comptait donner à notre politique douanière. A la suite d'une interpellation protectionniste de M.Japy au Sénat, la haute Assemblée adopta un ordre du jour demandant le paiement des droits de douane en or et,provisoirement, le relèvement général des coefficients pour renforcer une protection devenue insuffisante.

De son côté,le Gouvernement pour rendre possible la conclusion de l'accord franco-allemand,alors en cours de négociations,déposait,le 2I Novembre I924,un projet de loi portant révision d'un certain nombre de postes de notre tarif douanier,projet qui d'ailleurs ne fut pas examiné,la Chambre comptant,à ce moment-là, aboutir assez prochainement à l'établissement et au vote d'un nouveau tarif.

Les relèvements successifs du tarif.

L'élaboration de ce nouveau tarif se trouva d'ailleurs interrompue par la crise du change. Il fallut, pour maintenir l'incidence de nos tarifs tarifaires,voter deux relèvements successifs de 30%,tant pour le tarif général que pour le tarif minimum,par la loi du 4 Avril I926,et ensuite par le décret du I4 Août.

Le rejet du projet déposé le II Août I924. Le projet de loi n° 3352

Cependant,pour gagner du temps et pour apaiser l'impatience des négociateurs allemands,le Gouvernement déposait,dès le II août I926,un projet portant révision du tarif des douanes,projet qui d'ailleurs était en blanc. C'était le fameux projet n° 3352. Il ne fut effectivement distribué que le 25 Février I927. En effet le premier texte,préparé par la Direction des affaires commerciales au Ministère du commerce,avait été soumis à l'examen de la Direction des accords commerciaux au même ministère,et celle-ci lui avait fait subir des remaniements assez profonds et en avait sensiblement relevé les droits,pour en faire un tarif de négocia -

Source : BIU Cujas

tions,en vue des pourparlers engagés. Ce projet N°3352 devait passer par des péripéties assez curieuses. Après sa distribution,il fallut attendre,pour commencer la discussion,la distribution du rapport parlementaire. L premier volume du rapport fut distribué au mois d'avri I927,le second au mois de mai,et le troisième volume n'était pas prêt. Il y avait cependant extrême urgence à aboutir,puisque les accords provisoires franco-allemands venaient à expiration le 30 Juin I927. On ne pouvait signer avec l'Allemagne un accord qui comportait,pour certaines catégories de produits,l'application de notre tarif minimum,avant que les droits de celui-ci aient été relevés au préalable. Il fallait donc, en principe,que le nouveau tarif fut voté avant le 30 Juin I927. La Chambre refusa de s'engager dans une discussion aussi précipitée,d'autant plus que les droits prévus au projet du nouveau tarif apparaissaient comme plus élevés que ceux qu'on allait être incessamment obligé de consentir à l'Allemagne,et que,d'une façon générale,le tarif affectait un caractère rigoureusement protectionniste,en contradiction avec certaines déclarations faites,d'autre part,par le Gouvernement. Le Ministre du commerce M. Bokanowski n'insista d'ailleurs pas très énergiquement pour la continuation des débats qui fut ajournée le I7 Avril;il semble qu'en la circonstance,personne n'ait tenu spécialement à assumer des responsabilités. La discussion ne devait plus être reprise.

La loi du 27 Juillet I927 autorise le gouvernement à modifier provisoirement les droits de douane.

On sait comment,à partir de là,la révision du tarif s'est continuée d'une façon oblique. Par la loi du 27 Juillet I927,le gouvernement se faisait autoriser pour trois mois à modifier les droits par décret, en vue de la négociation des nouveaux accords,sauf en ce qui concerne les denrées d'alimentation et les articles vestimentaires,à l'exception des articles de bonneterie. En même temps,la prohibition de sortie des produits agricoles était supprimée. Cette loi fut suivie du décret du 30 août I927,qui releva notre tarif minimum pour un assez grand nombre d'articles(les relèvements touchent à environ I700 positions)appartenant tous à la catégorie des produits industriels: à savoir ceux qui intéressaient spécialement le commerce allemand. D'autres modifications devaient être ultérieurement réalisées,cette fois par voie législative,en conséquence des négociations engagées,à la suite de la signature de l'accord franco-allemand,avec les autres pays: Suisse,Union belgo-luxembourgeoise,Italie,Tchéco-Slovaquie,etc... Ces modifications ont été,pour la plupart,homologuées et incorporées à notre tarif pour

Source : BIU Cujas

la loi du 3 Avril I928.

Le déséquilibre résultant du décret du 30 août I927 rend nécessaire la révision complémentaire du tarif douanier. L'additif douanier et la loi du 2 Mars I928.

Mais le relèvement,limité par le décret du 30 Août I927 à certaines catégories de produits,avait eu pour résultat de fausser complètement l'équilibre de notre tarif; il ne s'appliquait,on l'a vu,qu'aux articles d'industrie,la loi du 27 août I927 ayant exclu les produits agricoles de la délégation provisoire donnée au Gouvernement. Le régime des produits agricoles n'avait donc été l'objet d'aucun changement,alors que la plupart des articles industriels avaient obtenu des relèvements notables de droits. L'écart entre la protection industrielle et la protection agricole se trouvait ainsi accru au détriment de notre agriculture,qui se plaignait avec raison d'être sacrifiée,d'autant plus qu'une baisse sérieuse s'était produite,entre temps,sur le cours des denrées agricoles. Aussi,le Gouvernement commença t il par faire application,en vertu du décret du I8 Novembre I927,de la"loi du cadenas"(v.infrà)aux céréales,aux viandes et aux bestiaux. Cette mesure n'était pas suffisante. Elle ne donnait pas pleine satisfaction aux doléances des agriculteurs. En outre,la révision d'un tarif douanier fait toujours tache d'huile; il fallut se rendre compte que si l'on relevait les droits sur les produits naturels,on serait nécessairement amené à relever également les droits sur les produits transformés dont ils fournissaient la matière première,qu'on ne pouvait toucher aux droits sur les pommes de terre,sur les racines de chicorée,sur les maïs,l'orge,le malt,le houblon,sur les fruits ou sur le sucre,sans toucher également aux droits sur les fécules,sur la chicorée torréfiée,sur l'amidon,sur la bière,sur les confitures,la confiserie et les produits sucrés.

D'autre part,dans le relèvement effectué par le décret du 30 août I927,un certain nombre de produits industriels avait été omis. On constata,par exemple après coup,que les chaussures,qui étaient frappées à l'importation de droits spécifiques,étaient relativement moins imposées que le cuir à chaussures,qui,en vertu de l'accord franco-allemand,était taxé ad valorem La plupart des industriels,sachant qu'on allait procéder à une révision complémentaire,cherchèrent naturellement à en profiter pour obtenir un surcroît de protection en leur faveur.

Enfin,il y avait également à faire état de la clause de l'accord franco-allemand d'après laquelle,sitôt effectuée la révision générale de notre tarif,l'Allemagne bénéficierait pour l'ensemble de ses exportations de la clause de la nation la plus favorisée,c'-

Source : BIU Cujas

est-à-dire de l'application générale de notre tarif minimum. Les produits qui faisaient partie de la liste C de l'accord, c'est-à-dire ceux qui, pour le moment, étaient frappés de droits intermédiaires, se trouveraient ipso facto transférés au tarif minimum. D'où un décalage, contre lequel il était nécessaire de se prémunir, en relevant au préalable les droits du tarif minimum pour certains produits. Cet ensemble de circonstances a contribué à enfler considérablement l'additif douanier du 2 Mars I928: s'il concerne principalement les produits agricoles, il s'étend, en outre, pour des raisons diverses, à un grand nombre de produits industriels.

Modifications apportées au tarif par l'additif douanier et la loi du 2 Mars I928.

Les relèvements de droits qu'il réalise varient dans l'ensemble, entre 5 et 6 I/2, par rapport aux droits d'avant-guerre. La loi du 2 Mars I928 introduit, d'autre part, une simplification fort utile; elle fond ensemble, dans un chiffre unique, les droits de base et les coefficients, qui, jusque-là, étaient demeurés distincts. Il n'y a donc plus aujourd'hui, dans notre tarif, de droits affectés d'un coefficient. Par ailleurs, elle complète, en l'alourdissant considérablement, la nomenclature de notre tarif par de nouvelles subdivisions, qu'elle pousse extrêmement loin, puisqu'il faut aller chercher les droits applicables à certains appareils électriques au n°524bis B bis. On trouve maintenant I3 postes au lieu de 6 pour les crayons, 74 postes au lieu de I0 pour la bonneterie de laine, I0I pour le papier et ses applications au lieu de 5I. Il en résulte une complication, qui n'est point pour faciliter aux commerçants la consultation du tarif, et qui rend aussi plus malaisée la tâche du service.

Quoi qu'il en soit, notre tarif s'est trouvé révisé par fragments, grâce aux mises au point nécessitées par la conclusion des accords commerciaux; et comme la révision dans l'ensemble a été faite, en conformité de ces accords, il en résulte une consolidation des nouveaux droits, qui est pour rendre impossible désormais une modification autonome du tarif et une révision douanière complète. Par le fait, si l'on tient compte de toutes les modifications réalisées depuis le décret du 30 août I927 jusqu'à l'additif douanier du 2 Mars I928; et à la loi du 3 Avril I928 qui a homologué les arrangements avec la Suisse et avec l'Italie, on constate qu'il n'est plus guère d'articles qui n'aient fait l'objet d'une révision.

Caractère du nouveau tarif douanier français de I928

Il n'est pas sans intérêt de voir quel était le caractère du nouveau tarif continu dans le projet 3352, bien que celui-ci soit resté en suspens et soit devenu caduc à la fin de la législature. Ce tarif était sem-

Source : BIU Cujas

blable,dans sa contexture,au précédent: c'était également un tarif à double colonne,avec droits spécifiques pour la plupart des produits,un petit nombre seulement étant taxés ad valorem. Le taux des droits,dans l'ensemble,n'y était pas sensiblement supérieur à celui des autres pays. Cependant,il marquait une tendance très nette au renforcement de la protection,et il semble que ses auteurs aient surtout songé à en faire un tarif de négociations. Ce qu'il y a de certain,c'est que les relèvements effectués par le décret du 30 Août I927 sont restés assez notablement en-deçà des taux inscrits dans le projet 3352. Par ailleurs,ce projet accordait à nos industries une protection beaucoup plus forte que celle réservée à l'agriculture.

L'une de ses dispositions les plus intéressantes,résidait dans l'effort en vue de stabiliser l'incidence des droits de douane,malgré l'instabilité de notre monnaie qui était encore à redouter à cette époque: par rappel d'une disposition déjà insérée dans l'accord franco-belge,non ratifié,et qui se retrouve dans les accords franco-allemand et franco-tchécoslovaque,de I923, l'incidence des droits devait être maintenue d'une façon automatique,par leur adaptation au mouvement des prix,quand l'indice des prix de gros accuserait par rapport au niveau antérieur un écart de plus de 20%.Rien d'ailleurs dans le projet ne visait la politique contractuelle,de sorte que,malgré son allure nettement protectionniste,il ne préjugeait pas de notre orientation douanière.

Coup d'œil sur la dernière période de l'histoire douanière de la France.

Si l'on jette maintenant un coup d'oeil d'ensemble sur cette dernière période de notre histoire douanière,on ne peut manquer d'en dégager cette conclusion qu'elle est le résultat des circonstances beaucoup plus que de l'application d'un programme défini. Partis du régime de la loi de I9I9,qui excluait théoriquement la clause de la nation la plus favorisée,et se tenait étroitement aux principes de la réciprocité de fait de l'autonomie tarifaire,nous avons finalement abouti à un régime de conventionnalisation des droits et d'octroi du traitement général et inconditionnel le plus favorable. Accusant dans le projet 3352 des velléités non douteuses de super-protectionnisme,nous avons,par l'intermédiaire du traité franco-allemand,effectué une révision qui n'a rien d'exagéré,d'autant plus que les accords intervenus ensuite,nous ont encore amené à effectuer certaines réductions,comparativement aux taux fixés par le décret du 30 août I927.

Les résultats obtenus sont supérieurs,en un mot,à ce qu'aurait pu faire craindre l'absence de

Source : BIU Cujas

plan d'ensemble; mais il n'en est pas moins vrai que nous n'avons pas eu jusqu'ici et que nous n'avons pas encore de politique douanière bien arrêtée. La révision s'est faite,indirectement,d'une façon à peu près complète,mais sans que se soit jamais engagé un grand débat sur les tendances de notre politique commerciale et les directives dont elle doit s'inspirer

Si l'on consulte l'opinion publique,on constate que plusieurs courants contradictoires s'y manifestent. Certains milieux seraient portés à réserver à l'industrie le maximum de protection,sauf à sacrifier plus ou moins l'agriculture. Cet état d'esprit,qui ne s'est pas traduit,en système précis,mais qui se fait jour d'une façon plus ou moins instinctive,dérive de la crainte de la vie chère. Les produits agricoles sont ceux dont les prix intéressent le plus directement les masses d'où une tendance à lutter contre leur cherté, d'une part,en maintenant moins élevés les droits qui frappent les denrées de provenance étrangère,et,d'autre part,en prohibant même la sortie des produits de notre agriculture. Les prohibitions de sortie ont été nombreuses et très dommageables aux intérêts agricoles jusqu'à la loi du 27 Avril I927 qui les a supprimées.

L'idée d'assurer une égale protection à l'agriculture et à l'industrie,est d'ailleurs le plus répandue; mais,dans l'application,les ultra-protectionnistes et les partisans d'une politique libérale se séparent complètement les uns des autres. Parmi les derniers figurent,contrairement à ce que l'on croit souvent,les représentants du monde agricole qui,lorsqu'il s'est agi d'établir,dans l'additif douanier,une péréquation entre les droits protecteurs de l'agriculture et ceux de l'industrie,auraient volontiers admis ce qu'on appelait la"péréquation par en bas": c'est la formule même dont s'est servie la Confédération Générale des associations agricoles.

La péréquation par en bas et la péréquation par en haut entre les droits protecteurs de l'agriculture et ceux de l'industrie.

A cette solution s'opposait celle de la"péréquation par en haut",qui est la formule protectionniste,et qui s'appuie sur une conception particulière(1) D'après cette théorie,tandis que l'agriculture française a tout juste maintenu ses positions,l'industrie française,depuis la guerre,s'est considérablement développée. Ce développement est particulièrement sensible, pour notre industrie cotonnière,notre sidérurgie et nos

(1)V.l'exposé et la critique de cette conception dans un article de M.H.Ricard " La crise douanière et l'équilibre économique de la France"(Revue Politique et Parlementaire,n°du IO Mai I927).Cf:Bulletin quotidien d'information,n°sdes 24 et 28 février I927,et plusieurs n°s du mois de mars de la même année.

Source : BIU Cujas

industries chimiques,mécaniques et électriques. Or,la disparition,du fait de la stabilisation de la monnaie, de la prime de change dont bénéficiaient auparavant nos exportateurs, l'acuité de la concurrence internationale,le protectionnisme de plus en plus rigoureux des pays étrangers rendent très difficiles nos progrès sur les marchés extérieurs. La nécessité qui s'impose à nous c'est donc de suivre une politique économique comparable,toutes proportions gardées,à celle des Etats-Unis, qui pratiquent un régime d'économie fermée,c'est-à-dire de réserver à nos grandes industries,par un renforcement de protection,le débouché de notre marché intérieur et de nos marchés coloniaux. Mais ce marché intérieur,ne pourra absorber les produits de nos manufactures,que si on réussit à le transformer et à accroître considérablement sa capacité de consommation.

On y parviendra de trois façons: I°- en mettant en valeur notre domaine colonial,ce qui augmentera les ressources et,par suite,les moyens d'achat des indigènes: 2°-en pratiquant dans la métropole une politique des hauts salaires,qui élèvera le pouvoir d'achat des classes ouvrières; 3° en provoquant un changement dans les habitudes des classes rurales,et en les amenant à élargir leur consommation. Pour cela,l'industrie acceptera de payer à des prix assez élevés les produits d'une agriculture bien protégée qui,renonçant désormais à exporter,se consacrera aux productions nécessaires aux besoins de notre marché et au fonctionnement de nos industries de fabrique. Donc,protection rigoureuse et équivalente pour l'industrie et pour l'agriculture,cette dernière ne cherchant plus ses débouchés que dans la consommation intérieure,en particulier,dans la consommation industrielle,l'industrie nationale,à son tour, bénéficiant,grâce à l'élévation des barrières douanières,d'un quasi-monopole pour l'approvisionnement du marché intérieur et du marché colonial,tel est,en dernière analyse,le système.

Cette thèse,qui conduit à la surindustrialisation et à la surproduction,a été vigoureusement réfutée par M.Ricard dans l'article cité. Tout en sous-estimant nos possibilités d'exportation,elle détruirait l'heureux équilibre,qui s'est maintenu jusqu'ici,entre l'importance de notre production agricole et celle de notre production industrielle,équilibre qui nous a permis de traverser,sans trop de souffrances les crises économiques,si durement ressenties dans les pays voués trop exclusivement à l'activité industrielle.

Enfin,dans un sens tout opposé,dans le sens du libéralisme,on ne saurait méconnaître l'influence,

Source : BIU Cujas

dans une assez large mesure,des grands groupements internationaux,notamment de la Société des Nations, dont l'action a contribué à orienter notre politique vers des solutions plus modérées.

Avant d'en dire quelques mots,il nous reste à mentionner le seul résultat positif auquel a abouti l'élaboration du projet de nouvelle loi douanière: à savoir la réforme de notre régime douanier colonial.

La réforme de notre régime douanier colonial

La loi du I3 Avril I928 et le décret du 2 Juillet I928,issus des travaux de préparation du nouveau tarif douanier,ont,en effet,apporté des modifications assez sérieuses au régime antérieur.

Les trois systèmes de relations douanières entre la métropole et les colonies.

Les relations douanières entre la métropole et ses colonies peuvent être conçues selon trois systèmes différents,dont l'un n'est d'ailleurs plus qu'un souvenir historique; le système de l'exploitation ou du pacte colonial,le système de l'exploitation ou du pacte colonial,le système de l'autonomie douanière et le système de l'assimilation douanière.

Le régime du pacte colonial.

Les caractéristiques essentielles du régime du pacte colonial étaient les suivantes: le marché colonial était réservé aux produits de la métropole; inversement,les produits coloniaux ne pouvaient,en principe, être exportés que dans la métropole; enfin,le monopole des transports entre la métropole et les colonies,et vice-versa,était réservé à la marine métropolitaine. Ce système fut appliqué d'une façon plus ou moins rigoureuse par l'Espagne,le Portugal,l'Angleterre et la France,c'est-à-dire par toutes les puissances coloniales,sous l'ancien régime,et s'est prolongé jusqu'à l'époque moderne. Pour protéger la main-d'oeuvre métropolitaine,la France interdisait même à ses planteurs coloniaux de raffiner sur place leur sucre; de même,l'Angleterre défendait aux habitants de ses possessions d'y établir des filatures de coton,le coton devant être transporté par bateaux anglais dans la métropole pour y être travaillé dans les manufactures anglaises.

Ce régime éminemment choquant,dont tous les avantages étaient pour la métropole,fut supprimé par l'Angleterre,en I850; en France,il fut également aboli par une série de mesures législatives,à partir de I86I,en vue d'atténuer la crise économique dont souffraient alors la plupart de nos colonies. Celles-ci ne produisaient guère que du sucre; or,le sucre colonial était dangereusement menacé sur le marché métropolitain par les sucres de betterave français et par les sucres

Source : BIU Cujas

étrangers dont on venait de supprimer la surtaxe.

Le régime de l'autonomie douanière.

Le Senatus-Consulte du 4 Juillet I866, applicable à nos principales colonies,marque le passage au régime de l'autonomie.Dans ce régime,les colonies sont considérées comme indépendantes de la mère-patrie,au point de vue douanier,et sont maîtresses de leurs tarifs. Le Senatus-Consulte de I866 donne aux colonies,représentées par leurs conseils généraux,le droit de voter des droits de douane sur les produits étrangers,sauf approbation par décret en conseil d'Etat,et d'établir souverainement des octrois de mer sur les produits de toutes provenances,français ou étrangers.(Les octrois de mer sont des taxes de consommation,perçues sur la côte au profit des communes et dont le montant forme une sorte de fonds commun,réparti par le gouverneur entre les budgets communaux. Ce sont en somme,des octrois municipaux qui,au lieu d'être perçus aux limites de la commune,le sont sur le littoral de la colonie.

Ce régime provoqua des abus; certaines colonies: La Martinique,la Guadeloupe et la Réunion,ne votèrent pas de droits de douane sur les produits étrangers,mais seulement des octrois de mer,applicables aussi bien aux produits français qu'aux produits étrangers;Les exportations françaises furent compromises et nos possessions nouèrent des relations commerciales,plus étroites, avec l'étranger qu'avec nous-mêmes. Cette situation suscitait des plaintes d'autant plus vives que, si nos colonies bénéficiaient de l'autonomie douanière,elles n'avaient pas encore l'autonomie financière,qui en eût été la compensation. La majeure partie de leurs dépenses était,en effet,imputée par les ressources du budget métropolitain.

Aussi,lorsque notre régime douanier fut réorganisé par la loi du II Janvier I892,le régime de l'assimilation fut-il substitué dans nos colonies au régime de l'autonomie douanière.

Le régime de l'assimilation.

Dans le régime de l'assimilation,la colonie,au point de vue douanier,est considéré comme une province de la mère-patrie,c'est-à-dire que le régime douanier de la métropole s'y applique. En principe, à l'introduction des produits étrangers dans la colonie,les droits sont les mêmes que ceux de la métropole;c'est l'application pure et simple du tarif métropolitain. Au contraire,l'introduction des produits métropolitains dans la colonie et l'importation des produits coloniaux dans la métropole,bénéficie,du moins en principe,en franchise, puisque ces produits sont censés passer simplement d'-

Source : BIU Cujas

une province à une autre d'un même pays.

Atténuations au régime de l'assimilation.

Ce régime est d'ailleurs difficile à appliquer intégralement,car on tomberait dans des exagérations. Des atténuations s'imposent dans la pratique. Ainsi, la métropole peut avoir intérêt à maintenir certains droits à l'entrée des produits de ses colonies,mais ces droits seront moins élevés que pour les produits importés des colonies étrangères. D'autre part,il y a certains objets que nos colonies,à cause de l'éloignement et des frais de transport,ne peuvent faire venir de la métropole et dont elles doivent s'approvisionner dans leur voisinage: le blé,la viande,les matières premières des pays voisins,etc... soumettre ces articles aux droits du tarif métropolitain serait grever inutilement les consommateurs de la colonie sans aucun profit pour le commerce métropolitain.

Le régime de l'assimilation est une résultante de la politique protectionniste.

Destiné à nouer plus solidement les relations entre la métropole et ses colonies,le régime de l'assimilation est une résultante de la politique protectionniste adoptée à la fin du XIXème siècle par la plupart des pays. Quand la métropole voit les autres pays fermer leurs marchés à ses produits,elle cherche naturellement à leur réserver le seul marché extérieur sur lequel elle puisse avoir action,c'est-à-dire son marché colonial.D'autre part,comme les droits protecteurs augmentent les prix de revient des producteurs métropolitains,leurs articles ont besoin d'un traitement de faveur dans nos colonies. Autrement,ils ne pourraient pas y lutter contre la concurrence des producteurs des pays protectionnistes. L'assimilation,est,en somme,réalisée dans l'intérêt exclusif de la métropole,et c'est par là qu'elle est critiquable.

Les applications du régime de l'assimilation. Les dérogations au principe.

Le régime de l'assimilation,appliqué en I884 à l'Algérie,et en I887 à l'Indo-Chine,fut généralisé par la loi douanière du II Janvier I892. Toutefois,il comporte en vertu de cette loi, une exception pour certaines colonies dont la situation géographique fait surtout des lieux de passage pour accéder à l'intérieur des continents(établissements de l'Inde, côte occidentale d'Afrique,etc...).L'application des droits élevés du tarif métropolitain en aurait simplement détourné le trafic vers d'autres points de pénétration situés en territoire étranger. Aussi,les droits de douane y sont-ils fixés par décret en Conseil d'Etat,sur la demande des Conseils locaux. D'autres exceptions ont été également admises pour quelques-unes de nos possessions,à l'égard desquelles notre liberté douanière est limitée,pour un temps plus ou moins long,par des actes ou des traités internationaux,ainsi que pour quelques colonies,dont le déve-

Source : BIU Cujas

loppement insuffisant exclusait la possibilité de leur appliquer le tarif métropolitain. Toutefois,on doit noter que, dans la pensée du législateur de I892,il ne s'agissait là que de dérogations exceptionnelles,appelées à disparaître le jour où on verrait la possibilité de les supprimer.

Le régime des colonies dites assimilées.

En dehors des colonies dans cette situation spéciale,qui ont des tarifs douaniers particuliers,fixés par décret en Conseil d'Etat,toutes les autres sont soumises au même régime que la métropole. Les produits étrangers y acquittent les droits du tarif métropolitain sauf exceptions pour les articles dont nos colonies ne peuvent pas s'approvisionner en France. Ces exceptions ne peuvent d'ailleurs être accordées que par décret en Conseil d'Etat,les conseils locaux entendus. Le vote des droits de douane échappe donc aux conseils locaux. D'autre part, ils ne peuvent plus établir d'octrois de mer que sous réserve de l'approbation par décret en Conseil d'Etat. En échange de la protection dont nos produits jouissent sur leur marché, les colonies de cette catégorie,dites assimilées,bénéficient,à l'entrée de leurs produits en France,d'un régime de faveur,qui, sous l'empire de la loi de I9I2,n'est d'ailleurs pas un régime de franchise générale et absolue,mais comporte pour beaucoup d'articles le paiement de demi-droits.

Plaintes soulevées par le régime de l'assimilation.

Le régime de l'assimilation ne tarda pas à soulever des plaintes assez vives,surtout à la suite de l'aggravation des droits protecteurs par notre tarif du 29 Janvier I9I0. On faisait ressortir qu'il est illogique d'appliquer uniformément à nos colonies un tarif fait uniquement dans l'intérêt de la métropole et qui ne tient compte, ni de leur degré d'éloignement, ni de leur degré de développement,ni de leurs besoins,ni de leur situation par rapport aux marchés étrangers. Elles perdent pour leurs productions des débouchés dans les pays voisins,faute d'avoir la possibilité de leur consentir des avantages corrélatifs,et elles ne trouvent pas de compensations dans la métropole,puisque les statistiques accusent qu'entre I890 et I9I0,par exemple,la part des produits coloniaux,dans l'ensemble de nos importations coloniales,est tombée de 52% à 40%. D'autre part le commerce français,dans l'intérêt duquel ce régime avait été institué,n'en profiterait point,puisque,deI892 jusqu'en I9I0,la part des produits de provenance française dans les importations de nos colonies s'était réduite de 50% à 43%. Aussi,dès avant la guerre, des

Voeux et propositions en vue du retour

voeux et des propositions de réforme avaient-ils été présentés,en vue d'un retour plus ou moins complet au principe de l'autonomie douanière.(v. propos. Tay-Riout,

Source : BIU Cujas

au moins partiel, au régime de l'autonomie douanière pour les colonies.

Ch. des dép. I9 janvier I9II, N° 685; projet de loi Lebrun, du I2 décembre I9I2). C'est également en ce sens que s'est prononcé depuis la guerre le Congrès du régime douanier colonial, tenu à Marseille, en I925. v. notamment le rapport de M. Baillaud dans le Compte-rendu du Congrès, p. 284 et suiv.).

De son côté, le Gouvernement s'était également préoccupé de cette question, avant même la fin des hostilités. Un décret du 6 février I9I8 avait institué au Ministère des colonies une commission pour l'étude des problèmes coloniaux posés par la guerre. Parmi les obstacles au développement des relations de la métropole avec ses possessions, les travaux de cette commission signalèrent notre régime douanier, qui ne tenait pas suffisamment compte des intérêts de nos colonies. Ils aboutirent au dépôt par M. Albert Sarraut, le I2 avril I92I, d'un projet de loi, qui fixait les principes d'un programme complet de politique économique coloniale. Ce programme nous est devenu d'autant plus nécessaire qu'à la suite de la guerre la France, tant du fait de ses propres possessions que des pays placés sous mandat qu'elle administre, se trouve à la tête d'un immense empire colonial qui, par sa superficie et sa population vient immédiatement après l'empire britannique.

Le programme Sarraut est d'ailleurs resté en suspens; mais, lors de l'établissement du projet N° 3352 portant révision du tarif, le Gouvernement reprenant sur ce point les dispositions du projet Sarraut, insérera dans le texte soumis aux Chambres une série d'articles réformant le régime douanier de nos colonies. Ce sont ces articles, détachés du projet N° 3352 devenu caduc, qui ont fourni la matière de la loi spéciale du I3 avril I928.

La loi du I3 avril I928 sur le régime douanier des colonies.

La loi de I928 maintient au point de vue douanier, la division de nos colonies, en deux groupes: les colonies assimilées et les colonies ayant un régime autonome. Mais l'équilibre des deux groupes est complètement modifié. Le premier groupe comprend nos vieilles colonies, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion ainsi que l'Indo-Chine et Madagascar. Le Gabon et la Nouvelle-Calédonie, qui faisaient partie autrefois des colonies assimilées, sont maintenant transférés au groupe des colonies autonomes: la Nouvelle-Calédonie parce que, située aux antipodes, elle est forcément tributaire de l'Australie, au point de vue économique; le Gabon, parce que l'application de notre tarif métropolitain y avait pour effet d'en dé-

I° Les colonies assimi-lées.

Source : BIU Cujas

tourner le trafic, celui-ci se portant de préférence vers les colonies avoisinantes, qui avaient des tarifs autonomes.

Le second groupe comprend toutes les colonies non assimilées et les territoires africains sous mandat français, c'est-à-dire que à raison de l'extension récente de notre empire colonial, il est maintenant plus important que l'autre. Le régime qui lui est appliqué, au lieu d'être envisagé, ainsi que le faisait le législateur de I892, comme un régime d'exception, destiné, un jour ou l'autre, à disparaître, est considéré maintenant comme son régime normal.

Le statut douanier des colonies assimi-lées.

Le statut douanier du premier groupe est conforme aux principes traditionnels de l'assimilation. Les produits français sont admis en franchise dans les colonies de ce groupe et, réciproquement, les produits de ces colonies bénéficient de la franchise à leur importation en France. La franchise absolue est maintenant de droit pour leurs produits et se substitue au régime de faveur, institué par la loi de I892, qui n'allait pas, la plupart du temps, jusqu'à la franchise complète. C'est donc un avantage considérable que leur accorde la loi de I928.

Quant aux produits étrangers pénétrant dans les colonies du premier groupe, ils y subissent les mêmes droits que ceux du tarif, général ou minimum, métropolitain et se voient également appliquer les prohibitions d'entrée contenues dans ce tarif. Cependant, la loi prévoit que pourront être admises en faveur d'articles déterminés, des dérogations partielles, qui feront l'objet d'une tarification spéciale à la colonie considérée.(I) Ces dérogations pourront être demandées par les divers conseils coloniaux (conseils généraux, délégations financières, conseils de gouvernement ou d'administration,suivant les différentes colonies). Il sera statué sur leur demande dans les trois mois, par décret contresigné du Ministre des colonies, après avis des Ministres du commerce, de l'agriculture et des finances.

Faute de décret dans les trois mois, la délibération des assemblées locales sera considérée comme approuvée. Cette disposition reproduit, dans ses

---

(I) Ces tarifs spéciaux devront d'ailleurs être maintenus dans une relation constante avec ceux de la métropole et subiront les mêmes pourcentages d'augmentation ou de diminution que ceux-ci, sous réserve de dérogations possibles à la demande des conseils locaux.

Source : BIU Cujas

grandes lignes, une disposition déjà contenue dans l'article 4 de la loi du II janvier I892 (Cod. art. 3I9); mais elle simplifie la procédure et la rend beaucoup plus expéditive: d'abord en substituant l'approbation par décret simple à l'approbation par décret en Conseil d'Etat et, surtout, en fixant pour statuer un délai assez bref, à l'expiration duquel le tarif est considéré comme approuvé d'office, si aucune décision n'est encore intervenue.

2°,Colonies ayant un régime autonome. Le statut douanier de ces colonies.

Les colonies du second groupe ont, au contraire un régime propre. Dans leurs relations avec la France, deux hypothèses sont à prévoir.

I°: elles accordent à nos produits un régime préférentiel, c'est-à-dire les traitent plus favorablement que les produits étrangers. Dans ce cas, elles bénéficient de la franchise à l'entrée en France pour leurs denrées d'alimentation, leurs matières premières industrielles, et éventuellement pour d'autres articles. La liste de ceux-ci est fixée par décret: les produits en dehors de cette liste bénéficient de notre tarif minimum ou de droits réduits établis par décret.

2°: elles n'accordent pas de régime préférentiel aux produits de la métropole et leur appliquent le même traitement qu'aux produits étrangers (certaines de nos possessions sont tenues, par des actes diplomatiques ou des traités internationaux, à ne pas faire de discrimination en faveur de nos produits). Les colonies dans ce cas sont soumises, pour l'ensemble de leurs produits, aux droits de notre tarif minimum, possibilité étant prévue d'accorder par décret à certains articles de ces territoires des détaxes, voire même l'exemption des droits de douane.

Les sucres et les produits sucrés originaires des colonies du second groupe, ainsi que les guinées de l'Inde française, sont exempts de droits.

Quant aux produits étrangers importés dans les colonies à tarif autonome, ils acquittent les droits des tarifs locaux, qui peuvent naturellement varier d'une colonie à une autre. Ces tarifs, en effet, sont établis, sur délibération des conseils locaux, par décret contresigné du Ministre des colonies, après avis conforme des Ministres de l'agriculture, du commerce et des finances. Ici également il suffit d'un décret simple, et le tarif libéré par les assemblées locales est considéré comme homologué, dans le cas où le décret prévu n'est pas intervenu dans les trois mois qui suivent la réception du texte de la délibération au ministère des colonies.

Source : BIU Cujas

Les échanges d'une colonie à l'autre.

Ajoutons - et ceci s'applique aux deux groupes- que les échanges d'une colonie française à une autre ou à un pays sous mandat ont lieu en franchise, sauf exception concernant les fils et tissus de coton de l'Inde française.

Les droits et prohibitions de sortie.

Les droits et prohibitions de sortie appliqués en France ne sont pas applicables aux expéditions de marchandises à destination de nos colonies; mais celles-ci peuvent établir sur leur territoire des droits ou des prohibitions de sortie, qui sont institués par décret suivant la procédure indiquée précédemment, c'est-à-dire après délibération des assemblées locales et ratification par décret simple dans les trois mois.

Prohibitions ou restrictions établies à l'entrée de la métropole.

Les prohibitions ou restrictions établies à l'entrée de la métropole dans un intérêt public ou comme conséquence d'un monopole de l'Etat sont applicables aux produits originaires d'Algérie des colonies ou des territoires sous mandat.

Régime des décrets accordant des dérogations de droits ou des tarifs spéciaux.

Il convient de noter 1° que tous les décrets prévus par la loi pour accorder des dérogations ou des réductions de droits,ou pour établir des tarifs spéciaux sont soumis à la ratification des Chambres, dès leur publication au Journal Officiel, si les Chambres sont en session, sinon dans le mois qui suivra leur plus prochaine réunion; 2° que toutes les exemptions et modérations de droits prévues en faveur des produits importés de nos colonies sont subordonnées à la condition du transport en droiture et à la production des justifications réglementaires, sous réserve de dérogations qui peuvent être consenties à la demande des conseils locaux, par le Ministère des colonies.

L'influence des milieux internationaux sur l'évolution de notre politique douanière.

Nous avons constaté en étudiant la politique douanière de la France depuis la guerre, que cette politique avait évolué dans le sens d'un libéralisme relatif.

A cette évolution n'a pas été étrangère l'influence de la Société des Nations et des grands groupements internationaux, dont l'activité a, du moins, contribué à réfréner les velléités de superprotectionnisme, qui se manifestaient dans presque tous les pays.

La recrudescence du protectionnisme après la guerre.

Il n'est pas douteux que la guerre a provoqué une recrudescence générale du protectionnisme. Les nouveaux pays, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Au-

Source : BIU Cujas

triche réduite à elle-même, sont passées d'emblée à la limite extrême de la protection. De leur côté, la plupart des vieux pays ont relevé leurs tarifs. Le tarif français lui-même, bien que n'étant pas parmi les plus rigoureux, applique depuis les retouches successives dont il a été l'objet, des droits sensiblement supérieurs à ceux de I914, compte tenu de la dévaluation de notre monnaie.

Le gouvernement italien a adopté en I92I, un nouveau tarif sévèrement protectionniste, le tarif Giolitti qui a été modifié depuis lors à plusieurs reprises, et avait, dès le début de la guerre, établi la règle du paiement des droits de douane en or.

La Belgique a voté également le I0 novembre I924 un tarif renforcé à nomenclature très détaillée, dont le taux dépasse souvent celui du tarif français; e dont elle a encore relevé, depuis lors, un certain nombre de postes.

Quant à l'Allemagne, après avoir prescrit en I9I9 le paiement des droits en or, et avoir vécu ensuite pendant la période d'effondrement du mark, sous un régime provisoire d'interdiction générale d'exportation, sauf dérogations, elle a remplacé, le I7 août I925, son tarif de I902 par un tarif plus protectionniste, qui lui a d'ailleurs servi surtout de tarif de négociation, pour conclure des accords.

Les pays les plus libre-échangistes par tradition et par tempérament, comme l'Angleterre, sont eux-mêmes entraînés dans le mouvement. Nous avons déjà signalé l'établissement en I9I5 des droits Mac-Kenna ensuite supprimés, puis rétablis, ainsi que le vote, en I92I, de la loi sur la protection des industries - clés maintenue et aggravée en I926, puisque des industries non comprises dans les industries-clés peuvent maintenant, en certains cas, demander, elles aussi, le bénéfice d'une protection spéciale dont le Broard of Trade apprécie l'opportunité.

L'action des milieux internationaux sur l'évolution de la politique douanière.

Cependant, si chaque pays est protectionniste pour lui-même, il ne manque pas de s'apercevoir des dommages que lui cause le protectionnisme des autres; aussi était-il naturel que les milieux internationaux, confrontant les différentes politiques suivies par les pays qui s'y trouvaient représentés, se rendissent compte des inconvénients que présente pour la prospérité des peuples la poussée protectionniste.

D'autre part, dans ces milieux, où l'on se borne à préparer des projets de conventions et à formuler des voeux ou des recommandations, les principes doctri-

Source : BIU Cujas

naux ont naturellement plus d'influence qu'au sein de gouvernements ou de parlements obligés de compter avec le particularisme des intérêts nationaux et de lui donner satisfaction par des solutions positives.

Par ailleurs, le protectionnisme contemporain, envisagé sous l'angle international, apparaît comme un obstacle au règlement de la guerre, puisque les pays grevés de réparations ou de dettes de guerre ne peuvent transférer les sommes à leur charge que grâce à l'accroissement de leurs exportations.

Les organismes internationaux au point de vue douanier avant la guerre.

A ces causes se joint la persistance d'un certain idéalisme, déjà nettement affirmé dans les quatorze points du président Wilson, et encore exprimé dans l'article 23 § e du Pacte de la Société des Nations, qui invite les membres de la Société à prendre des dispositions" pour assurer la garantie et le maintien de la liberté du commerce et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la société".

A vrai dire, en matière douanière, les organismes internationaux ne datent pas seulement de la guerre de I9I4; on comptait quelques-uns auparavant: tels l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, fondé en I890 et qui publie les tarifs de tous les pays, ainsi qu'un bulletin international des douanes en cinq langues. Le Bureau international de Statistique créé à Bruxelles à la fin de I9I3, à la suite de la conférence de statistique commerciale de Bruxelles de I9I0, et qui, par suite de la guerre, n'a pu fonctionner que depuis I922; l'Institut International d'agriculture de Rome, fondé en I904, et qui publie des statistiques concernant la situation de l'agriculture dans tous les pays; etc...

Les organismes internationaux au point de vue douanier, après la guerre. La Société des Nations. La Chambre de Commerce internationale.

Ce n'est toutefois que depuis la guerre que le mouvement a pris toute son ampleur. A ce mouvement ont participé à la fois les gouvernements (la conférence de Gênes en I923 était une conférence organisée par les représentants des gouvernements alliés), la Société des Nations et différents groupements, dont le plus important est la Chambre de commerce internationale, créée en I9I9, et qui, à la différence de la Société des Nations, comprend des représentants des Etats-Unis.

La Chambre de commerce internationale, depuis sa fondation, a poursuivi, parallèlement à la Société des Nations et dans le même esprit qu'elle, la suppression des entraves douanières et la modification des

Source : BIU Cujas

régimes douaniers dans un sens plus libéral. La plupart des questions étudiées dans les Conseils de la Société des Nations ont été aussi au cours des réunio de la Chambre de commerce internationale. Celle-ci a délégué des experts à la Société des Nations et y a é représentée dans les grandes conférences économiques, enfin, elle a une représentation permanente dans le Comité Economique consultatif récemment créé par la Société des Nations.

La Conférence de Bruxelles de septembre I920.

A la suite de la publication d'un mémoire relatif aux finances internationales et dans lequel un groupe de financiers en vue appartenant à divers pays signalaient la gravité du désordre financier de l'Europe, le Conseil de la Société des Nations décida de provoquer la réunion d'une conférence internationale, en vue d'aborder l'étude de la crise financière et de chercher les remèdes. Cette conférence, convoquée par les soins du second conseil de la Société des Nations se tint à Bruxelles dans le courant de septembre I920. Elle rappela incidemment que l'amélioration de la situation financière des pays atteints par la guerre dépendait, du retour graduel à la liberté du commerce, par la suppression des restrictions artificielles et des discriminations de prix, qui faussaient le régime des échanges internationaux.

La Conférence de Gênes au printemps I923 La motion de l'Allemagne.

En I922, la conférence des Gouvernements alliés tenue à Cannes, constatant la prolongation de la crise européenne, décida qu'une conférence d'ordre économique et financier de toutes les puissances européennes devrait être organisée. Une commission internationale, siégeant à Londres prépara le programme de cette conférence, qui s'ouvrit à Gênes, au printemps de 1923. L'Allemagne, reprenant un voeu sur lequel les experts de Londres n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord proposa comme base de la politique douanière internationale l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée. A ce moment, d'ailleurs elle y était particulièrement intéressée, puisque, en vertu du traité de Versailles, elle était obligée, pendant deux années encore, d'accorder aux alliés le bénéfice de cette clause, sans réciprocité. La proposition allemande suscita un long débat, au cours duquel s'affrontèrent les deux thèses, déjà exposées, de l'égalité et de la réciprocité, cette dernière soutenue par le délégué français, M. Sorruys. A la suite de la discussion, la conférence adopta une motion transactionnelle qui cherchait, tant bien que mal, à concilier les deux points de vue opposés. Elle recommandait "la reprise

Source : BIU Cujas

des relations commerciales sur la base de traités de commerce reposant d'une part sur le système d'une réciprocité adaptée aux circonstances spéciales, et contenant d'autre part, dans les limites du possible, la clause de la nation la plus favorisée".

es recommandations de la Conférence de Gênes.

Plus importantes, parce que de caractère plus pratique, furent les recommandations de la conférence de Gênes touchant la réduction au strict minimum des prohibitions d'importation et d'exportation, la suppression des restrictions à la sortie des matières premières, la publicité des tarifs, l'adoption de nomenclatures douanières uniformes et la suppression des entraves dues aux formalités douanières.

a Conférence conomique de enève et e Convention nternationale du 3 Novembre I923.

Ce n'étaient que des recommandations de principe indiquant d'une manière très générale les voies à suivre; elles orientèrent cependant dans un sens positif les travaux de la Société des Nations. Celle-ci qui avait créé dans son sein, en I92I, un Comité économique et financier, héritier de l'ancien Conseil économique interallié, le chargea de rassembler une documentation qui servit de base aux discussions de la Conférence économique de Genève d'Octobre I923, pour la simplification des formalités douanières. Cette conférence a abouti à l'établissement d'une convention internationale en date du 3 novembre I923, qui, depuis lors, a reçu l'adhésion d'une trentaine d'Etats, parmi lesquels la France. La convention de I923 porte engagement des Etats adhérents de ne pas entraver leurs relations commerciales par des formalités douanières ou similaires, excessives, inutiles ou arbitraires. D'autre part, les formalités pour l'obtention de licences de dérogation, en cas de prohibition ou de restriction à l'entrée ou à la sortie des marchandises devront être simplifiées, rendues plus rapides et soumises à une publicité, qui permette aux intéressés de se renseigner facilement. Toute la publicité nécessaire devra, de même, être donnée aux lois et aux règlements douaniers, afin que le public en ait connaissance préalablement à leur mise en application. Le régime des échantillons, les règles concernant les certificats d'origine, les visites, le dédouanement des marchandises en entrepôt, seront simplifiés et améliorés. Au cas où les dispositions contenues dans la convention souleveraient des difficultés et donneraient lieu à des contestations entre deux pays, ces contestations devront être soumises à un arbitrage.

La conférence de Genève de I923 émit encore d'autres voeux, relatifs notamment à la suppression des prohibitions.

Source : BIU Cujas

L'arrangement de Stockholm du 28 août 1924.

Signalons aussi dans le domaine des simplifications douanières réalisées au cours de la même période, l'arrangement conclu à Stockolm le 28 août 1924 relatif au contrôle douanier des envois postaux.

La question de la suppression des prohibitions d'entrée et de sortie.

La question de la suppression des prohibitions d'entrée et de sortie, simplement posée par la conférence de Genève de I923, restait ouverte. Aussi, en septembre I924, la cinquième assemnlée de la Société des Nations chargea-t-elle le Comité économique de rechercher les bases d'une entente internationale pour leur suppression. Le comité prépara un projet d'accord en I2 articles. Aux termes de ce projet, dont les dispositions sont passées dans la convention du 8 Novembre I927, les Etats contractants s'engagent à supprimer dans les six mois 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°- Prohibitions ou restrictions visant la défense nationale, la sécurité et d'ordre public.

2°- Prohibitions ou restrictions ayant pour but la protection de la santé publique.

3°- Prohibitions ou restrictions ayant pour but la protection des animaux et des plantes contre la maladie, la dégénérescence ou l'extinction.

4°- 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 soient également prohibés ou limités à l'intérieur du pays.

5°- Prohibitions ou restrictions d'exportation ayant pour but la protection du patrimoine national, artistique, historique ou archéologique.

6°- Prohibitions ou restrictions édictées pour protéger la propriété industrielle, littéraire et artistique et pour empêcher la concurrence déloyale.

7°- Prohibitions ou restrictions ayant pour objet 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°- Prohibitions ou restrictions appliquées aux articles qui sont à l'intérieur du pays, l'objet d'un monopole public.

9°- Prohibitions concernant le trafic des armes

Source : BIU Cujas

de l'opium ou autres commerces susceptibles de créer des dangers ou des abus.

IO°- Prohibitions ou restrictions applicables aux espèces, à l'or, à l'argent, au papier-monnaie et autres titres.

Enfin l'article 5 du projet maintient aux puissances signataires 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 intérêts vitaux, d'ordre économique ou financier du pays". Comme il n'est pas possible de définir ce que sont ces circonstances anormales et extraordinaires qui pourront justifier des mesures d'exception, il appartiendra à des juridictions arbitrales de statuer, au cas où une différence s'élèverait, à cet égard entre les Etats D'ailleurs les mesures prévues devront être purement transitoires, ne pourront intervenir qu'au cas de nécessité exceptionnelle et ne pourront constituer un moyen arbitraire de protéger la production nationale ou d'établir une discrimination au détriment de tout autre Etat contractant.

Lorsque les auteurs du projet ont rédigé l'article 5, ils ont eu en vue une situation, qui ne rentrait dans aucun des cas de dérogation visés par l'article précédent: à savoir, celle qui résultait alors du désarroi général des changes. Les pays dont la monnaie s'effondre sont exposés ç 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 substance, ils peuvent se trouver dans la nécessité 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 de se préserver de cette invasion de son marché, en édictant des prohibitions d'entrée.

Le projet préparé par les experts fut soumis à la Conférence économique internationale de Genève du mois de mai I927 et renvoyé par elle à une conférence spéciale, qui se réunit au mois d'octobre de la même année. Celle-ci l'adopte en y ajoutant seulement une disposition accordant, pour des listes limitées d'articles différent de l'un à l'autre, à certains qui se trouvaient en face de situations de droit

Source : BIU Cujas

et 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, la prohibition d'exportation des ferrailles; la Bulgarie, la prohibition d'exportation des roses et des rosiers etc...

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

La Convention du 8 novembre 1927.

Cette convention du 8 novembre 1927 a été renvoyé, pour la fixation de sa date d'entrée en vigueur, à une commission, qui s'est réunie en juillet 1928 et qui a décidé qu'elle serait applicable dès le Ier Janvier 1930, si elle avait obtenu l'adhésion d'au moins 18 Etats. Cette condition étant maintenant réalisée, on peut considérer comme définitive la date fixée.

Accords internationaux spéciaux supprimant certaines prohibitions ou restrictions d'exportation.

En attendant toujours sous les auspices de la Société des Nations, ont été 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, celles ralatives aux os.

Importance de la Convention du 8 novembre 1927.

La convention du 8 novembre 1927 est 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 intéressées des divergences de vue sur lesquelles les juridictions arbitrales devront se prononcer. En tout cas, on n'en saurait contester le caractère nettement. Sa conclusion est d'autant plus intéressante qu'il s'agissait d'un sujet des plus délicats, les Etats étant généralement très jaloux de leur indépendance en cette matière.

Les décisions de la conférence économique internationale de mai 1927

Si grand que soit l'intérêt de la convention sur la suppression des prohibitions, beaucoup plus vaste encore est la portée des décisions prises par la Conférence économique internationale du mois de mai 1927. Cette conférence avait été préparée, dès la fin de 1925 à la demande de la France, et notamment sur l'initiative de M. Loucheur,- par le Comité économique

Source : BIU Cujas

de la Société des Nations, mandaté à cet effet par l'Assemblée générale de Genève. Elle s'est attaquée aux principes directeurs mêmes de la politique douanière. Pour obvier à l'instabilité des tarifs et à la précarité des conventions, elle préconise le retour à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. "Il est certain, énonce le Rapport, que ce "serait réaliser un pas décisif dans la restauration du monde que d'instituer à nouveau le régime des trai- "tés à long terme, assurant l'égalité de traitement. "A cet effet, il est hautement désirable que la clau- "se de la nation la plus favorisée reçoive l'interpré- "tation la plus large et la plus inconditionnelle." (I) La résolution se complète d'ailleurs de cette réserve que "l'égalité de traitement est insuffisante pour rétablir des relations pacifiques entre les peuples, si elle n'assure pas aux parties contractantes une juste réciprocité de fait et ne les conduit pas à modérer leurs tarifs.

La Conférence engage, d'autre part, les Etats à insérer dans leurs traités de commerce une clause d'arbitrage obligatoire.

Elle invite enfin les puissances représentées, pour faciliter la négociation des traités, à poursuivre des études en vue de l'institution d'un régime tarifaire identique, ou tout au moins de systèmes tarifaires ayant des bases communes, aussi semblables que possible les unes aux autres.

La Conférence a également abordé la question brûlante du niveau des tarifs. Le délégué français M. Serruys, réclamant le retour au niveau d'avant-guerre, voyant dans le protectionnisme d'avant 1914 le prot-type de ce qu'on appelle les "droits compensateurs", auxquels il conviendrait, dans l'avenir, de limiter la protection."Que les Etats, disait le texte "que M. Serruys soumit à la conférence, sous réserve "seulement des nécessités de leur sécurité nationale "ou des intérêts vitaux de leur économie, donnent au- "tant que possible à leur production une protection "limitée à la compensation des conditions plus favo- "rables de production ou de régime plus avantageux "des prix dans le principal pays concurrent". Ce texte "fut d'ailleurs écarté comme susceptible de couvrir

---

(I) Il est assez curieux à constater que cette rédaction émane d'un texte proposé par M. Serruys, délégué français, qui avait combattu à Genève, en 1923, la clause en question. Il est vrai qu'en 1927 M. Serruys parlait en son nom personnel et non plus, cette fois comme porte-parole de son gouvernement.

Source : BIU Cujas

une politique protectionniste aussi bien qu'une politique libérale. Il est, en effet, assez difficile d'apprécier la mesure de la compensation nécessaire; de plus, le prétexte des intérêts vitaux de l'économie pourrait être invoqué pour tenter de justifier toutes les majorations. Enfin, le principe même de la protection compensatrice, qui conduit à empêcher les consommateurs de profiter des bas prix des pays qui produisent dans les conditions les meilleures, choquait les représentants du libre-échange.

Finalement, après avoir écarté le voeu de la délégation ouvrière en faveur d'une réduction par étape des taux des tarifs actuels, le but à atteindre devant être, au bout d'un certain temps, la disparition complète des droits de douane, la conférence adopta la recommandation suivante: "Que les nations prennent immédiatement des mesures pour supprimer ou abaisser "les barrières douanières qui opposent de graves obs-"tacles aux échanges internationaux, en commençant par "celles qui étaient destinées à faire face à des per-"turbations temporaires résultant de la guerre". Le sens de cette dernière recommandation est d'ailleurs bien mise en lumière par la déclaration qui la précède. La conférence proclame, en effet, que le moment est venu de mettre fin à l'accroissement des tarifs et de s'orienter dans une direction opposée.

Ajoutons encore que la conférence s'est également prononcée avec énergie contre les droits à l'exportation et contre tous les procédés indirects du protectionnisme, qui consistent dans les primes directes ou indirectes aux exportateurs.

Ce ne sont là évidemment que des voeux, mais qui sont de nature à exercer une très grosse influence sur l'orientation de la politique de l'avenir.

Le comité consultatif de la Société des Nations.

A la suite de la conférence de 1927, la Société des Nations a décidé la création, indépendamment de son comité économique, qui est un organe d'études et de préparation des grandes conférences, d'un Comité consultatif économique, où sont représentés les Etats ainsi que la Chambre de commerce internationale, et qui est appelé à jouer le rôle d'une sorte de Parlement économique international. Il convient de remarquer que, du fait de la représentation, dans ce Comité, de la Chambre de commerce internationale, les Etats-Unis se trouvent indirectement conviés à participer aux travaux d'un organisme rattaché à la Société des Nations.

La question qui a, depuis lors, principalement

Source : BIU Cujas

retenu l'attention de la Société des Nations est celle de l'unification de la nomenclature douanière, dont nous renvoyons l'examen au chapitre où l'on étudiera les caractères des tarifs douaniers.

Les voeux de la conférence économique internationale de I927 ont eu un très grand retentissement, ils se produisaient à la suite d'un événement, qui avait déjà fait un certain bruit en I926: la publication, en Octobre I926 du "Manifeste des banquiers", intitulé "plaidoyer pour la suppression des obstacles au commerce en Europe" et signé par plusieurs gouverneurs de banques nationales et par certains grands financiers universellement connus.

Groupements qui s'efforcent à l'heure actuelle de développer la coopération européenne.

Ces voeux ont été notamment salués avec une satisfaction particulière par les différents groupements qui s'efforcent à l'heure actuelle de développer la coopération européenne. De ce nombre sont le Comité français pour la coopération européenne, créé le 2 février I927; le Groupement international pour l'Union douanière européenne, fondé à Berlin, en juin I926; la Fédération pour l'entente européenne, constituée vers la même époque à Genève; et enfin, l'Union paneuropéenne, créée par M. Coudenhove-Kalergi, auteur d'un livre intitulé "Paneurope", paru en I9I3, dont l'édition tchèque a été préfacée par M. Bénès.

Le projet d'union douanière européenne.

Le but final de ces différents groupements et de travailler à l'établissement d'une union douanière européenne, qui ferait de l'Europe, avec ou sans l'Angleterre, (I) quelque chose de comparable à ce que sont actuellement, au point de vue douanier, les Etats-Unis, où les différents Etats pratiquent entre eux le libre-échange absolu. Comme moyen de réalisation, certains hommes politiques ont même préconisé une entente en vue de réduire chaque année de 5 % le montant des droits inscrits dans les tarifs, de telle façon qu'en 20 ans on aboutirait d'une façon presqu' insensible à la liberté des échanges.

L'impression fournie par les événements de ces dernières années, que la vieille Europe est aujourd'hui menacée par l'hégémonie des Etats-Unis, a contribué incontestablement au progrès de ce mouvement. L'idéal qu'il poursuit apparaît d'ailleurs comme d'une réalisation beaucoup plus éloignée que ne l'imaginent certains de ses promoteurs. Il y a en Europe encore trop d'intérêts opposés, les différentes

---

(I) M. Koudenhor-Kalergi en exclut l'empire britannique, contre lequel l'union ne serait nullement dirigée, mais qui n'y a pas sa place marquée, parce que c'est un Empire intercontinental.

Source : BIU Cujas

économies nationales se sont trop longtemps appuyées sur des barrières douanières élevées, pour que l'on puisse rompre d'emblée avec des traditions séculaires; enfin, la substitution d'une organisation économique internationale, basée sur la coopération européenne, au système des groupes économiques nationaux, supposerait des garanties de paix absolue, auxquelles, dans l'état actuel du monde, il serait imprudent de se fier aveuglément.

Du moins, en offrant à la bonne volonté des nations européennes un idéal lointain et peut-être inaccessible, cette campagne est loin d'être stérile. Elle favorise les recherches en vue de solutions pratiques, moins ambitieuses sans doute, mais propres à atténuer les antagonismes économiques et à faciliter les échanges entre les peuples. Elle soutient les efforts positifs, tentés à cet égard par la Société des Nations et la Chambre de commerce internationale. La convention pour la suppression des entraves douanières, celle pour la suppression des prohibitions constituent déjà un progrès considérable. On peut espérer que ce progrès se poursuivra dans l'avenir, grâce au développement des conventions internationales, et aussi des ententes internationales entre producteurs, qui tendent actuellement à se multiplier (I)

LE TARIF DOUANIER

Chapitre I

LA STRUCTURE DU TARIF DOUANIER

Le document essentiel en matière douanière est le tarif, qui contient la nomenclature des objets taxés et l'indication des droits.

C'est donc à l'étude du tarif que devront être consacrés nos premiers développements. Nous aurons à examiner, dans un chapitre Ier, la structure du tarif, et à indiquer dans un chapitre II, l'autorité qui l'établit.

(I) Sur le mouvement d'intensités internationales en matière douanière: et: A. Pilavachi: la politique douanière des trois principaux états européens et celle de la Société des Nations.- Thèse, 1927 et J. Cris : l'Union douanière européenne; ses conditions et ses difficultés. Thèse, Paris, 1928.

Source : BIU Cujas

§ I - La structure du tarif.

Le tarif ou tableau des douanes.

Le tarif français des douanes, qu'on appelle également le Tableau des douanes, donne la nomemclature des produits taxés, tant à l'importation qu'à l'exportation, avec l'indication des droits y afférant. Ces droits font l'objet de plusieurs colonnes, l'une consacrée au tarif général, une seconde consacrée au tarif minimum, et les autres aux tarifs intermédiaires, accordés à certains pays en vertu de la loi de 1919. Ces dernières colonnes se réfèrent actuellement à l'Autriche, au Canada, à l'Espagne, à l'Esthonie et la Lettonie, aux Etats-Unis, à la Finlande, à la Hongrie, à la Pologne et à la Tchéco-Slovaquie: soit 9 colonnes, qui se réfèrent aux droits intermédiaires.

Ouvrages qui complètent le tableau des douanes.

Le tableau des droits se complète de trois ouvrages: le Répertoire Général, les Notes explicatives et les Observations préliminaires

Le Répertoire Général est la nomenclature par ordre alphabétique des marchandises, d'après leur dénomination commerciale, qui peut être différente de celle du Tableau. Il indique, pour chacune d'elles, l'article du tableau qui la concerne: il est en un mot, la table des matières, l'index alphabétique du tableau.

Le Répertoire général.

Les Notes explicatives sont déjà plus importantes; aujourd'hui publiées à part, elles figuraient autrefois en marge ou à la suite du tableau. Comme leur nom l'indique, elles fournissent le commentaire explicatif du tableau des droits, s'attachant principalement, en s'appuyant sur les éléments du travail législatif et sur les avis du Comité consultatif des arts et manufactures, à éclairer certains points de détail et à définir avec exactitude les différentes rubriques du tarif, c'est-à-dire à préciser les caractères distinctifs des produits appartenant à une rubrique déterminée: par exemple, en quoi les huiles de pétrole raffinées se distinguent-elles des huiles brûlées; comment la distinction s'établit-elle entre les huiles minérales ordinaires et les huiles lourdes ? Ces notes explicatives donnent également, le cas échéant les instructions à suivre pour la vérification des marchandises, les formalités spéciales à remplir pour certaines d'entre-elles, etc.

Les notes explicatives.

Leur texte a fait l'objet de l'arrêté ministériel du 22 Octobre 1921.

Les observations préliminaires du tarif groupent, dans un ordre méthodique, toutes les dispositions légales ou réglementaires, relatives à l'application

Les observations préliminaires.

Source : BIU Cujas

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 assure le recouvrement, en plus et indépendamment des droits de douane proprement dits: taxe sur le chiffre d'affaires, et taxe représentative à l'importation, taxe sur le sel, 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 12 novembre 1921).

Valeur juridique des notes explicatives & des observations préliminaires.

Les Notes explicatives et les Observations préliminaires sont tenues à jour au moyen de cartons modificatifs envoyés aux agents.

Il importe de remarquer que ces deux documents ont la valeur d'instructions adressées au service: ce sont des guides destinés à faciliter aux agents l'exercice de leurs fonctions. Ceux-ci sont tenus de s'y conformer, mais les redevables peuvent toujours s'adresser aux tribunaux, s'ils estiment qu'une de leurs dispositions est illégale.

La codification des textes législatifs concernant les douanes.

Il ne faut pas confondre les observations préliminaires avec la codification des textes législatifs concernant les douanes, effectuée par le décret du 28 décembre 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 lois, mais aussi les décrets, les instructions et les circulaires administratives.

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

Caractères généraux d'un tarif douanier.

1°- Un tarif douanier peut être fiscal ou protecteur.

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

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

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

§ II - Tarifs fiscaux et tarifs protecteurs.

Tarifs fiscaux & tarifs protecteurs.

On sait que les droits de douane répondent à un double objet: fournir des recettes au Trésor, protéger la production nationale contre la concurrence

Source : BIU Cujas

étrangère. Suivant que la préoccupation fiscale prédomine sur la préoccupation protectionniste ou inversement, on se trouve en présence d'un tarif fiscal ou d'un tarif protecteur.

Cas où sont utilisés les tarifs fiscaux.

Les tarifs fiscaux sont utilisés, d'une part, par les pays à tendance libre-échangiste 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 fabriques et étant obligés de 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 recouvrer 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 grandes places de commerce, que celle des impôts intérieurs. La preuve en est d'ailleurs que, lorsqu'un Etat se trouve obligé de donner en garantie à des créanciers étrangers une branche de ses revenus, ce sont ses douanes qu'il leur engage d'ordinaire 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 denrées agricoles ou les matières premières, 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, quand le système fiscal est rudimentaire.

Caractères distinctifs des tarifs.

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 cacao, le tabac et autres denrées exotiques pour lesquelles les droits de douane jouent, en l'es-

Source : BIU Cujas

pèce, le rôle de taxes de consommations intérieures, perçues au passage de la frontière. La plupart du temps, leur taux est modéré, afin de ne pas restreindre des consommations qu'il est de l'intérêt du budget de voir se développer.

Cas où sont utilisés des tarifs protecteurs.

Les tarifs protecteurs subordonnent au contraire, les considérations bufgétaires aux considérations économiques. Il en est fait usage dans les pays dont la production est menacée par la concurrence étrangère. Ce cas peut être celui des vieux pays industriels ou agricoles, qui voient apparaître des rivaux, plus jeunes, plus actifs, dont les ressources naturelles sont moins entamées que les leur; ou encore celui des 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.

Caractères distinctifs des tarifs protecteurs.

Différents par leur objet des tarifs fiscaux, les tarifs protecteurs s'en distinguent aussi par leurs caractères. A l'inverse des premiers, 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'attaquent aux produits similaires de ceux qu'elle fournit ou dont on cherche 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'intérêt du fisc, de ne pas restreindre l'importation 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 une réduction des importations et, par conséquent, de moindres recettes pour le Trésor.

Complication des tarifs protecteurs.

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 natio-

Source : BIU Cujas

nal ont besoin. Telle industrie peut être spécialement menacée par la concurrence de certains pays, sans avoir à redouter celle des autres. Dans une industrie déterminée, certains articles exigent une protection plus ou moins forte, selon que ce sont par exemple, des articles de luxe ou des articles communs, etc. 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'y introduire de nombreuses rubriques et d'en alourdir la classification par de multiples divisions et subdivisions.

Pratiquement les tarifs de douane participent à la fois au caractère protecteur et du caractère fiscal.

Il est, du reste, essentiel de remarquer que ce ne sont là que les caractéristiques très générales, dont tendent à se rapprocher plus ou moins dans la pratique que 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, l'introduisent quelques dispositions, conçues dans un dessein de protection; en sens inverse, dans un pays commerçant, un tarif, même sévèrement protectionniste, est pour objet une source importante de revenus, de sorte que l'intérêt fiscal, bien 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 dû lutter à la suite de la guerre ont largement contribué au relèvement des tarifs protecteurs. Notre décret du I4 août I926, qui a augmenté pour la seconde fois de 30 % les droits 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 à combler le déficit du budget, en procédant à une augmentation générale des impôts, au nombre desquels figuraient 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 cependant aujourd'hui des droits protecteurs pour certains articles, en particulier pour ceux qui intéressent les "industries-clés".

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 protecteurs ne sont pas entièrement exempts de préoccupations fiscales, qu'il y a lieu de retenir la distinc-

Source : BIU Cujas

Indices des taux des droits des tarifs des principaux pays.

tion entre les deux types de tarifs.

Quoiqu'il en soit, les services de la Société des Nations ont établi, sur la base des tarifs respectifs de I925, la moyenne des droits calculée ad valorem, c'est-à-dire le taux des indices pour I4 pays. Ces pays s'échelonnent de la façon suivante;

Indice de tarif:

de plus de 40%	: Espagne
de plus de 25%	: Etats-Unis
entre 20 et 25%	: Argentine, Hongrie,
- - - -	: Pologne, Yougoslavie.-
entre I5 et 20%	: Australie, Canada
- - - -	: Tchécoslovaquie, Italie.-
entre I0 et I5%	: Autriche, Allemagne, France
- - - -	: Inde, Suède, Suisse.-
entre 5 et I0%	: Belgique, Danemark.-
au-dessus de 5%	: Pays-Bas, Royaume Uni.

Cette statistique n'est plus tout à fait exacte, puisqu'elle ne tient pas compte des modifications intervenues depuis I925. D'autre part, il y aurait beaucoup de réserves à faire sur 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, encore que les tarifs anglais et belge accusent, encore une fois, une certaine transformation dans le sens d'un protectionnisme mitigé.

Les droits compensateurs.

En dehors des droits fiscaux et des droits protecteurs, mention doit être faite des droits compensateurs.

Les droits compensateurs n'ont pas un but fiscal et se rapprochent par là des droits protecteurs. Ils se distinguent cependant 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'

Source : BIU Cujas

ailleurs, charges sociales particulières, etc. Un régime normal de concurrence suppose des concurrents livrés à eux-mêmes dans des conditions d'égalité absolue. Si l'un d'eux 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. Aussi Adam Smith admettait-il les droits compensateurs, qu'il avait soin de distinguer des droits protecteurs, et auxquels il reconnaissait l'utilité de rétablir les conditions régulières de la concurrence. Par exemple, les articles qu'on achète en France sont grevés, comme on le sait, de la taxe sur le chiffre d'affaires, qui augmente leur prix. Il est équitable - et c'est là une mesure qui n'a évidemment rien de protectionniste - que les produits achetés à l'étranger supportent, à leur entrée en France, indépendamment des droits de douane, une taxe d'importation, équivalente à la taxe intérieure, sur le chiffre d'affaires que paient les articles fabriqués en France.

Difficulté qu'il y a à distinguer les droits compensateurs des droits protecteurs.

Nous avons choisi intentionnellement un exemple très simple, qui porte sur un élément précis. Mais, quand 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 du même genre des industries étrangères l'estimation est déjà beaucoup plus délicate, et on en arrive ainsi à une notion de droits compensateurs tellement large qu'il est difficile, sinon impossible 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 particulières de l'industrie nationale, causes qui peuvent être 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 combustible ou de matières premières, qu'il faut faire venir de l'intérieur).

La doctrine du protectionnisme rationnel.

Sous cette forme, le protectionnisme rationnel est présenté comme ayant un caractère compensateur. 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 pour suppléer aux causes d'infériorité qu'il serait

Source : BIU Cujas

possible aux entreprises nationales de supprimer, si elles le voulaient: la routine, vétusté de l'outillage, etc. Son rôle est de compenser les causes d'infériorité qui, du fait 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 présentée par lui comme la justification de notre tarif de 1892;

Serruys l'a reprise à la conférence économique internationale de 1927 en opposant le protectionnisme agressif d'après-guerre au protectionnisme d'avant-guerre purement compensateur d'après lui, et auquel faudrait revenir dans l'intérêt général.

Cette théorie a été combattue du point de vue libre-échangiste. L'idéal du libre échange est que chaque chose puisse être achetée là où son prix de revient est le plus bas: c'est l'intérêt évident du consommateur. Or, la thèse compensatrice conduit précisément à retirer dans la concurrence internationale, aux pays qui parviennent à produire au moindre coût le bénéfice de cette situation pour les remettre au niveau des pays qui, législativement, socialement o naturellement, sont moins favorisés qu'eux. Mais surtout la notion de régime compensateur est, comme on l'a déjà signalé plus haut, une notion essentiellement fuyante. L'opération qui consisterait à faire état de tous les éléments d'infériorité inévitables, et de ceux-là seulement, que présentent les industries nationales, et surtout 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 compensateurs ou de régime compensateur, c'est faire simplement usage d'un euphémisme pour désigner un régime de protection modérée.

§ 2 - Droits ad valorem et droits spécifiques.

Droits ad valorem et droits spécifiques.

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 en 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 souvent le poids. (Exemple: droit de tant au kilo ou aux 100 kilos), quelquefois le volume (tant par hectolitre); parfois la surface (tant

Source : BIU Cujas

par mètre carré); le nombre (tant par pièce, par centaine, par mille).

Droits spécifiques et droits ad valorem dans les tarifs français.

Dans notre tarif 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 I860, était un tarif ad valorem. C'est le tarif de I88I qui a substitué les droits spécifiques aux droits ad valorem. Le tarif de I892 sur 654 numéros, ne contient que I0 positions ad valorem. La loi du 7 novembre I9I9, qui a révisé la nomenclature des produits chimiques a un peu augmenté le nombre des droits ad valorem, qui demeure cependant encore très restreint.

Les avantages des droits ad valorem.

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

I°- le droit ad valorem va droit au but: l'objet de la protection est de majorer artificiellement le prix des articles étrangers, pour le porter au niveau au-dessous duquel nos propres producteurs ne peuvent pas vendre sans perte.

2°- avec les droits ad valorem le niveau de 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 I5% que son prix ait augmenté ou 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, tous 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'établissant d'elles-mêmes par les différences de valeur qui existent entre les variétés d'articles d'une même catégorie.

Mais les avantages des droits ad valorem sont plus

Malheureusement ces avantages sont plus théoriques que pratiques.

D'abord, l'adaptation automatique des droits aux variations de valeur des produits fait souven

Source : BIU Cujas

théoriques que pratiques.

jouer la protection à rebours. Supposons que la valeur, prise comme 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 plus redoutable, c'est le moment où le montant des droits diminue. Inversement, si les produits étrangers viennent à hausser de prix dans les pays d'origine et que si leur concurrence est dès lors, moins dangereuse, les droits s'élèvent 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 que l'on calcule les droits: si une production excessive déprime les prix intérieurs, le montant des droits de douane diminuera, au moment même où il aurait fallu arrêter, par un relèvement de la barrière douanière, l'afflux des produits étrangers. Si au contraire, sous l'effet d'une coalition de producteurs 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.

Le droit ad valorem est moins bien adapté à la valeur du produit qu'il ne le semble.

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 se compose, a-t-on dit, d'une matière première et du travail de transformation qui lui est appliquée. Or, les 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 d'une façon uniforme dans les divers pays, alors que se maintient sans changement l'écart dans le 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 (I). Il est vrai qu'on s'est servi exactement de la même hypothèse pour en conclure à la supériorité, en pareil cas, du droit ad valorem, plus souple et mieux adapté aux variations des

---

(I) P. Boulet, cours de Législation et de réglementation douanières; p. 9 -

Source : BIU Cujas

prix (I).

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.

L'emploi des droits ad valorem complique la tâche du service.

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 enfin de la part des importateurs, à de nombreuses tentatives de fraude, notamment avec le procédé bien connu des doubles factures. Si la douane 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.

On peut également relever, bien que la stabilisation ait enlevé 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 douanière, de 1927, en y voyant même la principale raison de ne pas revenir au système des droits ad valorem. "Des variations du cours 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 du dumping de change.

Difficulté de choisir la valeur qui sera prise comme base du calcul des droits.

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 ou national, c'est-à-dire le cours des articles similaires nationaux en en retranchant sur le le montant du droit de douane. 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 transports, d'assurance, d'emballage, etc, pour la conduire à la frontière; 3°- prendre la valeur normale, c'est

---

(I) Gignoux: Politique commerciale d'après guerre, p. 47

Source : BIU Cujas

à-dire une valeur théorique officielle. Encore, dans la pratique, ces différents systèmes sont-ils généralement compliqués par des dérogations et par 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 d'après le prix de vente dans le pays importateur des articles similaires indigènes (Etats-Unis. Ce dernier système ne fonctionne d'ailleurs généralement qu'à titre supplétif, 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 de la valeur choisie est toujours sujette à controverses, comme le montre l'exemple de la France.

Détermination de la valeur à déclarer dans le système français.

En France, d'après le N° 82, des Observations 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 comprend, 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 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

Source : BIU Cujas

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 de douane. Que l'on prit donc pour base la valeur sur le marché nationale réduite du montant du droit de douane, ou la valeur sur le marché étranger, augmenté des frais de transport et des frais accessoires, les chiffres n'étaient pas sensiblement différents.

Les choses changèrent avec la crise des changes due à la guerre. Lorsque par suite du déserroi des changes les marchandises commencèrent à éprouver une notable dépréciation dans les pays à monnaie avilie, ce qui mettait leur prix très au-dessous de celui des articles similaires dans les pays dont 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 où nous devions nous préoccuper de l'afflux de marchandises étrangères à vil prix.

L'Administration des douanes s'appuyant sur la définition de principe du N° 82 des Observations 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'Edition 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 sensiblement 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, cette valeur 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 être sensible dans une période de désordre des changes, et qu'en pareil cas, la valeur à considérer serait celle des produits similaires

Source : BIU Cujas

sur le marché intérieur.

De nombreuses réclamations durent 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, les droits ad valorem devant être appliqués à la valeur au lieu d'achat indiquée 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'affaire 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 des opinions contraires s'étaient manifestées. Elles émanaient de nos industries d'exportations, 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 représenté une assez lourde surcharge pour notre commerce.

Finalement, dans un cahier de crédits supplémentaires de 1925 (Doc. parl. Ch. N° 2222), fut inséré un article de compromis, beaucoup plus timide que l'article du projet de budget de 1925. 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. Cet article 3 restaure la règle primitive, que la valeur à considérer est la valeur au lieu d'achat, augmentée des frais nécessaires à l'importation; il ajoute simplement que cette valeur devra, le cas échéant, être rectifiée pour tenir compte des variations de prix postérieures à l'achat.

Cette addition peut présenter de l'intérêt dans deux circonstances; 1°, quand on se trouve dans une période de crise du change et des prix assez aigüe pour qu'un écart considérable puisse se produire dans un court espace de temps, de telle sorte que la valeur ne sera 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, à l'arrivée immédiatement à la consommation, est placée sous le régime de l'entrepôt, qui suspend l'exigibilité des droits. Lorsqu'elle sortira de l'entrepôt, ou bout d'un an ou plus, pour être mise à la consommation, et qu'elle acquittera alors les droits

Source : BIU Cujas

le prix porté sur la facture pourra être rectifié, en tenant compte des variations survenues dans l'intervalle.

D'autre part, il prévoit pour des articles dénommés, dont la liste sera fixée par décret, sur avis d'une commission interministérielle, que la valeur imposable pourra être celle indiquée par les mercuriales officielles ou par les barêmes concertés entre les groupements industriels et commerciaux. Cette dernière disposition est 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 révision douanière a été suspendue en I927 et que le projet de loi lui-même est devenu caduc à la fin de la législature, mais il a fait l'objet d'une disposition spéciale dans l'accord franco-allemand du I7 août I927 (I) dans l'accord franco-belge du 23 février I928, et enfin dans l'accord avec la Tchéco-Slovaquie du 2 juillet I928, de sorte que, sans avoir été réglée législativement, la détermination de la valeur à retenir pour le calcul des droits se trouve maintenant consacrée par une série de traités, qui ont fixé la jurisprudence.

Les vicissitudes qu'a subies à cet égard la réglementation douanière française sont un exemple caractéristique des difficultés qu'il y a à fixer le choix de la valeur imposable.

Difficulté de vérifier la valeur déclarée.

La vérification de la valeur déclarée n'est pas moins malaisée. La production des factures n'offre aucune garantie, et pour avoir un contrôle sérieux, on est forcé de recourir à des mesures inquisitoriales (obligation pour le déclarant de produire les contrats, marchés et tous documents se rapportant à l'opération, de fournir des certificats consulaires, des attestations relatives au coût de production, de communiquer leur comptabilité, etc..) Les Etats-Unis, notamment, pour l'application de leurs 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

---

(I) Le protocole de signature de l'accord - ad art. 7- précise que les dispositions spéciales prévues par certains articles n'ont pas pour but de substituer les prix intérieurs aux prix réels de l'étranger, comme base de la perception des droits, mais à fixer, pour les seuls produits dont la valeur ne saurait être déterminée sur d'autres bases, une valeur forfaitaire pour

.....

Source : BIU Cujas

nationaux.

Enfin, la façon même dont devra être effectuée cette vérification ramène indirectement aux complications inhérentes aux droits spécifiques. Si l'on veut, en effet, vérifier la valeur d'un article, il faut être fixé d'une façon exacte sur sa nature. Celle-ci est mentionnée sans doute dans la déclaration, mais on ne peut pas en accepter les énonciations, les yeux fermés. Les prix d'articles appartenant à une même catégorie varient selon de multiples détails (par exemple, pour les tissus, suivant le poids au mètre 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 des droits spécifiques, et doit, en plus, apprécier la valeur.

Ces raisons expliquent la préférence dont jouissent chez nous les droits spécifiques.

Les inconvénients des droits spécifiques. Leur complication.

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. Avec le système des droits spécifiques, le seul moyen d'éviter cet inconvénient 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. Prenons, par exemple, dans notre tarif actuel les "tissus de coton pur, unis, croisés et coutils" c'est une catégorie qui fait l'objet de 5 numéros: 404,405, 405 bis, 406 et 406 bis. 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

---

l'établissement de laquelle il doit être tenu compte à la fois des prix pratiqués à l'intérieur et des prix réels pratiqués sur les principaux marchés extérieurs.

Source : BIU Cujas

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.

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 premières divisions, créer une sous-classification basée sur le poids aux 100 mètres carrés. Nous aurons ainsi par exemple:

		pesant aux $100m^2$
Tissus de coton pur unis, croisés & coutils-	écrus	13 kilos et plus:
		de 10 à 13 kilos
		de 9 à 11 -
		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 être léger, non pas 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 de fils, tant de trame que de chaîne, par superficie de 5 millimètres carrés. On aura ainsi pour les tissus de coton pur, unis, croisés, coutils, écrus pesant 13 kilos et plus aux 100 mètres carrés, une nouvelle subdivision.

	Les 100 Kgr.		
	Tarif global	-	Tarif minimum
27 fils et moins...	16 k.	-	4 k.
28 à 35 fils.....	20 k.	-	3 k.
35 à 43 fils.....	24 k.	-	6 k.
44 fils et plus....	30 k.	-	7,50

Le tableau des droits contiendra ainsi une échelle des droits d'autant plus élevés que le poids du tissu est plus léger, et, à l'intérieur de chaque

Source : BIU Cujas

échelon, d'autant plus forts que la trame est plus serrée.

Pour certains articles, d'autres éléments devront encore intervenir. Si nous prenions le N° 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, châles de coton, tec.. imprimés: de une à deux couleurs, qui supportera des droits afférents aux tissus écrus de l'espèce, une surtaxe, de 80 francs par I00 mètres carrés au tarif général de 20 francs au tarif minimum; une catégorie à trois couleurs dont la surtaxe sera de 90 francs au tarif maximum, et de 22 frs,50 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 complication; 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.

Les avantages d'un tarif spécifique très détaillé.

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 a à l'appliquer; on a même pu soutenir que pourvu que les définitions en soient 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 trouve fait dans le tarif avec une rigueur telle que l'hésitation n'est plus possible.

D'autre part, le détail même du tarif permet 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 I0% ad valorem 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

Source : BIU Cujas

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 caractéristiques 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 "spécialisations" ou des "spécifications", qui prête d'ailleurs à certains abus, mais qui est du moins défendable en principe.

Nécessité de réviser fréquemment les droits spécifiques.

Un autre inconvénient des droits spécifiques tient à la nécessité de les 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. D'autre part, au fur et à mesure des transformations de la technique et des progrès industriels, apparaissent de nouveaux produits, qui n'ont place dans aucune des rubriques existantes du tarif, ce qui oblige dans le système des droits spécifiques à des assimilations délicates, tandis que, même avec des rubriques très larges, ces articles auraient été taxés sans difficulté ad valorem. C'est là peut-être le principal défaut des droits spécifiques, défaut qui s'est particulièrement accusé lorsqu'il nous a fallu, après la guerre, procéder à l'ajustement du tarif 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.

Cas où le procédé des droits spécifiques est impuissant.

Enfin, il y a des cas où le système des droits spécifiques est à peu près impuissant à faire état de la valeur: c'est lorsque la différence de valeur des articles d'une même catégorie ne correspond pas à des différences spécifiques bien nettes dans leur nature ou dans leurs caractéristiques matérielles. Ainsi des produits chimiques peuvent être 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 du même type peuvent avoir des valeurs très inégales suivant le facteur dont ils portent la marque: on ne peut traduire en formules techniques les éléments de qualité de

Source : BIU Cujas

son qui constituent leur différence. En l'espèce, on n'a 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 assez grand nombre de produits chimiques, sur les instruments de musique, (N°s 604 et 605 du tarif), sur les chassis et les carrosseries pour voitures automobiles.

Suggestion relative au mode d'établissement du tarif douanier.

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, on vient de le constater l'un des principaux défauts des droits spécifiques. Cette complication qui, encore une fois, n'est pas aussi gênante qu'on l'a dit souvent pour les employés qui ont à appliquer le tarif, l'est par contre extrêmement pour ceux qui ont à la 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 demander un surcroît de protection en faveur de leur industrie. 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.

Ces inconvénients, a-t-on dit, pourraient être évités par une meilleure division du travail entre le Parlement et l'Administration. La tâche du Parlement est de se prononcer sur le degré de protection nécessaire aux différentes branches de la production nationale, mais son rôle n'est pas d'entrer dans le détail de réglementation qui est l'affaire de l'Administration. Le Parlement arrêterait 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%, 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

Source : BIU Cujas

façon que, pour les divers produits de l'industrie A, par exemple, ces droits spécifiques correspondent à la taxation de I2% décidée par le Parlement, et pour les produits de l'industrie B, à la taxation de 8%, également décidée par lui.

Tel est le sens d'une motion, qui fut présentée par le délégué belge, M. Brunet, à la Conférence économique internationale de Genève de mai I927, et qui a été reprise en France dans deux articles de la Revue Politique et Parlementaire du IO juin et du IO juillet I927 par M. Elbel, actuellement directeur des affaires commerciales au Ministère du commerce. (Voir la critique de ce système dans le Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Information économiques, juillet I927).

Cette réforme parait, à vrai dire, avoir peu de chances de succès. On lui a d'abord reproché d'impliquer un même 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 déssaisir partiellement les Chambres. Elles se borneraient à marquer les directives de la politique douanière, et c'est le Gouvernement qui traduirait ensuite ces directives en forme de tarif spécifique. Mais le traducteur peut être infidèle, et il serait à craindre que le gouvernement ne se servît de ce travail de traduction pour faire prévaloir des intentions protectionnistes ou des conceptions de politique douanière particulières. D'ailleurs nous avons, à cet égard, l'exemple récent des coefficients; le Gouvernement, chargé de les fixer, en principe, uniquement pour rétablir l'incidence de la protection, les a

Source : BIU Cujas

fait jouer à plusieurs reprises dans le sens du renforcement des droits.

§ III - La nomenclature douanière.

Ce qu'on entend par nomenclature.

Un tarif comporte une nomenclature plus ou moins détaillée. La nomenclature est la liste des produits soumis aux droits, chaque produit ou groupe de produits faisant l'objet d'une rubrique, en regard de laquelle figure l'indication du droit qui lui est applicable.

Cette 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 naturellement besoin d'un tarif plus détaillé que les autres. 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 moins subdivisé qu'un tarif spécifique; en effet, il suffit d'une seule rubrique pour toute une catégorie d'objets de même nature soumis au même taux ad valorem. La discrimination entre les différentes variétés se fait d'elle-même, d'après leur valeur respective. Au contraire, les droits spécifiques entraînent la nécessité de multiplier les subdivisions, afin de tenir compte de toutes les variétés dont la valeur est différente. Pour les pianos, par exemple, avec les droits ad valorem, il suffira d'un seul poste. C'est le cas dans le tarif français actuel:
(N° 604:pianos droits & pianos à queue:tar.gén.70%, tar. min. 35%)

Il suffira également d'un seul poste avec un même tarif pour les orgues, harmoniums, orgues d'église, orgues 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 pianos deux postes différents: "pianos droits" et "pianos à queue". Pour les autres instruments, nous trouvons un poste pour les harmoniums de moins de 50 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'

Source : BIU Cujas

église; de moins de 4.000 kilos,- de 4.000 à I0.000 kilos - de I0.000 à 20.000 kilos - au-dessus de 20.000 kilos: un poste pour les orgues à manivelle, etc..: soit dix rubriques différentes, destinées à adapter autant que possible le montant des droits à la valeur moyenne de chaque espèce. La nomenclature de tous les tarifs spécifiques a, de plus, 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 mieux adapter le taux des droits à la valeur des produits. Plus on entrera dans le détail, en établissant des subdivisions serrées, 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 précédemment, par des spécifications appropriées, on pourra éluder l'effet de la clause de la nation la plus favorisée à réserver au pays avec lequel on contracte le bénéfice d'avantages que, théoriquement, on est obligé d'étendre à tous les autres pays 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. Dans le tarif allemand de I87[illegible] il y avait 238 positions, dans celui de I879, 320; dans celui de I902, I800; dans celui de I925, il y en a 2.300. En France, le tarif de I892 contenait I500 positions, nous en avons actuellement plus de 4400, qui groupées en 654 numéros, dont certains sont subdivisés en numéros bis, ter, voire même quater. Le tarif italien a, lui aussi, plus de 4000 divisions.

Avantages d'une nomenclature clairement ordonnée et uniforme dans les différents pays.

Cette circonstance contribue à souligner encore davantage l'intérêt que présenterait une nomenclature clairement ordonnée, et, autant que possible, uniforme dans les différents pays, pour faciliter les recherches du commerce, et pour permettre aussi les comparaisons de tarifs. 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 du mois de mai I927.

Source : BIU Cujas

Les différents systèmes d'établissement des nomenclatures.

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 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 animal, règne végétal et règne minéral; l'autre prend pour fondement la classification des différentes industries: agriculture, économie forestière, élevage, et enfin la série des différentes industries de fabrique.

La nomenclature dans le tarif français actuel.

Le tarif français actuel combine les deux systèmes. 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 en 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 animal, du règne végétal et du règne minéral sont réunis aux articles des différentes industries dont ils constituent les matières premières.

La discordance des différents tarifs douaniers.

Les méthodes de classification différentes suivies par les divers pays rendent leurs tarifs extrêmement 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 objets de verre, soit comme jouets non mécaniques; d'autres comme pièces d'artifice, etc. c'est-à-dire l'importateur devra dans sa déclaration, se référer à 6 ou 7 numéros différents de notre tarif.

Source : BIU Cujas

Une autre différence résulte de la diversité des mesures de poids, de longueur ou de volume, prises pour unités, beaucoup de pays n'ayant pas notre système métrique. Enfin, les bases des subdivisions pour les articles d'une même catégorie ne sont pas partout les mêmes. Notamment, dans la catégorie des fils et tissus, les tarifs allemands, français et suisse ont adopté pour les cotonnades, la classification, indiquée précédemment, en groupes fixés d'après le poids, chaque groupe étant subdivisé en plusieurs sous-groupes d'après le nombre des fils par unité de surface, mais le nombre des groupes n'est pas le même chez tous. D'autre part, certains tarifs, comme le tarif tchéco-slovaque, des divisions toutes différentes, basées, non pas sur le poids, mais sur le numéro des fils, qui distinguent les articles en cotonnades communes, cotonnades fines et cotonnades très fines. Pour les fils de coton, il y a 3 échelons dans le tarif suisse, 6 dans le tarif tchéco-Slovaque, 9 dans le tarif allemand, et 19 dans le tarif français.

Enfin, les mots techniques, travaillé, 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.

Inconvénients résultant de la disparité des tarifs douaniers.

Les inconvénients de cette disparité ont depuis longtemps attiré 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 celles 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 vues 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 diffé-

Source : BIU Cujas

rents 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 soie est différent dans les deux pays.

Les réformes des nomenclatures des tarifs de douane.

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 prononcés, par exemple, le Congrès International du commerce et de l'industrie, tenu à Paris en I889, le Congrès International de la réglementation douanière tenu à Paris en I900, le Congrès de Législation douanière d'Anvers de I894, le Congrès d'extension économique mondiale de Mons en I905, le Congrès des Chambres de commerce de Milan, de I906, etc... De leur côté, les Congrès de statistique s'étaient préoccupés de la question; à la suite des deux congrès de Bruxelles en I9I0, une convention internationale de statistique avait même adopté une nomenclature pour les statistiques internationales comprenant cinq catégories principales et I80 positions. Cette nomenclature a servi de base pour la première fois, à l'établissement des statistiques commerciales de I902, par l'Institut de statistique internationale de Bruxelles.

L'avant-projet du Comité des experts constitué par la Conférence économique internationale.

Sur un rapport très intéressant de M. Trendelenburg (I) et une note du délégué italien M. di Nola, la Conférence économique internationale de Genève de mai I927 a constitué un comité d'experts, qui a abouti à l'établissement d'un avant-projet de nomenclature. Cet avant-projet 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 qu'on retrouve dans le tarif français, en produits des trois règnes; animal, végétal et minéral, et en produits fabriqués. Il lui fait subir toutefois des modifications assez profondes, de façon à rapprocher des matières premières des industries qui les mettent en oeuvre.

Ainsi, après les deux premières sections, règne animal et règne végétal, viennent les corps gras

---

(I) Dr Trendelenburg - Rapport - Genève, mai I927.- (C.E.I. 32).

Source : BIU Cujas

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. C'est seulement ensuite que sont classés, dans la cinquième section, les produits du règne minéral, auxquels font ensuite, dans la sixième section, les produits chimiques, et, dans les sections suivantes, les produits des différentes branches d'industrie de fabrique.

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 ne comprennent, de leur côté 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 spécialement industriel sont détachées des produits du règne minéral, végétal, animal, pour être 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 (XVI) est ouverte aux machines, et une autre (XVII) aux moyens de transport.

La tâche 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 à élaborer une classification détaillée à l'intérieur de chacun des 86 chapitres. Cette oeuvre, n' est cependant pas irréalisable. On relève, en effet, que sur un point particulièrement délicat, touchant le régime des soies et soieries, les deux pays les plus directement intéressés, l'Italie et la France, ont réussi à se mettre d'accord par une convention du 28 juillet I923, et une nouvelle convention du 29 mars I924 pour régler un régime d'une façon uniforme.

Le comité des experts poursuit actuellément ses études en ce sens. Il y a eu, au cours de ses dernières réunions, à régler tout d'abord certaines 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

Source : BIU Cujas

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 elles 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 véhicules 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 ou les rattacher aux ouvrages de mêmes natures? Il a été décidé que, sauf certaines exceptions, la matière servirait de base de classement.

Enfin, 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'appliquant 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 compléteraient de positions annexes ou secondes, désignées par une lettre de l'alphabet, dont le nombre en principe ne serait pas extensible, mais par contre, pourrait 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 quartes, qu'ils ont d'ailleurs recommandé d'éviter autant que possible. Construit sur ces données, les tarifs des différents pays fourniraient

Source : BIU Cujas

toujours des points de repère, grâce à leurs positions de base, puisque celles-ci seraient partout identiques.

§ 4 - Les tarifs à plusieurs colonnes.

Les différents systèmes tarifaires.

Un tarif peut être à une ou plusieurs colonnes de droits. Les explications précédemment fournies sur le système français du double tarif permettront de passer plus rapidement sur ce point, au sujet duquel nous nous bornerons à donner quelques indications générales sur les différents sustèmes tarifaires. Ces systèmes peuvent être divisés en six (I)

I° Le système du tarif 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 qui ne comporte d'autres bases possibles de tractation que la garantie de non discrimination au profit ou à l'encontre de qui que ce soit. C'est un système, ne convenant 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.

2°- Le tarif autonome susceptible de majorations.

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 système précédent, mais dans lequel l'Etat se ménage des armes contre la rigueur éventuelle des autres pays. Un pays à tarif autonome, qui, se tenant à l'application stricte de ce tarif, n'accorde aucune concession aux autres pays, 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 des pays qui soumettraient ses propres produits, soit à des droits différentiels plus élevés que les droits appliqués aux produits d'autre provenance, soit à des droits anormalement élevés. Les majorations pourront être appliquées, soit 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 XIXème siècle, pour s'assurer un traitement favorable, menaçant de majorations spéciales

---

(I) Sur cette question, le Rapport de M. Serruys au Comité économique international (doc. C.E.I. 31, Genève 1927): Traités de commerce; systèmes tarifaires et méthodes contractuelles.

Source : BIU Cujas

les articles des pays qui soumettraient 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 un danger pour la production nationale.

3° 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 traits de ce tarif sont consenties par traités de commerce, en 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 quelquefois 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 des conventions: droits qui, lorsqu'elles contiennent la clause de la nation la plus favorisée, sont uniformément, à l'égard de tous les pays, les droits les plus bas prévus dans une convention quelconque. Quelquefois, la concession accordée consiste, non dans un abaissement de 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 au tarif, s'engage du moins à ne pas les relever pendant toute la durée de la convention.

Procédés de mise en application du système du tarif autonome 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 poursuivi la négociation de traités, de telle sorte que le tarif n'avait qu'une existence virtuelle et servait simplement 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'impliquait aucune préméditation, mais qui tient uniquement au fait que la conclusion des accords est devenue plus

Source : BIU Cujas

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 préalablement à la signature de 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 vigueur du tarif au terme d'un certain délai, mais d'une aggravation actuelle des droits. Il s'en est également suivi des à-coup regrettables dans le régime douanier, une période de surprotectionnisme préci dont 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.

Nous ne reviendrons pas sur les critiques auxquelles a donné lieu le système que nous venons de résumer. Rappelons seulement que ce sont elles qui ont amené la France à adopter un système nouveau: celui du double tarif.

4°- Le système du double tarif. Ses caractères essentiels.

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, aux pays qui nous accordent des avantages correspondants.

Ce système présente deux caractères essentiels: 1° le tarif minimum représente la limite au-delà de laquelle on ne pourra descendre en fait de concessions; les droits n'en pourront jamais être réduits conventionnellement. Quoiqu'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 celui des deux tarifs qui est le plus bas: mais, ni la stabilité des droits du tarif maximum et du tarif minimum, ni le maintien de l'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.

Les inconvénients du système du double tarif.

On connaît déjà les inconvénients de ce système; résumons-les brièvement. 1° il est très difficile à appliquer rigoureusement. Si un étranger exige pour traiter certaines garanties de stabilité, que

Source : BIU Cujas

le système du double tarif ne lui donne pas, ou bien encore, des réductions de droits supérieures à celles que lui procurerait le bénéfice du tarif minimum, et si l'accord est 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 toutes les autres. En effet, ce tarif minimum va se trouver étendu automatiquement 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.

Efforts faits en vue d'améliorer ou de corriger le système du double tarif.

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 1919, la concession de tarifs intermédiaires. Si le Gouvernement n'accorde à un certain pays que le bénéfice de droits intermédiaires, 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 le transforme en réalité en triple tarif. Les droits du tarif minimum y sont, en effet, conventionnellement réductibles, 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, appliqué de plein droit à tous les pays avec lesquels l'Espagne a des traités; 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.

5° & 6° Les tarifs de préférence.

V et VI° - Mention doit être encore faite des tarifs de préférence, qui sont de deux sortes, et qui d'ailleurs se combinent avec les systèmes tarifaires précédents.

Source : BIU Cujas

Les dominions britanniques se sont réservés 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 par des affinités ethniques (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.

Le système douanier français actuel.

Si l'on veut définir le système français actuel, on peut dire qu'il est, en fait, 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 certains postes, c'est-à-dire qu'en réalité, nous avons transformé les droits de notre tarif minimum en droits conventionnels.

Autorité compétente pour établir le tarif.-

En principe, seul le Parlement a le droit d'établir des droits de douane.

La question de savoir quelle est l'autorité compétente pour établir le tarif, soulève des problèmes de droit constitutionnel assez délicats. Les droits de douane sont des impôts; dont seule, l'autorité fiscale - le Parlement dans les régimes constitutionnels modernes - a qualité pour créer des droits de douane, pour les augmenter , les réduire ou les supprimer.

Raisons qui ont fait apporter des dérogations au principe.

Tel est 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 et s'inspirent parfois, et souvent même, beaucoup plus de préoccupations économiques

1° Les droits de douane s'inspirent souvent de

Source : BIU Cujas

préoccupations économiques que de préoccupations fiscales.

de préoccupations financières. Aussi l'opinion a-t-elle toujours été portée à les séparer des autres impôts. Ainsi, sous l'Ancien régime, lorsque les Etats-Généraux réclamaient comme en I6I4, le droit pour les représentants de la Nation de voter les impôts, ils n'ont jamais contesté au Roi le droit de fixer le régime douanier, cette fonction étant considérée par eux comme rentrant naturellement dans l'exercice de ses attributions de police. A l'heure actuelle, lorsqu'on critique parfois l'abandon que le Parlement fait de ses prérogatives douanières, au profit du pouvoir exécutif, c'est généralement beaucoup plus l'usage fait par le Gouvernement de cette délégation que le principe lui même que l'on conteste.

2° Les mesures douanières présentent un caractère d'urgence incompatible avec les lenteurs de la procédure parlementaire.

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'accomode mal de la publicité des débats. Aussi jamais les Assemblées n'ont-elles exercé dans leur plénitude leurs prérogatives en matière douanière; elles ont toujours délégué, à cet égard, des pouvoirs propres au Gouvernement.

Pouvoirs propres conférés au gouvernement en matière douanière.

Historique. La loi du 5 novembre I790.

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 monarchique, 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 entrées et sorties du royaume. Cette législation a été confirmée par la loi du 4 germinal an II dont l'article 3 au titre Ier, édicte que, dans tous les ports et lieux de France, on doit se conformer aux mêmes lois, décrets et tarifs. Cette disposition est toujours, en vigueur sauf deux exceptions, concernant l'une la Corse, et l'autre les zones franches.

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 ci-

Source : BIU Cujas

en ce sens l'article 9 de la loi du Ier août I792, qui détermine les règles d'application du tarif aux marchandises sous double rutaille, le décret du 3 septembre I793, qui interprète un décret du I5 août de la même année, etc.. Le Directoire ne prit d'arrêtés en matière douanière que pour l'exécution des lois.

Avec Napoléon ces règles se trouvèrent naturellement bouleversées. Déjà sous le Consulat, une loi du 29 floréal an X avait confié au gouvernement le soin de "provisoirement hausser ou baisser les taxes de douane, prohiber ou permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises sous les peines de droit". Cette délégation émanait du moins de l'autorité législative, puisqu'elle était contenue dans la loi de floréal an X. Mais sous l'Empire, c'est par décrets que furent prises les mesures les plus graves, notamment l'établissement du blocus continental par le décret de Berlin et les deux décrets de Milan.

L'art. 34 de la loi du I7 décembre I8I4 confère au gouvernement des prérogatives en matière douanière, motivées par l'urgence et strictement limitées.

Sous la Restauration, on rentre, au contraire, dans la légalité. Le vote des tarifs douaniers fait l'objet d'une vive discussion devant les Chambres entre les défenseurs des prérogatives royales et les défenseurs des droits des assemblées. La Charte constitutionnelle de I8I4 a, en effet, rappelé que l'impôt ne peut être ni institué, ni perçu, s'il n'a été autorisé par les représentants de la nation. La thèse admise en conclusion de ce long débat est que le pouvoir d'instituer les droits de douane rentre dans les attributions du Parlement, qui a seul qualité pour établir des impôts, mais que ce principe comporte cependant des dérogations motivées par des nécessités urgentes et d'ailleurs dans des cas strictement limités.

C'est ce régime que consacre la loi très importante du I7 décembre I8I4. 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, en augmenter à leur importation les droits de douane,

2°- diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures,

3°- permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis.

Pour l'application des dispositions de l'article 34 de la loi du I7 décembre I8I4, il faut donc:

I°- qu'on se trouve dans un cas d'urgence,

Source : BIU Cujas

2°- les pouvoirs concédés au Gouvernement ne peuvent s'exercer que sur certains produits et dans certains sens. Quand il s'agit d'importations, le gouvernement peut hausser les droits à l'entrée pour les articles fabriqués (art. 34,I°) baisser 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 prohibition d'exportation. Et encore la portée de la loi de I8I4 sera-t-elle restreinte, dans la suite, par la loi du I5 juin I86I (art.4) qui décide que l'article 34 de la loi du I7 décembre I8I4 n'est pas applicable aux grains, aux farines et à différentes autres denrées alimentaires;

3°- les mesures prises en vertu de la loi de I8I4 sont des mesures provisoires, elles doivent être présentées en forme de projets de loi aux Chambres avant la fin de leur session, ou, si elles ne sont pas actuellement réunies au cours de leur plus prochaine session. On ne sort donc temporairement de la règle que pour y entrer. Il est vrai qu'un arrêt de Cassation du 4 juillet I827 vint décider que obligation prévue 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'un vote, les ordonnances conserveraient leur validité.

Sous cette réserve, les principes de la loi de I8I4 ont été fidèlement appliqués pendant tout le XIXème siècle, on ne relève que quelques infractions sans importance.

La question de savoir quelle est l'autorité qui établit les tarifs douaniers avait été discutée en I8I4 et avait donné lieu à des controverses assez vives entre les défenseurs des prérogatives du roi et ceux qui représentaient les droits des assemblées. Finalement il a été admis que les droits de douane étant un impôt, c'est aux représentants de la nation qu'il appartient de les instituer; mais que ce principe cependant comporte certaines dérogations qui sont dictées par la nécessité. C'est ce régime que consacre la loi du I7 décembre I8I4. L'art. 34 de la loi du I7 décembre I8I4 contient trois alinéas.

I°- Des ordonnances du roi pourront provisoirement en cas d'urgence prohiber l'entrée des marchandises étrangères. Ce paragraphe a été supprimé abrogé par la loi de I9I0.

2°- Des ordonnances du roi provisoirement et en cas d'urgence peuvent diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures.

3°- Elles peuvent permettre ou suspendre l'expor-

Source : BIU Cujas

tation des produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits assujettis. Par conséquent, d'une part, nécessité qu'on se trouve en présence d'un cas urgent, d'autre part, obligation pour le gouvernement de faire ratifier les ordonnances par les chambres dans leur session actuelle, si elles sont réunies, ou au cours de la plus prochaine session si elles ne le sont pas.

C'est ainsi qu'une ordonnance du Gouvernement de Juillet 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 disposition a été l'objet de vives critiques de la part des commentateurs. Par ailleurs la loi du 5 juillet I836, dans son article 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 délai assez bref, après avoir subi une transformation ou reçu un complément de main-d'oeuvre en France.

Cependant, le principe qui prédomine jusque dans les dernières années du XIXème 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 contraire, à l'armer de pouvoirs nouveaux pour lui permettre d'agir rapidement dans des cas exceptionnels.

Dispositions tendant à étendre les pouvoirs du gouvernement en matière douanière.

C'est ainsi qu'il perd le droit que lui donnait le premier paragraphe de l'article 34 de la loi de I8I4 d'édicter des prohibitions - l'entrée des produits étrangers fabriqués et le droit qu'il tenait de la loi de I836 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 au cas de représailles douanières, et les textes élaborés à cet effet aboutirent finalement à réduire les prérogatives du pouvoir exécutif plus que ne l'avait fait la loi de I8I4.

L'art. 8 de la loi du II janvier I892 autorise le gouvernement à appliquer des surtaxes ou à établir des prohibitions.

L'article 8 de la loi douanière du II janvier I892 autorisa le Gouvernement à "appliquer des surtaxes où 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 I8I4) ou, sinon,

Source : BIU Cujas

dès l'ouverture de la session suivante. Elles ne pouvaient, au surplus, être décrétées qu'à titre de représailles à l'égard des mauvais procédés employés au préjudice de nos produits. Ainsi, les dispositions prévues par l'article 8 n'auraient pu être prises, par exemple, à l'égard d'un pays qui, par suite de nécessités industrielles particulières auraient adopté des mesures prohibitives n'atteignant pas spécialement les marchandises françaises, mais s'appliquant aux produits de toutes provenances.

Cet article avait donc une portée beaucoup plus limitée que le paragraphe Ier de l'article 3 de la loi de 1814, d'où une controverse sur la conciliation des deux textes. On faisait remarquer que, tout d'abord, l'article 8, de la loi de 1892 ne visant pas les pouvoirs conférés au Gouvernement par les deuxième et troisième paragraphes de l'article 34 de la loi de 1814 (pouvoir de réduire les droits d'entrée sur les matières premières et d'instituer des droits de sortie ou des prohibitions d'importation pour les produits du sol ou de l'industrie nationale), ces deux paragraphes restaient en vigueur. Quant au premier paragraphe de l'article 34 de la loi de 1814, l'article 8 de la loi de 1892 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 étant plus limitatif, puisqu'il limitait les pouvoirs du Gouvernement au cas où il s'agirait de mesures de représailles, certains interprètes en concluaient qu'il avait abrogé le paragraphe Ier de l'article 34. Ce paragraphe, 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 1892, cette faculté se trouve circonscrite au seul cas où les mesures prises ont un caractère de rétorsion.

Ce n'est d'ailleurs pas cette interprétation qui prévalut, 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 savoir le cas de représailles, et que l'alinéa Ier de l'article 34 de cette dernière loi demeurait en vigueur pour les cas plus généraux: lorsque, par exemple, des relèvements de droits ou des prohibitions d'entrée seraient motivés non par la nécessité de riposter à de mauvais procédés, mais par des circonstances économiques, telles qu'une crise financière industrielle ou

Source : BIU Cujas

agricole, etc.. De fait, après la loi de I892, le Gouvernement a fait encore, en différents cas des applications de l'alinéa Ier de l'article 34 de la loi de I814.

Cette discussion n'a d'ailleurs plus qu'un intérêt rétrospectif, car l'article 8 de la loi de I892 a été remplacé par l'article I3de la loi du 29 mars I9I0, qui a mis fin à toute controverse, en abrogeant explicitement le premier paragraphe de l'article 34 de la loi de I892.

Avant d'examiner ce texte signalons une restriction des droits du Gouvernement effectuée par l'article 3 de la loi de I892: le bénéfice de l'admission temporaire ne pourra être réservé dorenavant à aucune catégorie d'industries que par une loi, après avis du comité des arts et manufactures, sauf dans un petit nombre de cas où, par exception, le Gouvernement demeurera compétent.

L'art. 3 de la loi du 29 mars I9I0 donne au gouvernement le droit d'établir des surtaxes et de frapper de droits ad valorem les marchandises étrangères.

L'article 3 de la loi du 29 mars I9I0 (Cod. art. I7 est ainsi conçu:

"Le Gouvernement peut, par décrets en Conseil des ministres:

appliquer des surtaxes, pouvant atteindre jusqu'au double des droits inscrits au tarif général ou égales 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 traiteraient les produits français moins favorablement que les produits d'autres Etats;

dans les deux cas précédents, frappés d'un droit ad valorem jusqu'à concurrence de 50% tout ou partie des articles exempts d'après le tarif; sauf stipulations conventionnelles contraires, assujetties par réciprocité telles ou telles marchandises étrangères à des droits, taxes ou formalités de toute nature identiques ou analogues suivant les cas à ceux qui dans les pays d'origine, seraient applicables à telles ou telles marchandises françaises; établir sur les marchandises, taxées ou non, qui bénéficient dans leur pays d'origine ou de provenance d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur au montant de la dite prime.."

Enfin, l'article se termine par une formule très compréhensive, puisque le Gouvernement pourra " dans le cas où les mesures arrêtées par le pays étranger seraient de nature à entraver le commerce français,

Source : BIU Cujas

prendre d'urgence toutes dispositions appropriées aux circonstances".

Les décrets rendus en conformité 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, à l'examiner de près, a un caractère nettement restrictif. Il reproduit l'article 8 de la loi de I8[illegible], 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 I9I0 exige, d'autre part, que les décrets soient rendus en Conseil des ministres. Non seulement le Gouvernement ne peut plus prononcer de prohibitions par mesures de représailles et n'est autorisé qu'à établir des surtaxes: le taux maximum de ces surtaxes est déterminé par la loi elle-même. Enfin, ce qui souligne encore la portée restrictive de l'article 3, c'est qu'il abroge expressément le paragraphe Ier de l'article 34 de la loi de I8I4. 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 I8I4, dans des cas d'urgence tels qu'une crise économique. Il faut qu'il s'agisse de mesures de rétorsion contre les mauvais procédés de l'étranger.

L'art. Ier de la loi du 29 mars I887 confère au gouvernement pour certains produits le droit de suspendre les effets de la loi douanière.

Par contre, comme on l'a indiqué plus haut, et cette fois dans un intérêt économique, de nouveaux pouvoirs qui n'avaient pas été prévus par le législateur de I8I4 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 non encore votés par le Parlement.

Le premier cas est visé dans l'article Ier de la loi du 29 mars I887. (Cod. art. 8) D'après cet article, "dans des circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation publique", le Gouvernement peut, en l'absence des Chambres, suspendre pour certains produits les effets de la loi douanière par un décret rendu en conseil des ministres, et qui doit être converti en loi dès la plus prochaine réunion des chambres. Les produits en question sont les principales

Source : BIU Cujas

céréales: froment, épeautre, méteil, avoine, ainsi que le biscuit de mer, les gruaux, semoules en gruaux, grains perlés, mondés, semoules en pâtes et pâtes d'Italie, sagou, salep et fécules exotiques; le législateur a pris soin d'employer ici le terme extrêmement général de "circonstances exceptionnelles". On a cité, dans les travaux préparatoires, comme exemple 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 le 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 I887 a été complétée sur un point par l'article I4 de la loi du II Janvier I892 (Cod. art.8, alin.2). Cet article décide que, toutes les fois que les droits sur le froment seront réduits, les droits sur les farines et sur le pain, devront subir une réduction proportionnelle. C'était en effet une mesure nécessaire pour maintenir la corrélation entre le taux des droits sur le blé, et celui des droits sur les farines, corrélation faute de laquelle les minotiers et les boulangers, profitant de l'augmentation de l'écart entre les droits sur la matière première et ceux sur le produit transformé, auraient joui d'un supplément de protection, dont ils auraient pu abuser aux dépens des consommateurs. Payant leur blé moins cher, ils auraient pu maintenir la farine et le pain au même prix qu'auparavant, et privé ainsi la clientèle du bénéfice de la détaxe.

Les applications qui ont été faites par le gouvernement de la loi de I887.

La loi de I887 a eu deux applications: l'une, par le décret du 3 mai I898, qui a suspendu les droits sur les blés du 4 mai au 30 juin de la même année; l'autre, par le décret plus récent du 6 janvier I924, qui a suspendu jusqu'au Ier août suivant le coefficient de majoration des droits de douane sur le blé, le biscuit de mer, le pain et les gruaux.

L'extension des pouvoirs du gouvernement, prévue par le projet de révision du tarif N° 3352.

Le projet N° 3352 de révision du tarif comportait, dans son article 5, une extension assez remarquable des pouvoirs du Gouvernement à cet égard, l'expérience ayant signalé certains inconvénients de la rédaction trop limitative de l'article I4 de la loi de I887. Aux termes du nouvel article, devenu caduc avec toutes les dispositions du projet 3352, trois modifications auraient été apportées à la règle actuelle:

I°- le pain n'est pas la seule denrée essentielle

Source : BIU Cujas

à l'alimentation? 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, pâtes 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, sauf à prendre l'avis du Conseil supérieur de l'agriculture. De cette façon, la mesure prise n'eût pas risqué, comme cela avait été le cas, lors des applications précédentes, d'intervenir trop tard.

3°- la loi de I887 n'autorise le gouvernement à faire usage de son droit de suspendre l'application des droits sur les céréales, etc.. qu'en cas d'absence des Chambres. Or, il peut y avoir un intérêt majeur de célérité, même lorsque les Chambres sont en session, à procéder par voie de décrets et non par voie législative. Le nouvel article 5 prévoyait également cette faculté, à la condition que le décret intervenu fût soumis aux Chambres dans les deux mois qui suivraient sa publication.

Les art.I & 2 de la loi du I2 juillet I906 confèrent au gouvernement le droit de suspendre certains droits de douane en cas de mobilisation totale de l'armée.

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 rendu 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 précédemment examinées, celle-ci peut être prise à titre définitif, et sans recours à la ratification des chambres. 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.

Source : BIU Cujas

C'est en vertu de la loi de 1906 que le Gouvernement a, dès le premier jour de la guerre, par le décret du 2 août 1914, élevé les droits sur l'orge et l'avoine en grains, ainsi que sur les haricots, les lentilles et les viandes salées.

Insuffisance des pouvoirs conférés au gouvernement de diminuer, et provisoirement et en cas d'urgence les droits de douane sur certains articles.

Rappelons en outre, que le paragraphe 2 de l'article 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" - le cas de guerre est évidemment un de ces cas d'urgence - les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures nationales.

L'expérience de la dernière guerre semble avoir montré que ces pouvoirs n'étaient pas suffisants, et le Gouvernement a également soumis aux Chambres, dans l'article 7 du projet 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'évènements 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 utiles aux manufactures nationales visées par 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 très certainement n'était pas applicable. Les décrets intervenus ont été rendus par application de l'article 3, avant-dernier alinéa, de la loi du 29 mars 1910. Cet alinéa que nous avons déjà cité plus haut, autorise le Gouvernement à "prendre d'urgence, dans les cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances". Cette disposition ne concerne que les mesures

Source : BIU Cujas

de représailles dirigées contre un pays déterminé; elle s'applique, par exemple, à des surtaxes infligée aux produits d'un pays avec lequel nous sommes en lutte douanière; mais ne couvre certainement pas l'éventualité d'une suspension des droits.

C'est donc par une entorse incontestable à la légalité, que le Sénat d'ailleurs n'a pas manqué de signaler, lors de la ratification du décret que l'article 3 de la loi de I9I0 a pu être invoqué en la circonstance.

Pour éviter le retour de difficultés semblables à l'avenir, l'article 7 du projet 3352 visait en cas d'évènements 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 premières, denrées d'alimentation etc. Le texte projeté concédait même au Gouvernement un pouvoir plus considérable: la suspension des droits aurait pu, en effet, être décrétée, non seulement pour des raisobs militaires et de défense nationale, mais encore, en dehors de toute mobilisation, ou prévision d'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 se rappelle que le 2ème paragraphe de l'article 34 de la loi de I8I4 ne prévoyait que la diminution des droits sur les matières premières.

2°- Quand il s'agit d'articles ou marchandises, dont la production, la répartition ou la vente font l'objet d'ententes entre les producteurs, les importateurs et les vendeurs.

Ici, la faculté conférée 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; cette coalition ne pouvant, en effet, réussir qu'à l'abri des barrières douanières. Dans l'intérêt du consommateur menacé, le Gouvernement aurait eu le droit d'abattre ces barrières, sauf pour les animaux et les produits agricoles, qui étaient exclus de cette faculté.

La loi de Cadenas du I3 décembre I897.

Les pouvoirs attribués au Gouvernement dont nous avons eu à nous occuper jusqu'ici, étaient destinés à lui permettre d'ouvrir des brèches dans le système protecteur: de suspendre dans certaines circonstances déterminées -hausse du prix du pain, prévision d'une guerre), l'application des droits de douane à

Source : BIU Cujas

l'entrée.

La disposition à laquelle nous arrivons maintenant est, au contraire pour but de combler une fissure de la protection: c'est la loi du I3 décembre I897 (Cod. art.II) appelée loi de cadenas.

On dit qu'il y a cadenas, lorsqu'un droit ou une augmentation de droit étant proposée 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 la restitution aux parties versantes, si, finalement, il n'est pas voté par le Parlement.

Les lois de cadenas à l'étranger.

Il existe des lois de cadenas dans la plupart des pays, notamment en Italie pour 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, qui donne aux fonctionnaires de l'Echiquier l'autorisation de percevoir immédiatement la nouvelle taxe.

Le but des lois de cadenas.

Le but des lois de cadenas est d'obvier à une cause particulière d'affaiblissement de la protection, 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 du dépôt du projet de loi, se hâtent de profiter de la période de discussion parlementaire pour faire entrer leurs marchandises avant qu'il ne soit adopté. Quand la loi est votée et promulguée, 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 I894, le Parlement porta, par la loi du 27 février, les droits sur les blés de 5 frs à 7 francs les I00 kilos, on constata que cette mesure n'était suivie d'aucun relèvement des prix sur le marché intérieur. Du Ier janvier au Ier mars I894, en effet, 6 millions de quintaux de blé avaient été importés, soit 6 fois plus que pour la même période de l'année précédente. Aussi, six mois après le vote de la loi de I894, le prix du blé restait plus bas qu'il ne l'était au moment de l'institution du droit.

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

Cette loi ne s'applique qu'à certaines catégoriesgories limitées de produits, qui sont tous des

Source : BIU Cujas

Domaine et fonctionnement de la loi de cadenas.

produits agricoles: I°- les céréales et leurs dérivés (froment, épeautre, méteil, en grains ou en farines; seigle, maïs, orge, avoine, sarrasin en grains ou en farine, pain, biscuit de mer et produits assimilés; malt d'orge, gruau, semoule en gruau, grains perlés et mondés, dixtrine et autres produits dérivés des amidons ou autres amylacés; 2°- les vins; 3°- les bestiaux et les viandes fraîches de boucherie.

Aux termes de l'article Ier de la loi, quand le Gouvernement dépose sur le bureau de la Chambre un projet portant relèvement des droits applicables à l'un des produits énumérés ci-dessus, il est autorisé à ordonner par décret la perception immédiate des taxes inscrites à ce projet. Le décret est transmis télégraphiquement aux directeurs de 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. Grâce à cette promulgation presque instantanée, les nouveaux droits deviennent immédiatement applicables.

Exception est toutefois faite pour les marchandises dont il est justifié qu'elles ont 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; ces marchandises conservent le bénéfice de l'ancien tarif. Cette exception est d'ailleurs limitative et ne s'étend pas aux marchandises qui se trouveraient entreposées en France, au moment du dépôt du projet de loi. La spéculation à laquelle on voulait couper court, aurait, en effet, subsisté sur les stocks entreposés, qu'on aurait fait sortir des entrepôts entre la date du dépôt et celle du vote du projet de loi, si on ne leur avait pas fait application de la règle de la perception anticipée des droits proposés.

Les droits versés en application du nouveau tarif ne sont reçus, pour la somme qui dépasse les anciens taux, qu'à titre de consignation; le trop-perçu serait remboursé aux déclarants, si le Parlement ne votait pas le relèvement demandé par le Gouvernement.

Les applications de la loi de cadenas.

Notre loi de cadenas a eu jusqu'ici deux applications; l'une, en I898, pour les vins (décret du 2I novembre I898, ratifié par la loi du I2 février I899), et l'autre, toute récente, par le décret du I7 novembre I927, concernant les bestiaux, la viande et les céréales panifiables.

Source : BIU Cujas

Les arguments invoqués par les libres échangistes contre le système du cadenas.

D'ailleurs, le principe du cadenas a été contesté, et le vote de la loi de 1897 n'a été obtenu qu'à la suite de longues discussions et après une vigoureuse résistance du groupe libre-échangiste. Les représentants de ce groupe faisaient valoir contre le système du cadenas trois arguments:

1°- la loi, disaient-ils, était inconstitutionnelle, puisqu'elle permettait au Gouvernement de lever des taxes qui n'avaient pas été votées par le Parlement. A quoi l'on répondait que l'autorisation législative ne faisait pas défaut et qu'elle était donnée une fois pour toutes dans 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°- ils objectaient avec plus de raison, que le cadenas ne fonctionne jamais qu'imparfaitement. Au lieu d'introduire les produits, comme auparavant, avant le vote du projet, certains commerçants, renseignés 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 scrupuleux dans la recherche de leurs informations.

3°- Enfin, ajoutaient-ils, la loi de cadenas suppose que les droits sont remboursés, au cas où le Parlement n'adopterait pas le projet. En fait, on relève, à l'étranger, des cas où le remboursement, bien que promis, n'a pas été effectué. Du reste, si l'on remboursait, il en résulterait cette injustice 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: une fois indirectement, par leurs clients, et une fois, directement, par le Trésor. Quelle que soit la valeur de ces arguments, ils ont échoué devant l'impression laissée par les abus auxquels on voulait remédier.

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

Prérogatives du chef de l'Etat pour modifier les taux des droits de douane ou pour supprimer

Le chef du pouvoir exécutif possède tout d'abord, le droit de négocier des traités de commerce. Actuellement, ce droit lui est conféré par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. "Le président de la République négocie et ratifie les traités". Mais cette ratification doit être

Source : BIU Cujas

certains droits.

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 du reste, toute convention concernant les relations commerciales entre les signataires, y compris par exemple, les traités de navigation.

Ce principe, de l'autorisation parlementaire se trouvait déjà consacré, quant aux traités de commerce, par les constitutions de 1814 et 1830. Au contraire, l'article 3 du Sénatus-consulte du 26 décembre 1852 rendait les conventions portant modification de tarifs exécutoires sans ratification du Corps législatif. C'est grâce à cette disposition que Napoléon III avait pu changer d'autorité l'orientation de notre politique douanière, en concluant avec l'Angleterre le traité de 1860.

Une question assez délicate se pose au sujet des pouvoirs du président de la République, étant donné la portée générale de l'article 8 de la loi constitutionnelle. Si, en effet, cet article ne fait aucune réserve, la loi douanière peut contenir par contre certaines restrictions. Ainsi, la loi de 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 traités de commerce qui arrivaient à échéance, l'avait autorisé à substituer dans les nouvelles conventions, aux anciens droits conventionnels, l'octroi de notre tarif minimum. Mais cette législation exclut la possibilité de descendre au-dessous des droits de ce dernier tarif. D'autre part, il a été admis par la jurisprudence parlementaire que le Gouvernement, sous le régime des lois de 1892 et 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 consentir des droits intermédiaires entre les deux tarifs. En effet, ce serait là, disait-on, négocier sur le taux des droits, contrairement à la volonté du législateur, qui a voulu qu'on ne pût appliquer que les droits qu'il a fixés lui-même. Il a fallu, on s'en souvient, un texte législatif spécial, la loi du 29 juillet 1919, pour autoriser le Gouvernement à négocier sur des positions intermédiaires et à mettre provisoirement en application les

Source : BIU Cujas

réductions accordées dans ces conditions par décrets rendus en Conseil des Ministres (Cod. art.I5).

Supposons donc que le Gouvernement ait conclu, avant la loi de I9I9, un traité accordant à l'autre puissance le bénéfice d'un tarif intermédiaire, ou encore qu'il consente aujourd'hui par voie de traité des réductions de droits, qui les abaissent au-dessous des chiffres du tarif minimum. Dans l'espèce, 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 sauvegarder les droits du Parlement. Quand le Gouvernement 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 du tarif minimum modifié, qu'il a octroyée à l'autre pays. Il est resté de cette façon dans la lettre, sinon dans l'esprit, du régime de I892, puisqu'il s'est borné à consentir l'application du tarif minimum, sauf à l'avoir, au préalable, fait modifier, précisément en vue desnégociations.

Théoriquement, la question se pose cependant, et elle n'a jamais été élucidée d'une façon complète, malgré un échange d'observations au moment de la discussion de la loi douanière de I892, entre M. Ribot, ministre des affaires étrangères, et M. Méline, président de la commission des douanes de la Chambre. On doit admettre que le président de la République a constitutionnellement le droit de conclure des traités de commerce, sans aucune restriction. Il peut donc, constitutionnellement, y insérer les clauses que bon lui semble, sauf, bien entendu, à s'exposer à voir le traité rejeté par les Chambres. Sous cette réserve, il peut consolider les droits, descendre au-dessous du 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'entamant pas les pouvoirs que le président tient de la constitution, sont l'expression de cette volonté parlementaire et représentent les conditions auxquelles est subordonnée la ratification du traité par les Chambres.(I)

(I)- Il va de soi que, dans l'application, ce principe demeure nécessairement très vague, car la volonté parlementaire peut évoluer elle-même avec le temps. Ainsi bien que la loi de I892 implique que, le bénéfice

Source : BIU Cujas

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

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 douze mois à l'avance;
b) aux pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront les tarifs les plus réduits (Cod. art. I4).

Autres pouvoirs conférés au gouvernement en matière douanière.

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

Mesures que le gouvernement peut prendre à titre provisoire.

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

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 être soumis aux Chambres à leur plus prochaine session (Loi du 3 juillet I840);

2°- concéder par décret le bénéfice du tarif minimum des huiles minérales aux pays dont les produits ne jouissent pas en France du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée (Loi du 30 juin, I893art:3 Cod.art.I4 c) C'est en vertu de cette disposition qu'un certain nombre de décrets (23 septembre I9I0, I6 janvier I9I9, I6 avril I92I et 22 mars I922) ont respectivement concédé le bénéfice de notre tarif réduit aux huiles minérales des Indes néerlandaises, des Indes anglaises, du Caucase, de la Pologne des Iles de la Trinité et de Curaçao;

3°- maintenir exceptionnellement et à titre transitoire le bénéfice du tarif général antérieur à la loi du 29 mars I9I0, à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui n'assujettissent pas les produits français à un traitement différentiel quelconque (Loi du 29 mars I9I0, art.8 Cod. art.I6b) Cette disposition a permis de maintenir en I9I0, à certains articles des Etats-Unis le bénéfice de l'ancien tarif général, dont les droits étaient inférieurs à ceux du tarif révisé de I9I0. C'est là le point de

---

tarif minimum ne peut pas être accordé pour plus de douze mois; le Parlement a sanctionné, récemment, des conventions de plus longue durée.

Source : BIU Cujas

départ du tarif intermédiaire, généralisé par la loi de 1919.

Ces différentes mesures sont pour la plupart des mesures spéciales. Bien qu'édictées sous une forme impersonnelle; elles ont été prises pour régler certaines situations déterminées, puisque par exemple l'article 8 de la loi de 1910 était destiné à permettre un modus vivendi avec les Etats-Unis.(1)

Mesures que le gouvernement peut prendre à titre définitif.

Le Gouvernement possède enfin, à titre définitif, (c'est-à-dire sans qu'il y ait lieu de recourir à la ratification ultérieure du Parlement) divers pouvoirs importants dont nous signalerons simplement les principaux:

Il peut 1°- accorder à l'importation en France ou en Algérie des détaxes ou l'exemption des droits de douane à certains produits des territoires coloniaux ou sous mandat français, dotés d'un régime douanier spécial (Loi du 13 avril 1928 art.3)

2°- déterminer, par décrets en forme de règlements d'administration publique le régime applicable, en France et dans les colonies françaises, aux produits récoltés et fabriqués dans certaines îles et terres de l'Océan Pacifique, notamment aux Nouvelles Hébrides par des sociétés françaises ou des établissements agricoles ou commerçiaux, possédés ou exploités par des français. (Loi du 30 juillet 1900 art.2)

3°- déterminer les produits qui, dans les territoires coloniaux ou sous mandat français, seront l'objet d'une tarification spéciale, par exception à la disposition de la loi qui soumet les produits importés dans ces pays aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France (Loi du 13 avril 1928 art.3 - v.supra)

4°- en cas d'évènements exceptionnels ayant pour effet d'interrompre temporairement les relations maritimes sous pavillon français entre la France et les ports de l'Algérie ou de la Corse, suspendre par décret rendu en Conseil des ministres et pendant tout le temps que durera cette interruption: en ce qui concerne l'Algérie, l'application de la loi du 2 avril 1889 et, en ce qui concerne la Corse, l'application de l'article 4 de la loi du 21 septembre 1793.(2)

---

(1) On peut d'ailleurs se demander précisément si, un nouvel arrangement étant intervenu depuis lors, sur des différentes bases avec les Etats-Unis, et notre tarif général ayant été complètement modifié depuis 1910, la disposition de l'article 8 de la loi de 1910 n'est pas devenue caduque par là même..

(2) Ces deux lois accordent le monopole du transport entre la métropole, l'Algérie et la Corse, et vice versa, au pavillon français.

Source : BIU Cujas

et admettre les produits transportés dans ces conditions au bénéfice de leur origine, sous réserve des justifications déterminées par l'Administration des douanes. Le retour au régime normal est prescrit par décret, rendu en Conseil des ministres, aussitôt que les circonstances le permettent (Loi du 22 juillet I909, art. Ier).

On peut citer encore certains pouvoirs du gouvernement relativement au tarif des octrois de mer, perçus en Algérie et aux colonies, aux taxes et surtaxes de navigation applicables aux navires étrangers par mesure de représailles; enfin, la faculté maintenue par l'article I3 de la loi du II janvier I892 au gouvernement d'accorder des autorisations d'admission temporaire dans des cas spéciaux (introduction d'objets pour réparations, essais, expériences; introduction de sacs et emballages à remplir; introduction présentant un caractère individuel et exceptionnel.

Enfin il va de soi, c'est l'application du droit commun, que le gouvernement possède, en vertu de ses attributions normales, le pouvoir réglementaire en matière douanière comme en toute autre matière: il lui appartient de réviser les règlements généraux douaniers - (tels par exemple les Observations préliminaires au tarif), de régler les formes des déclarations (loi du 7 mai I88I, art.5, Cod. art.7I) de réglementer le régime des entrepôts, le régime de la police du rayon de douane, d'édicter certaines dispositions par mesure sanitaire, etc (I) (v. Observ.prélim. N° I2)

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 ils découlent. C'est d'abord la loi du 6 mai I9I6, 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 § Ier de l'article 34 de la loi du I7 décembre I8I4, et que l'article 3 de la loi de I9I0 lui avait retiré. Cette loi est restée en vigueur jusqu'à la fin de I922, et c'est elle, on s'en souvient, qui a permis le rajustement du tarif par le procédé des coefficients. C'est également la loi du 3 août I926 (art.I3), 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, de procéder provisoirement par décret en Conseil des ministres au rajustement des droits de

---

(I) Les pouvoirs du Gouvernement sont résumés dans les numéros 6 à I2 des observations préliminaires.

Source : BIU Cujas

douane, y compris les majorations dont ils sont l'objet. C'est en vertu de cet article I3 que le décret du 26 août I926 a fait subir au tarif une nouvelle majoration de 30%, succédant à la première majoration de 30%, effectuée par la loi du 4 avril I926. C'est enfin la loi du 27 janvier I927 (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 concerne 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 du traité franco-allemand, et c'est elle qui a donné le moyen au Gouvernement d'amorcer, sans le concours des Chambres, la révision de notre tarif douanier.

Dispositions du projet N° 3352 tendant à élargir les pouvoirs du gouvernement en matière douanière.

Toutes ces mesures aujourd'hui abrogées étaient sans doute, des mesures exceptionnelles, dues à des circonstances spéciales; cependant, ce qui fait leur intérêt, c'est qu'elles marquent une véritable abdication du Parlement dont le désaisissement, sans doute indispensable, au cours 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 I9I6 jusqu'en I923 et ensuite celle de I927, 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)

Cette tendance du Gouvernement à élargir ses pouvoirs se retrouve d'une façon caractéristique dans le projet N° 3352 de révision du tarif. Nous avons déjà signalé certaines modifications qu'il apportait aux textes en vigueur; toutes étaient dans le sens d'une extension des droits de l'Exécutif. Plus significative encore est une disposition de l'article 2 du projet, qui prévoit que les droits inscrits au tarif seront 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 encore stabilisée.

Mais les dispositions les plus symtomati-

(I) P. Bastid. La Récente réforme douanière. Rev. pol. et parl. IO Sept. et IO Octobre I928.

Source : BIU Cujas

ques sont peut être celles des articles 8 et 9, qui concernent les prohibitions d'entrée et de sortie.

Dispositions concernant les prohibitions d'entrée (art.8 du projet N° 3352)

L'article 8, pour les premières, faisait revivre le paragraphe Ier de l'art. 34 de la loi de I8I4, supprimé par la loi de I9I0, et remis provisoirement en vigueur par la loi 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 ou d'autorisations particulières. L'Exposé des motifs, au commentaire de cet article, insistait, d'une façon assez curieuse, sur le fait que la rédaction de l'article 3 de la loi de I9I0, qui avait abrogé le paragraphe Ier de l'article 34 de la loi de I8I4, aurait été dûe à une erreur. La liste, que donne l'article 3, des mesures de représailles autorisées et dans laquelle ne figure pas la possibilité d'édicter des prohibitions était destinée, dit ce commentaire, à accroître les prérogatives du pouvoir exécutif, en visant des éventualités que n'avaient prévues ni la loi de I8I4, ni celle de I892, à savoir des guerres de tarifs. Ce n'est que par mégarde, qu'a été abrogé, lors du vote de cet article 3, le paragraphe Ier de la loi de I8I4, qu'il devait au contraire, compléter et non pas remplacer. Ce sont, au surplus, ajoute l'Exposé des motifs, des pouvoirs, que le gouvernement avait toujours possédés, sauf de I9I0 à I9I6 jusqu'en I923, et qu'il est indispensable de lui restituer pour les nécessités de notre politique économique.

Dispositions concernant les prohibitions de sortie.

Quant aux prohibitions de sortie, l'article 9 du projet accroissait singulièrement les pouvoirs que le Gouvernement tient du paragraphe 3 de l'article 34 de la loi de I8I4. 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 I86I, qui exceptait de la faculté d'édicter des prohibitions de sortie un certain nombre de produits alimentaires agricoles, aurait été abrogé. (I)

Source : BIU Cujas

Si l'on se rappelle les autres dispositions, déjà signalées, du projet, notamment celles qui autorisent le Gouvernement 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 serait résulté 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.

Problème de droit constitutionnel que soulève l'extension des pouvoirs du gouvernement en matière douanière.

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 la loi constitutionnelle.

Il ne rentre pas dans le cadre de ce cours d'approfondir le problème de droit constitutionnel qui se trouve ici soulevé; nous nous bornerons à indiquer sommairement en quoi il consiste.

Nous sommes en présence d'une règle constitutionnelle, d'après laquelle les représentants de la Nation peuvent seuls consentir l'impôt, et d'autre part, de ce fait, qu'en vertu de dispositions spéciales, le gouvernement exerce, dans certains cas, un pouvoir fiscal, étant autorisé, à titre définitif ou provisoire (suivant les hypothèses), à créer des droits de sortie à majorer, à réduire ou à suspendre les 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 Elle figure bien dans l'article I4 de la déclaration des Droits de l'Homme de I789, mais il reste à savoir si cette déclaration a une valeur juridique positive, ou si elle ne doit pas être considérée simplement comme un énoncé de principes philosophiques sans caractère constitutionnel. A défaut de textes, on peut considérer la règle comme une règle coutumière, consacrée aujourd'hui par une adhésion générale. Enfin, d'après

---

(I) On a d'ailleurs contesté que cet article soit encore en vigueur. La loi du I5 juin I86I était une loi de circonstance: c'était la loi qui supprimait le régime de l'échelle mobile pour les 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 du I5 I6 juin I86I avait dépouillé le Gouvernement du droit de taxer à

Source : BIU Cujas

certains auteurs tels que Carré de Malberg,(I) notre droit public étant à base légale, exclut toute règle coutumière. La règle du vote de l'impôt n'a qu'une valeur législative et elle repose sur l'interdiction, reproduite dans chaque 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 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 convient de conserver pour lui-même et de déterminer par une loi celles qu'il entend faire exercer par le pouvoir exécutif. Dans cette doctrine, le Parlement pourrait, si bon lui semble, 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 règle coutumière de droit public, comporte aussi une exception coutumière, qui réserve, en matière douanière, certains pouvoirs propres au gouvernement.

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 à l'Exécutif 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, qu'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 théorie, qui voit dans toute délégation consentie au pouvoir exécutif, en matière douanière, une disposition inconstitutionnelle et injustifiable

---

l'exportation, le blé et certaines autres denrées. Cette loi de 1861 était d'ailleurs si gênante qu'au début de la guerre de 1914, le gouvernement dut passer outre et que des décrets, ratifiés ensuite par les Chambres prohibèrent la sortie d'un certain nombre de denrées agricoles. Le fait que ces décrets ont été ratifiés par des dispositions législatives pourrait faire que la loi de 1861 subsiste toujours. En tout cas, le projet N° 3352 proposait de la supprimer de façon explicite.

Source : BIU Cujas

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, 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 régulièrement et inconstitutionnellement. En fait, notre constitution de 1865, qui est extrêmement sommaire, s'appuie sur la coutume, en ce sens qu'elle se réfère implicitement à un certain nombre de grands principes admis. Le vote de l'impôt est un de ceux-là, de même que la pratique constante, en vertu de laquelle le Gouvernement dispose de certains pouvoirs douaniers, est, de son côté, une dérogation consacrée par tradition.

Il ne faut pas d'ailleurs 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 empiéter sur les prérogatives essentielles du 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, ou, plus exactement, d'une façon alternative. Il est invoqué par les libre-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 de pouvoirs destinés, au contraire, à permettre au Gouvernement d'atténuer la rigueur 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 delà 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 les

---

(I) Contribution à la théorie générale de l'Etat; t.II; p.582, N° IO.

(2) P. Bastid. loc. cit.

Source : BIU Cujas

lenteurs de la procédure parlementaire, va à l'encontre, sinon de la constitution elle-même, du 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 régimes douaniers, et les formalités douanières.

- Aperçu général sur les régimes douaniers -

Régimes généraux et régimes spéciaux.

On appelle régime douanier la situation des marchandises au regard de l'impôt, d'après la destination qui leur est donnée. On distingue les régimes généraux et les régimes spéciaux. Les régimes spéciaux sont ceux qui comportent certaines dérogations aux règles du régime général, soit à l'égard de certains pays ou de certaines régions (Corse, Algérie, Tunisie, colonies, zônes franches, propriétés frontalières) soit encore à l'égard de certains articles, qui se présentent dans des conditions particulières (épaves, fournitures pour l'avitaillement des navires, envois postaux, déménagements, etc..)

On distingue les régimes généraux à l'importation et à l'exportation. A l'importation, "les marchandises qui entrent en France peuvent être mises en consommation, entreposées, expédiées en transit, transbordées. Elles peuvent aussi être déclarées pour l'admission temporaire" (Observ. prélim. N° I). A ces différentes destinations correspondent des régimes différents.

Les marchandises mises à la consommation sont soumises au paiement des droits avant leur enlèvement (sous réserve de la possibilité pour les importateurs d'obtenir le crédit des droits).

Les autres régimes sont, au contraire, des régimes suspensifs des droits. Ce sont: l'entrepôt, le transit, l'admission temporaire et le transbordement.

Le régime de l'entrepôt.

L'entrepôt est institué pour les marchandises dont la destination finale est incertaine ou différée. Un commerçant qui importe peut ne pas savoir, au moment où il fait pénétrer des marchandises en France, s'il les écoulera dans notre pays ou s'il les revendra, au contraire, à l'étranger. Le cas peut également se présenter, quand il s'approvisionne à l'avance, qu'il n'ait pas encore les sommes

Source : BIU Cujas

disponibles pour acquitter le montant, souvent élevé, des droits. L'entrepôt estun local où peuvent être placées toutes les marchandises étrangères ou coloniales, passibles de droits. Les commerçants peuvent les y placer, soit immédiatement dès leur arrivée, soit à la suite de transports primitivement effectués sous l'un des régimes du transit, des mutations d'entrepôt, ou du transbordement.

L'entrepôt bénéficie d'une fiction d'exterritorialité, il est censé hors du territoire national, il ne fait pas partie du territoire douanier. Aussi, quand des marchandises y pénètrent, elles n'acquittent aucun droit, puisqu'elles sont considérées comme n'ayant pas encore pénétré en France; quand elles en sortent, leur régime varie, suivant leur destination. Si elles sont réexportées, elles sortiront en franchise, puisqu'elles seront censées n'avoir jamais été en France; si elles sont mises à la consommation, elles acquitteront, au contraire, immédiatement le droit à l'importation, d'après le tarif applicable à la date de leur sortie de l'entrepôt, puisque c'est à cette date qu'elles sont censées être introduites en France pour la première fois. Par dérogation spéciale cependant, les denrées coloniales, autres que le sucre et ses dérivés, le cacao et le tabac, entreposées comme originaires d'un pays jouissant du tarif minimum au moment de la mise en entrepôt, gardent le bénéfice de ce tarif minimum, quand elles en sortent, même si dans l'intervalle le pays d'où elles sont originaires a été soumis aux droits du tarif général. (Loi du 22 février I902, art. 3).

Le dépôt

L'entrepôt doit être soigneusement distingué du dépôt, qui est le lieu, où, par mesure de coercition ou de sécurité, le gouvernement emmagasine: I° les marchandises à l'importation, qui ne sont pas déclarées en détail dans le délai légal (Loi du 4 germinal an XI, titre II, art. 4)- 2° les marchandises dont on a fait abandon par écrit, pour ne pas être obligé de payer les droits de douane (Loi du 22 août I79I, titre Ier, art. 4). 3° les marchandises prohibées, entrées dans un port non ouvert à leur importation; (loi du 9 février I834, art. 22); 4° les marchandises laissées en douane pour tout autre motif (Loi du 22 août I79I, titre IX). En règle générale, la mise en dépôt est, soit une mesure de coercition, soit une mesure d'ordre, destiné à éviter l'encombrement des magasins. A l'expiration d'un certain délai légal, les produits maintenus en dépôt sont,

Source : BIU Cujas

suivant les cas, vendus tantôt au profit du propriétaire, (Loi du 22 août 1791, titre IX) tantôt au profit de l'Etat. (Loi du 4 Germinal an II) Les formalités pour la vente et l'affectation du prix varient suivant les cas.

Le transit.

Le transit est la faculté de transport en franchise, par notre territoire, des marchandises passibles de droits de douane, de taxes intérieures, ou frappées de prohibition. (Observ. prélim. N° 177) Les marchandises étrangères peuvent être déclarées pour ce régime quand, entrant par mer ou par terre, elles doivent ressortir par mer ou par terre, à condition de ne pas emprunter la mer pour leur parcours entre l'entrée et la sortie. Sont également considérées comme en transit les marchandises qui sont dirigées, par terre d'un bureau ou d'un entrepôt des frontières ou de l'intérieur sur un autre bureau, ou sur un autre entrepôt. C'est ainsi que les mutations d'entrepôt par terre sont transmises aux conditions du transit (Observ. prélim. N° 177).

L'admission temporaire.

L'admission temporaire est un régime qui permet d'importer, en suspension des droits de douane et des surtaxes d'entrepôt ou d'origine, les marchandises étrangères, destinées à recevoir en France un complément de main-d'oeuvre, ou à y être fabriquées, moyennant l'engagement cautionné de les réexporter ou de les mettre en entrepôt dans un délai, qui varie suivant les cas, mais qui, en général, ne dépasse pas six mois. Le système de l'admission temporaire a été généralement substitué au système du drawback, qui répondait au même objet.

Le système du drawback consistait dans le remboursement, à la sortie, des droits qui avaient été acquittés à l'entrée. Il a été abandonné, d'abord parce qu'il faisait apparaître dans les écritures du Trésor des recettes fictives, destinées à être remboursées; ensuite, parce qu'il nécessitait de la part des intéressés des décaissements plus ou moins onéreux; enfin, parce qu'il soulevait d'assez grosses difficultés d'évaluation pour calculer le montant des remboursements. Comme la marchandise qui sort ne se présente pas sous la même forme que lorsqu'elle est entrée, puisqu'elle a été dans l'intervalle fabriquée ou transformée, il fallait dégager un taux d'équivalence entre la marchandise introduite et la marchandise qui ressortait. Ce taux était difficile à fixer exactement, de telle façon qu'on arrivait quelquefois à rembourser des droits supérieurs à ceux

Source : BIU Cujas

qui avaient été effectivement payés, d'où une perte pour le Trésor.

Le régime de l'ebtrepôt et le régime du transit facilitent les opérations commerciales; le régime de l'admission temporaire facilite les opérations industrielles. On les a d'ailleurs tous rattachés d'une façon assez ingénieuse, à la notion d'entrepôt. Le transit, a-t-on dit, c'est l'entrepôtmobile, et l'admission temporaire, c'est le travail en entrepôt.(I) La fiction, qui s'applique dans tous ces cas, est celle d'un séjour en territoire étranger: les marchandises, qui traversent le territoire national en transit, ou qui sont placées dans l'enceinte de l'entrepôt, ou encore qui sont admises au régime de l'admission temporaire, sont censées ne pas avoir pénétré sur le territoire douanier.

Le régime du transbordement. Le transbordement français et le transbordement étranger.

Le régime du transbordement concerne les marchandises qui, pénétrant dans un port français, sont transférées du navire qui les a apportées sur un autre bâtiment à destination, soit d'un autre port français, soit d'un port étranger: aussi distingue-t-on à cet égard le transbordement français et le transbordement étranger. Le transbordement français, c'est-à-dire le déchargement et le rechargement de la marchandise sur un autre bâtiment à destination d'un autre port français, s'effectue sous le couvert d'une pièce, appelée permis de transbordement français, qui vaut acquit à caution et comporte engagement de représenter les marchandises en même quantité au service des douanes du port de destination finale, où leur situation sera réglée. Ce permis les accompagne et est régularisé après que le service a procédé à leur reconnaissance. Les justifications de provenance et d'origine, qui ont dû être fournies au premier bureau d'entrée, lorsqu'on a demandé le permis de transbordement, sont annexées à l'acquit, ou y sont, tout au moins, mentionnées.

Quant aux permis de transbordement étranger, ils équivalent à de simples déclarations de réexportation d'entrepôt, et ils sont régularisés par la constatation du réembarquement de marchandises sur le navire qui doit les conduire à l'étranger.

Les marchandises qui ont été déclarées à l'arrivée du navire, comme devant rester à bord, et qui effectivement n'ont pas été débarquées, sont simplement reportées sur le manifeste de sortie, (ou manifeste de remport) du navire. (Observ. prélim. N° 278) Si, au contraire, elles avaient été déclarées comme devant être débarquées et ne l'ont pas été en

---

(I) P. Boulet, cours de législation et de réglementation douanières.

Source : BIU Cujas

fait, le renvoi à l'étranger par le même navire s'effectue sous le régime des transbordements.

Les régimes de sortie.

Toutes ces inficatious s'appliquant aux régimes à l'entrée. Quant aux régimes de sortie, on distingue le régime de l'exportation simple, qui, sauf le cas exceptionnel de droits à l'exportation, comporte libre sortie, sauf l'application des mesures prescrites dans un intérêt d'ordre public ou de sécurité publique, et le régime de l'exportation avec primes ou restitutions et le régime de la réexportation.

Le régime de l'exportation simple.

Le régime de l'exportation avec prime.

Ce régime de l'exportation avec primes ou restitutions consiste dans l'allocation de certains avantages attribués aux marchandises qui sortent du territoire douanier national. Actuellement, nous n'avons plus, à proprement parler, de primes à l'exportation, mais nous avons conservé certains drawbaks destinés à ristourner en partie des droits de douane ou des taxes intérieures, précédemment perçus sur les marchandises exportées. Par exemple, certains tissus de coton, pur ou mélangé, obtiennent un remboursement à forfait, destiné à leur tenir compte des droits de douane acquittés sur la matière première. De même, la viande salée, les beurres salés, les conserves de cornichons; le sel de table, bénéficient de drawbacks. A l'exportation par mer, la viande salée et les beurres salés reçoivent une allocation, variable selon le lieu de destination et selon le degré de salaison. A l'exportation par mer et par terre, les cornichons obtiennent une ristourne, fixée par quintal et variable d'après le degré de la saumure. Ces ristournes sont représentatives de la taxe intérieure sur le sel entré dans la préparation de ces articles. Depuis la loi du 8 mai 1928, le sel de table d'origine française, expédié à l'étranger, bénéficie également à la sortie de la frontière du remboursement de la taxe intérieure.

C'est d'ailleurs un principe général que les taxes intérieures de consommation ne sont pas applicables aux marchandises exportées. Ainsi, les boissons, les denrées coloniales, et, plus généralement, toutes les marchandises passibles de taxes intérieures en sont affranchies, lorsqu'elles sont à destination de l'extérieur, tout au moins lorsque ces taxes n'ont pas encore été acquittées.

Pour l'exporation des bières et des vinaigres dont l'impôt est liquidé, la fabrique avant qu'on ne connaisse la destinationultérieure desproduits, ce qui exclut la possibilité d'exonérer les quantités expédiées à l'étranger, fonctionne un système spécial de remboursement.

Le régime des réexportations.

Enfin, à côté des exportations proprement dites, se placent les réexportations, qui s'appliquent à des produits étrangers déjà introduits en France. Le renvoi de ces objets peut être immédiat

Source : BIU Cujas

ou bien avoir lieu à la sortie de l'entrepôt ou à la suite de l'admission temporaire ou de l'admission en transit.

Lorsque ce sont des marchandises étrangères, admises en transit, ou reçues à l'admission temporaire, qui ressortent, l'exportation entraînant décharge de l'acquit à caution, libère le souscripteur de l'acquit de ses engagements vis-à-vis de la douane.

Toutefois des engagements spéciaux sont nécessaires lorsque des marchandises placées, soit dans les entrepôts maritimes, soit dans les entrepôts des frontières de terre, doivent être directement réexportées, soit par mer, soit dans le pays limitrophe; ou lorsque à un titre quelconque, il y a lieu de renvoyer directement à l'étranger des marchandises débarquées sur les ports ou arrivées dans les bureaux des frontières de terre. (Observ. prélim. N° 275).

Les prohibitions.

En dehors des régimes douaniers qu'on vient d'énumérer, se trouvent les marchandises prohibées. Il existe des prohibitions d'entrée et des prohibitions de sortie. On a déjà vu précédemment quel est, en matière de prohibitions, le régime légal; bornons-nous à le rappeler rapidement.

Le régime légal des prohibitions. a) prohibitions à l'entrée.

Le paragraphe Ier de l'article 34 de la loi du I7 décembre I8I4 autorisait le Gouvernement à prohiber provisoirement et en cas d'urgence, l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, le texte a été abrogé par l'article 3 de la loi du 29 mars I9I0, qui l'a remplacé par des dispositions autorisant le Gouvernement à prendre, en cas de guerre de tarifs, certaines mesures de représailles, parmi les quelles ne figurent plus les prohibitions. Au début de la guerre, le Gouvernement avait dû passer outre et décréter, bien que privé de ce droit depuis la loi de I9I0, un certain nombre de prohibitions. Pour régulariser cette mesure, il avait fait voter la loi du 6 mai I9I6, dont l'article Ier lui donnait la faculté de prohiber par décret, pendant la durée des hostilités, les marchandises étrangères. L'application de cette loi a comme on sait, été prorogée jusqu'au Ier janvier I923. Depuis lors, le Gouvernement, en règle générale, n'a plus le droit d'édicter de prohibitions d'importation, qui relèvent exclusivement du législateur. Cependant des lois spéciales ont donné des pouvoirs propres au Gouvernement, pour établir certaines prohibitions ayant un caractère sanitaire ou un caractère de police. (exemples: lois du I5 juillet I878 -art. Ier) et du 2I juin I898 (art. 57

Source : BIU Cujas

à 60 et art. 81) concernant l'interdiction d'importation par décret ou arrêté des animaux, larves, plantes eryptogomes susceptibles de propager des maladies; loi du 22 juillet 1896 (art.5) concernant la prohibition d'entrée des pigeons vivants).

b) prohibitions à la sortie.

Quant aux prohibitions de sortie, le troisième paragraphe de l'article 34 de la loi de 1814 donne au Gouvernement le pouvoir de suspendre par décret l'exportation des produits du sol ou de l'industrie nationale. (1)

Il convient d'ajouter qu'au point de vue, non plus de la législation interne, mais du droit international, les pouvoirs du législateur lui-même vont se trouver limités, tant en ce qui concerne les interdictions d'entrée qu'en ce qui concerne les interdictions de sortie, par la convention internationale du 8 novembre 1927, qui supprime, en principe, toutes les prohibitions autres que celles qui s'inspirent de certaines considérations d'hygiène, de morale ou de police, au sens large du mot -v. supra) Déjà, d'ailleurs, l'accord franco-allemand contient un article 12, en vertu duquel les parties contractantes s'engagent à n'entraver l'échange des marchandises par aucune prohibition ou restriction d'importation ou d'exportation, sous réserve de certaines exceptions limitativement mentionnées et qui d'ailleurs devraient être applicables à tous les autres pays se trouvant dans des conditions similaires.

Les prohibitions, d'entrée.

Les prohibitions se divisent en deux catégories nettement distinctes, tout au moins en principe. Les unes sont motivées par des motifs de politique commerciale; les autres constituent simplement des mesures de police. Les prohibitions d'entrée, en tant que mesures de politique commerciale, étaient très fréquentes sous l'Ancien Régime, et constituaient alors un des moyens de protection les plus usités. Pour les articles de manufactures, le principe était, la plupart du temps l'interdiction générale d'importation, tempérée par des dérogations consenties par traités de commerce en faveur de cer-

a) motivées par des motifs de politique commerciale.

---

(1) Rappelons que l'article 4 de la loi du 15 juin 1861 exclut de cette faculté les grains, les farines et différentes denrées alimentaires; mais on s'est demandé si ce texte est toujours en vigueur ou s'il n'était pas un texte de circonstance, destiné à empêcher le rétablissement de l'échelle mobile des céréales (v. supra). Toujours est-il qu'en 1870 et en 1914, le gouvernement n'a pas tenu compte de cette restriction et a compris parmi les articles dont il prononçait la prohibition d'entrée, les farines et certaines denrées alimentaires.

Source : BIU Cujas

tains pays. Ce régime était en étroite connexion avec la théorie mercantiliste qui, mesurant l'enrichissement du pays à l'importance du solde actif de sa balance du commerce, s'efforçait de réduire au minimum le chiffre des importations et à développer au contraire les exportations.

Le régime des prohibitions s'est d'ailleurs maintenu chez nous dans une large mesure, même à la suite de l'Ancien Régime, et n'a disparu qu'après 1860. Comme instrument de protectionnisme, les prohibitions d'entrée constituent la forme à la fois 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, elle les pousse à s'endormir à la routine; la plus brutale, puisqu'elle consiste à fermer la frontière, ce qui soulève les protestations des puissances étrangères et attire au pays des représailles du même genre.

Aussi, dans la politique commerciale, le système des prohibitions proprement dites a-t-il été souvent remplacé par le procédé plus atténué et en quelque sorte "plus poli" des droits de douane suffisamment élevés pour être prohibitifs, sans que la prohibition soit officiellement prononcée.

Circonstances spéciales dans lesquelles ces prohibitions sont encore employées.

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

1°- Elles se comprennent et se justifient, tout d'abord en cas de guerre. Elles sont de règle à l'égard des marchandises ennemies.

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

3°- Lorsqu'un pays veut créer chez lui une industrie qui lui manque, il pourra exciter la fondation d'entreprises nationales, en sevrant le marché intérieur des produits dont l'étranger l'approvisionnait, 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 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 tenue de sa devise est menacée par une crise du change: 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, des objets qui ne sont pas jugés indispensables au ravi-

Source : BIU Cujas

taillement 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. Encore ce procédé, à raison de son caractère brutal, est-il généralement coloré de prétextes plus ou moins plausibles. Lorsqu'un Etat cherche, par exemple, à venir au secours de ses agriculteurs, il invoquera souvent à tort ou à raison, l'existence d'une épizootie dans les pays exportateurs pour fermer ses frontières, soit disant par mesure sanitaire, au bétail étranger.

Tantôt la prohibition s'applique à des produits déterminés, tantôt elle est édictée à titre général, sous réserve de dérogations collectives ou individuelles, que le Gouvernement se réserve la faculté de consentir. Ce dernier système lui permet de placer sous son contrôle le régime des importations, et il peut être tenté d'y recourir comme l'a fait le Gouvernement français en temps de guerre, lorsque les arrivages sont difficiles et qu'il y a lieu de rationner la consommation. Toutefois ce système de prohibition générale, tempéré par des dérogations, est celui qui a soulevé, dans les conférences internationales les récriminations 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 inégalement les différents pays étrangers avec lesquels il est en relations de commerce.

b) celles qui constituent des mesures de police proprement dite Comment elles se justifient.

A l'inverse des précédentes, les prohibitions qui constituent des mesures de police se justifient aisément, en vertu des deux principes suivants; I° il est naturel qu'un pays veuille fermer ses frontières aux produits qui présentent un danger pour la santé ou pour la moralité publiques, ou qui peuvent mettre en péril la sécurité nationale; 2°- et ce principe d'ailleurs se rattache souvent au précédent,- 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 détention par des particuliers sont interdites lorsque ce sont des produits d'origine nationale Aussi, aucun Etat ne peut-il renoncer sans réserves à son droit d'édicter des prohibitions. La difficulté a seulement été, lors de la conférence internationale de 1927, de préciser ces réserves et d'é-

Source : BIU Cujas

viter que les dérogations admises pour raison 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.

Prohibitions édictées à titre absolu.

On distingue, en France, les marchandises, dont l'entrée est prohibée à titre absolu par la loi de douane et celles dont l'entrée en France est seulement provisoirement suspendue.

Dans le premier groupe figurent:

I°- pour des raisons d'ordre public: les monnaies de cuivre et de billon hors cours;

2°- pour des raisons de santé publique: a) la saccharine - b) les médicaments composés, dont la formule est secrète.(I)

3°- dans l'intérêt de la moralité publique, à différents points de vue; a) les produits, remèdes appareils et instruments anticonceptionnels - b) contrefaçons en librairie.

4°- Pour assurer le fonctionnement des monopoles: a) les tabacs en feuille et fabriqués, sauf la faculté donnée aux particuliers de faire venir, moyennant une autorisation spéciale et l'accomplissement de certaines formalités, I0 kilos de tabac 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. 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

---

(I) La loi du 6 avril I9I0 et celle du 26 février I927 ont également prohibé l'entrée en France des biberons à tubes, tétines et sucettes autres qu'en caoutchouc vulcanisé à chaud.

Source : BIU Cujas

reçus à l'entrée du territoire national. 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 la marque ou les indications apposées sur l'étiquette ou sur l'objet lui-même soient vraiment susceptibles de créer une confusion dans l'esprit du consommateur. L'emploi de la langue française ne suffira pas par lui seul à créer cette confusion, si elle ne résulte pas d'autres éléments. D'autre part, l'importateur peut se mettre en règle et éviter l'application de l'article I5, 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, ne sont pas admis à l'entrée les vins étrangers dont les fûts ne portent pas des marques indélébiles, indicatrices du pays d'origine, ainsi que les conserves de poisson, de légumes ou de prunes, dont la boîte ne porte pas la même mention estampée.

Prohibitions édictées à titre temporaire.

Quant aux marchandises de la seconde catégorie, c'est-à-dire dont l'entrée en France est provisoirement interdite, elles sont de nature assez diverses. Ce sont des prohibitions édictées par des lois ou par des décrets spéciaux, et dont l'effet est souvent suspendu, totalement ou partiellement, par des dérogations spéciales ou générales. 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 (décret du I6 décembre I903). D'autres ont pour but d'assurer le fonctionnement de monopoles; tel est le cas de la prohibition des alcools, et liqueurs (Loi du 25 juin I920), motivée par les nécessités du régime provisoire de l'alcool, qui réserve à l'Etat le monopole d'importation 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 très larges dérogations, qui s'appliquent à la plupart des eaux de vie et liqueurs d'origine étrangère. Citons également la prohibition des huiles de pétrole et des autres huiles minérales et benzols, (loi du IO janvier I925 nécessitée par notre régime des pétroles, en vertu d

Source : BIU Cujas

quel 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 poivres autres que ceux de nos colonies, des fleurs coupées (dérogation générale) etc, ainsi qu'un certain nombre d'interdictions en faveur de notre viticulture, prohibition d'entrée des vins de liqueur (nombreuses dérogations) de mistelles, vins mutés, vins de raisons secs, moûts de vendange, raisins de vendange, figues et raisins secs destinés à la distillerie ou à la fabrication du vin.

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

Les prohibitions de sortie, au point de vue national.

Les interdictions de sortie n'existent plus, également qu'à titre exceptionnel dans la politique moderne. Elles ont d'ordinaire pour but de conserver au pays les produits de son agriculture ou de son industrie ou encore d'éviter les râfles que les acheteurs étrangers peuvent faire, dans certaines circonstances, de catégories de produits déterminées: telles que bétail, chevaux, cuirs etc.. Prises dans un intérêt économique ou dans un intérêt social, elles s'appliquent la plupart du temps, 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 une partie de ressources nationales prendre le chemin de l'étranger, et demande l'intervention des pouvoirs publics pour l'interdire. Cédant à ces sollicitations, le Gouvernement français a ainsi prohibé jusqu'en 1927, la sortie de nombreux produits agricoles, pain, froment, oeufs, fromages, beurres, etc...

Source : BIU Cujas

Cependant, les prohibitions de sortie sont souvent une mesure maladroite, qui va directement à l'encontre du but poursuivi. En effet, en empêchant les producteurs d'écouler leurs produits, la prohibition de sortie réduit leurs bénéfices et ne réalise le bon marché qu'en provoquant un encombrement factice. Or, le meilleur moyen de ralentir l'effort des producteurs est de les décourager en suscitant artificiellement la mévente. La prohibition de sortie pourra donner le résultat qu'on en attendait, mais ce ne sera, en général que pour peu de temps, car elle entraînera une limitation de la production, qui relèvera les prix et ramènera les difficultés d'approvisionnement qu'on voulait conjurer.

Les prohibitions de sortie au point de vue international.

Au point de vue international, les prohibitions de sortie soulèvent aussi de graves questions, lorsqu'elles portent sur des matières premières nécessaires à l'industrie des autres peuples. Le droit pour un pays, lorsqu'il a prélevé ses besoins, de soustraire à la disposition des autres les matières dont il est abondamment pourvu, a été discuté et énergiquement contesté dans les conférences internationales.

Les prohibitions de sortie ne se justifient que dans des circonstances particulière.

Rationnellement, la prohibition de sortie ne se conçoit que dans des circonstances particulières, susceptibles de mettre en péril l'économie nationale. Telles sont, par exemple:

I° le cas de guerre. Ici deux préoccupations interviennent, l'une est de conserver au pays, lorsque ses communications avec l'extérieur et, par suite, la sécurité de son approvisionnement sont menacées, 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 à destination, non seulement du pays ennemi lui-même, mais aussi des pays par l'intermédiaire desquels il pourrait arriver à s'approvisionner. C'est ainsi qu'au moment de la guerre, nous avons dû prendre des dispositions spéciales pour les exportations à destination de la Suisse.

En pareil cas, pour faciliter le contrôle du Gouvernement, la prohibition de sortie est souvent édictée sous forme d'interdiction générale d'exporter, sous réserve de dérogations, que le Gouvernement apprécie d'une façon discrétionnaire.

2° les prohibitions de sortie peuvent être aussi un moyen, pour un pays dont le change a été gravement atteint, de se défendre entre le risque d'être "vidé" de sa substance par l'étranger. C'est de cette façon que l'Allemagne s'est défendue, en 1923, contre l'

Source : BIU Cujas

"Ausverkauf", c'est-à-dire contre la râfle de tous ses produits, à la suite de l'effondrement du mark, qui rendait les achats de marchandises allemandes extrêmement avantageux pour les étrangers.

3° Enfin, la prohibition de sortie peut également se justifier, lorsqu'elle s'applique à certains objets d'art, qui font partie du patrimoine artistique national, et qu'il est d'un intérêt supérieur de conserver dans le pays.

Les prohibitions générales de sortie,qui figurent actuellement au tarif français.

Actuellement, les prohibitions générales de sortie qui figurent au tarif français se réduisent à deux. L'une concerne les contrefaçons de 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 le pays où ils veulent passer des marchandises en fraude, des chiens de forte taille qui leur sont 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 à leur chenil. C'est pour éviter cette pratique, qui avait pris une extension dangereuse, que depuis longtemps, nos tarifs contiennent cette interdiction.

Les prohibitions de sortie à titre provisoire.

En dehors de ces deux prohibitions générales figure actuellement à la fin du tarif une liste de marchandises dont la sortie a été interdite par des décrets divers à titre provisoire, par application du paragraphe 3 de l'article 34 de la loi de 1814. Ces marchandises sont de différentes sortes; on y trouve, par exemple, le froment, le seigle, le pain, les gruaux; 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 prohibitions ont été édictées dans le but de faciliter la reconstruction des régions dévastées: bois bruts de grosse circonférence, bois équarris ou sciés, ardoises, tuiles etc...

La plupart de ces prohibitions remontent à la guerre ou à la période qui l'a immédiatement suivie, et n'ont pas été rapportées. Cependant, elles sont devenues fictives, pour la plupart, ayant été levées par des dérogations générales. Les décrets de prohibition prévoient, en effet, la possibilité de dérogations. Ainsi, on relève dans le tarif que la prohibition de sortie du froment, du seigle et du pain,édictée

Source : BIU Cujas

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 le décrêt du 24 janvier 1924 a également été livrée par dérogation générale, le 1er janvier 1927, etc.. Il en est de même pour le minerai de fer, pour les ardoises, pour la plupart des matières 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 l'avantage de pouvoir suspendre à un moment donné, s'il le juge utile, les dérogations ou d'y mettre de nouvelles conditions, plus facilement que s'il s'agissait de rétablir une interdiction de sortie une fois supprimée.

Formalités à l'importation.

Le système de la déclaration obligatoire.

C'est un principe fondamental, en matière douanière, comme en matière de contributions indirectes, le contribuable doit fournir lui-même, au service par une déclaration, les éléments de liquidation des droits. On concevrait à la rigueur que l'importateur n'eût d'autre obligation que de présenter les marchandises au bureau des douanes, les agents ayant la charge de s'assurer eux-mêmes du poids et du contenu des colis et de relevern au cours de leur vérification, toutes les données nécessaires au calcul de l'impôt. Mais le système de la déclaration obligatoire a deux grands avantages pratiques: 1° il accroît les garanties du fisc, puisque le service peut ainsi confronter le résultat de ses propres constatations avec les indications que le redevable est tenu de lui fournir. 2° la déclaration fournit, au cas où, pour une raison ou pour une autre, les agents ne pourraient 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 parait plausible, ou tout au moins n'en vérifier les mentions que par épreuves; d'où une simplification du service et une plus grande célérité des opérations. Le commerce subirait un grave préjudice - perte de temps et d'argent - si la douane était contrainte de vérifier, de peser, de compter ou de mesurer toutes les marchandises qui passent sous ses yeux.

Ses avantages.

Le régime des déclarations diffère selon qu'il s'agit d'importations par voie de mer et par la

Source : BIU Cujas

voie des airs d'une part, et d'autre part, d'importations par voie de terre.

Les importations par voie de mer ou par voie des airs comportent deux déclarations; une déclaration sommaire et une déclaration de détail; au contraire, les importations par voie de terre ne comportent, en principe, qu'une seule déclaration: la déclaration de détail.

Les importations par mer.

Les marchandises importées par mer soit d'un port étranger, soit d'un port français, doivent d'abord faire l'objet d'une inscription au manifeste, qui servira de base à la déclaration sommaire (I) et, ensuite, être déclarées en détail.

Les marchandises importées par mer doivent être inscrites au manifeste

Le manifeste dont le capitaine doit toujours être porteur, est "l'état général et complet du chargement" selon la définition de la loi de 1790, ou, si l'on veut, l'inventaire des marchandises qui constituent la cargaison. Il doit indiquer le nombre des colis, qui forment la cargaison du navire et la nature de cette cargaison, avec les marques et numéros en toutes lettres des caisses, malles, barils boucauts, etc. (Loi du 22 août 1791, titre II, art. 4 Cod. art. 44) Cet état ne s'applique d'ailleurs qu'à la cargaison, c'est-à-dire aux marchandises proprement dites, à l'exclusion des bagages des voyageurs. (Ainsi jugé, Cour de Cass. ch. civ, 22 novembre 1905). Le manifeste fournit donc une description sommaire du contenu du navire, les précisions n'étant fournies que dans la déclaration de détail. Ainsi, il énonce simplement la nature des marchandises, sans qu'il soit nécessaire d'en indiquer l'espèce ou la qualité. Exception est faite toutefois à l'égard des marchandises prohibées, pour lesquelles la mention de l'espèce et de la qualité est obligatoire (Cod. art. 45). Ceci s'explique par le fait que les prohibitions ne concernent, en général, que certaines espèces d'une catégorie de marchandises, d'autres espèces de la même catégorie étant simplement tarifiées. L'indication de la nature de la marchandise ne suffirait donc pas pour avertir les agents de la présence d'articles prohibés; par exemple l'entrée des

---

(I) Sont toutefois affranchis de l'obligation du manifeste: 1° les navires sur lest; les pêcheurs français exerçant leur industrie sur les côtés de France, à condition que le poisson apporté soit bien le produit de leur pêche; 2° les barques qui transportent les denrées indigènes de consommation journalière entre les lieux les plus rapprochés de la côte ou entre le continent et les îles du littoral appartenant à la France.

Source : BIU Cujas

bois, en général n'est pas prohibée; ne l'est que celle des "bois préparés pour allumettes". Cette spécification devra figurer, par exception, dans le manifeste.

Pour éviter que les capitaines ne dissimulent des excédents des colis en procédant à des groupements, la loi leur interdit de présenter comme unité dans le manifeste plusieurs ballots ou autres colis fermés réunis de quelque manière que ce soit, sous peine de confiscation et d'une amende de 100 francs. (loi du 27 juillet 1922; Cod., art. 49).

Le visa ne varietur du manifeste.

Le manifeste doit être tenu à la disposition des préposés de la douane, dès que le navire arrive dans les quatre lieues de la côte. Il faut donc qu'avant de pénétrer dans cette zone, le capitaine le vérifie et le mette d'accord avec la cargaison, car il ne lui sera plus possible de le rectifier ensuite, au cas où, dans cette limite de quatre lieux, les agents des douanes procèderaient, comme ils en ont le droit, à la visite du navire. En pareil cas, en effet, ils apposent leur visa ne varietur sur le manifeste que le capitaine est tenu de leur produire, dont ils peuvent même se faire remettre une copie.

L'obligation de mentionner au manifeste toutes les marchandises transportées par le bâtiment comporte toutefois une exception, relativement aux provisions de bord. Leur situation exacte ne pourra en effet, être connue qu'à l'arrivée, puisque jusque-là on y prélèvera la consommation de l'équipage et des passagers. Aussi le capitaine est-il autorisé à ne les porter au manifeste qu'au dernier moment. Si, en mer, le service a apposé son visa ne varietur sur le manifeste, comme celui-ci ne pourra plus être modifié ensuite, le capitaine aura le droit, en pareil cas, de les déclarer, dans les 24 heures, en plus des marchandises inscrites au manifeste, sans pouvoir être inquiété, à cet égard, pour omission au manifeste.

La déclaration sommaire. Délai dans lequel elle doit être faite.

Une fois arrivé au port, le capitaine doit faire sa déclaration sommaire dans les 24 heures. On s'est demandé, si dans l'hypothèse où le manifeste aurait été visé en mer par le service, ce délai ne devait pas courir depuis le moment du visa. Une décision administrative du 17 avril 1847 a décidé qu'il serait toujours calculé à compter de l'arrivée au port. L'heure d'arrivée est établie par le service de la douane du port, que l'article 38 de la loi du 27 vendémiaire an II oblige à tenir un registre de toutes les entrées et sorties de navires. Le délai de 24 heures est coupé par les dimanches et fêtes; par contre, il n'est pas

Source : BIU Cujas

modifié selon les heures d'ouverture ou de fermeture des bureaux; c'est-à-dire que, pratiquement, la déclaration sommaire devra être déposée avant l'expiration des 24 heures, si le bureau ferme avant ce moment et ne rouvre que les 24 heures déjà écoulées.

A qui est imposée la déclaration sommaire.

La déclaration sommaire est imposée même aux bâtiments qui font escale dans un port à destination d'un autre port, sans décharger de marchandises. Dans les 24 heures de son arrivée, le capitaine doit indiquer dans cette déclaration sommaire le nombre des caisses, malles, ballots, tonneaux de chargement etc qui constituent la cargaison, représenter la charte partie, le connaissement ou la police de chargement, indiquer le port où il doit se rendre et se faire délivrer un certificat de la douane, attestant l'accomplissement de cette formalité, à peine d'une amende de 500 francs, pour la sûreté de laquelle le bâtiment et les marchandises peuvent être retenus (Cod. art. 46). Le but de cette formalité est d'empêcher qu'on ne puisse clandestinement décharger dans le port d'escale des marchandises qu'on aurait eu soin de ne pas inscrire sur le manifeste.

A plus forte raison, la déclaration sommaire est imposée, lorsque le navire arrive au port de destination. Ici, elle consiste purement et simplement dans le dépôt du manifeste lui-même au bureau de la douane. En l'espèce, la déclaration sommaire se confond avec le manifeste; aussi, emploie-t-on fréquemment comme synonymes ces deux expressions de manifeste ou de déclaration sommaire, ce qui n'est pas d'ailleurs tout à fait exact. Cette déclaration doit être également faite dans le délai de 24 heures, sous peine de l'amende de 500 francs (Cod. art.47). Elle doit être effectuée par le dépôt du manifeste original lui-même et non d'une copie, car, autrement, le visa que le Service a déjà pu inscrire en mer sur le manifeste serait dépourvu d'utilité. Si le manifeste est en langue étrangère, il doit être accompagné d'une traduction authentique (loi du 2 juillet 1836, art.7). Signalons au passage que les manifestes et déclarations de marchandises qui doivent être fournis aux douanes, sont affranchis du timbre; c'est une règle générale qui s'applique aussi bien aux déclarations faites aux bureaux de terre qu'à celles présentées aux bureaux des ports de mer.

Le dépôt du manifeste au bureau de la douane.

Le manifeste est conservé au bureau de la douane du port d'arrivée. Primitivement, en vertu de la loi de 1791, il devait être transcrit sur les registres du service. Depuis la loi du 4 germinal an II,

Source : BIU Cujas

il est simplement enregistré, c'est-à-dire qu'il en est pris note à un registre d'inscription. Au cas où le manifeste ne porterait pas la signature du déclarant, celui-ci ayant déclaré ne pas savoir signer, mention en serait faite sur le registre d'inscription.

Enfin, la déclaration sommaire est exigée même des bâtiments qui naviguent sur lest, cas auquel il est évident qu'elle ne se confond pas avec le manifeste, puisqu'en l'espèce, le navire n'a pas de cargaison. Dans cette hypothèse, la déclaration se limitera aux provisions de bord, et comme le capitaine ne peut évidemment connaître ce qui lui reste de provisions qu'une fois arrivé, c'est d'après leur consistance au moment de l'arrivée qu'il fera sa déclaration sommaire.

Le dépôt du manifeste au bureau de la douane est une formalité indispensable, dont l'objet est de faciliter le contrôle du service, mais ce n'est pas la formalité essentielle. En effet, il ne donne même pas au capitaine ou au destinataire des marchandises le droit de les débarquer. Il est simplement suivi d'une première visite sommaire, effectuée par les agents du service des brigades, qui n'a d'autre objet que de contrôler l'exactitude de la déclaration de gros.

Si cette visite fait découvrir un excédent par rapport aux énonciations du manifeste, c'est l'indice que le manifeste avait été dressé incomplet pour dissimuler des marchandises que l'on espérait passer en fraude et que les circonstances n'ont pas permis d'écouler clandestinement. Si elle révèle un déficit par rapport au manifeste, il y a présomption que les marchandises manquantes ont été débarquées en contrebande au lieu d'être présentées au service.

Au cas d'excédent constaté, le capitaine est personnellement condamné à une somme égale à la valeur des marchandises omises et à une amende de I.000 francs.

Au cas de déficit, la sanction est une amende de 6.000 francs pour chaque colis manquant, pour sûreté de laquelle le navire peut être retenu. (Cod. art. 48 et 50).

La déclaration de détail.

Pour dédouaner les marchandises, la formalité exigée est la déclaration de détail, qui permettra seule, grâce aux énonciations qu'elle doit contenir, de déterminer le régime douanier sous lequel les marchandises sont placées et de liquider, en conséquence, le montant des droits. Trois jours après l'arrivée du bâtiment,

Source : BIU Cujas

l'armateur ou le consignataire doivent donner par écrit et signer l'état des marchandises, qui leur appartiennent ou qui leur sont consignées, en spécifiant les marques, nombres, et contenus des malles, caisses, tonneaux, etc, les quantités et qualités avec évaluation des objets sur lesquels le droit est perceptible à la valeur (loi du 4 germinal an II art. 4, Cod; art. 68) La déclaration faite au bureau est enregistrée par les agents et signée du déclarant.

Précisions que comporte la déclaration de détail.

Nous ne traitons point pour le moment, des règles auxquelles sont soumises les déclarations de détail; ce sont en effet des règles générales, applicables aussi bien aux importations par terre qu'aux importations par mer, et que nous retrouverons dans la suite. Il suffit de savoir, actuellement, qu'à la différence des énonciations du manifeste, qui sont sommaires, la déclaration de détail doit fournir toutes les précisions nécessaires à l'application de la loi douanière. Ainsi, tandis que le manifeste n'indique, en général, que la nature des marchandises, la déclaration de détail devra spécifier l'espèce et la qualité et employer, dans cette désignation, les termes mêmes dont se sert le tarif faute de quoi elle pourrait être refusée par le service, sauf recours aux tribunaux de la part de l'intéressé. (Loi des 6 et 22 août 1791, titre II art. Ier) Nous renvoyons, pour l'étude de toutes les mentions qui doivent figurer à la déclaration de détail, aux développements fournis plus loin à propos des importations par terre, pour lesquelles les règles sont les mêmes.

La déclaration de détail, donne lieu à une seconde vérification, qui est, elle, une opération technique très minutieuse, faite par le personnel des bureaux. Les agents des brigades n'y jouent qu'un rôle purement auxiliaire, notamment pour le pointage des colis et la vérification des poids.

La déclaration de détail est faite, comme on l'a dit plus haut, par le contribuable: armateur, propriétaire ou consignataire de la marchandise, (le capitaine étant du reste, le représentant naturel de l'armateur), sur des formules imprimées de modèle officiel, qui se trouvent dans le commerce. Il peut donc y avoir, éventuellement, plusieurs déclarations de détail: autant qu'il y a de destinataires différents pour les différentes marchandises, dont l'ensemble constitue la cargaison.

e permis de barquer.

La déclaration de détail est suivie de la délivrance du permis de débarquer, qui en fait, est simplement inscrit en marge de la déclaration. Le dé-

Source : BIU Cujas

barquement ne peut avoir lieu qu'en présence des agents. Les déchargements ont lieu à tour de rôle, suivant la date de réception des déclarations et en aussi grand nombre que le permet l'effectif des préposés disponibles. Les douaniers, désignés pour assister au débarquement, doivent se transporter au lieu de déchargement dès qu'ils en sont requis (Cod. art. 59)

La règle d'après laquelle le débarquement des marchandises est interdit avant que la déclaration (pour laquelle le délai est de trois jours) ait été faite et que le permis de débarquer y ait été inscrit, est toujours la règle officielle. Cependant, par suite de la rapidité croissante des transports et du besoin de plus en plus grand de célérité des opérations, il n'a pas été possible de continuer à l'appliquer dans sa rigueur primitive, et on a dû y apporter des tempéraments. Le décret du I8 avril I897 (art. 2), consacrant d'ailleurs une pratique admise auparavant, a autorisé la douane à donner des permis de débarquement antérieurement au dépôt de la déclaration de détail, et dès le dépôt de la déclaration sommaire, à charge de fournir le nombre d'expéditions du manifeste que le service jugera nécessaire.

Les marchandises dont le débarquement est autorisé à titre préalable sont mises, sur les quais du port, dans des emplacements fournis par les intéressés et agréés par l'Administration, qu'on appelle, en langage douanier, des tentes-cales ou des magasins-cales. En effet, ces emplacements sont considérés comme prolongeant simplement la cale du navire, le débarquement proprement dit de la marchandise n'étant censé avoir lieu que lorsqu'elle quitte cet emplacement. Les visites qu'y effectuent les préposés sont assimilées à des visites à bord, et les sorties s'effectuent sur un permis de débarquer régulier, en suite de la déclaration de détail.

Les intéressés, qui réclament cette faculté de pouvoir débarquer les marchandises avant d'avoir accompli toutes les formalités douanières, doivent seulement s'engager par soumission cautionnée à supporter la responsabilité des irrégularités qui pourraient être constatées à la sortie ou au cours du séjour à l'intérieur de l'emplacement réservé, comme si ces irrégularités avaient été relevées à la sortie du bateau.

Utilité de la double déclaration.

L'utilité de la double déclaration, imposée pour les importations par mer, est considérable. En effet, la déclaration sommaire et la déclaration de détail se contrôlent réciproquement et permettent, notamment, un pointage connu sous le nom "d'apurement du

Source : BIU Cujas

manifeste". L'agent qui reçoit la déclaration de détail annote l'article correspondant de la déclaration sommaire, en indiquant le régime applicable à la marchandise qui en fait l'objet: (par exemple: consommation, ou transit, ou entrepôt, ou admission temporaire ou transbordement). On peut ainsi savoir si l'ensemble des marchandises portées au manifeste a reçu des destinations régulières et quelles sont ces destinations.

Le régime des importations par la voie des airs.

Un régime analogue existe pour les importations par la voie des airs.

Les aéronefs doivent au départ et à l'arrivée, atterrir sur des aérodromes spéciaux, qu'on appelle aérodromes frontières, et suivre, pour franchir la frontière, une ligne qui est déterminée par l'autorité administrative. (Cod. art. 63) Exception est faite pour certains services, comme le service de Paris à Londres et vice-versa, dont les aéronefs sont simplement tenus de faire des signaux au passage de la frontière et ne s'arrêtent qu'au terminus, la ligne qu'ils doivent suivre étant d'ailleurs fixée par la dispense qui leur est accordée.

Les aéronefs ont un manifeste de bord, qui est déposé à la douane, dont le dépôt vaut déclaration sommaire, et qui est suivi de la déclaration de détail dans les mêmes conditions que pour les navires.

Les importations par voie de terre.

Malgré son utilité, le système de la double déclaration n'a pas été étendu aux importations par voie de terre. En effet, lors de nos premières grandes lois de douane, la loi de 1791 et celle de l'an II, les chemins de fer n'existaient pas et il n'y avait pas par voie de terre d'envois de marchandises comparables à ce que représente la cargaison d'un navire. Le seul cas qui s'en rapprochât était celui des entreprises de messageries ou de voitures publiques. De fait, l'article 8 de la loi du 4 germinal an II avait pris à leur égard une mesure spéciale, qui subsiste toujours. Si des objets ne sont pas portés sur la feuille de voyage, les conducteurs seront personnellement condamnés à une amende de 300 livres par colis non inscrit les marchandises en contravention seront confisquées, de même la voiture et les chevaux, et les fermiers ou régisseurs intéressés seront solidaires avec le conducteur pour l'amende de 300 livres (Cod. art. 42) Il a été toutefois considéré que cette disposition, qui vise les chevaux et voitures, ne pouvait pas être étendue par voie d'analogie aux chemins de fer. Or, depuis les chemins de fer l'importation par un service de voitures publiques est

Source : BIU Cujas

évidemment exceptionnelle, de sorte qu'en pratique, il n'existe pas, pour les importations par voie de terre, qui se font à peu près toutes par chemins de fer, de documents analogues à ce qu'est le manifeste pour les importations par mer, bien qu'ils eussent été cependant susceptibles de rendre les mêmes services au point de vue du contrôle.

Toutefois, en vertu des conventions relatives à l'organisation des gares internationales franco-espagnoles, la déclaration sommaire est exigée exceptionnellement pour les marchandises qui pénètrent par les voies ferrées des Pyrénées. Chaque convoi doit être accompagné d'une feuille de route unique pour le convoi tout entier. Cette feuille est préparée par l'Administration des chemins de fer; elle est visée par la douane de sortie et sert de base aux opérations de la douane d'entrée: elle remplit, en somme le même rôle que le manifeste pour la cargaison des navires.

L'importateur par voie de terre n'est tenu qu'à la déclaration de détail. Où doit être faite la déclaration de détail.

A part cette exception, l'importateur par voie de terre n'est tenu qu'à la déclaration de détail (I). La seule obligation du transporteur est de conduire la marchandise directement au premier bureau (qui sera, par conséquent, toujours un bureau de première ligne) qui se trouve sur son passage. Au cas où il peut y avoir un doute sur l'itinéraire le plus direct pour se rendre d'un point déterminé de la frontière au bureau de douane le plus rapproché, le trajet est fixé par un arrêté préfectoral. Le voiturier, qui se trouve sur cette route directe, n'a pas à subir dans le trajet la visite des agents ceux-ci doivent simplement constater qu'il se rend au premier bureau. Il y a cependant exception pour les fruits, les grains, légumes et autres menues denrées qui ne sont pas astreints à emprunter la route directe et qui peuvent être importés 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 servent pas à dissimuler des objets soumis à des droits d'importation.

(I) Signalons cependant, quelques cas, où les importations par terre donnent lieu à déclaration sommaire; mais en l'espèce, la déclaration sommaire a simplement pour objet d'ajourner la déclaration de détail, la vérification ne devant avoir lieu qu'ultérieurement; ainsi ne font l'objet que d'une déclaration de gros les marchandises expédiées d'un bureau sur un autre où elles doivent être vérifiées en détail, de même les marchandises introduites sous le régime du transit international. Avec l'agrément du chef de service, une simple déclaration sommaire peut également...

Source : BIU Cujas

C'est donc au premier bureau qui se trouve sur la route directe du transporteur qui introduit les marchandises en France que la déclaration de détail devra être produite, pour servir de base à la perception des droits.

Comment doit être formulée la déclaration de détail.

La déclaration doit être formulée en termes du tarif, c'est-à-dire qu'elle doit être subdivisée conformément aux divisions du tarif et fournir des marchandises, non pas même la dénomination commerciale usitée, mais la désignation précise employée dans le tarif, dans les termes mêmes qui y sont employés.

La déclaration suppose donc une connaissance approfondie du tarif et une pratique familière de la technique douanière. Ce n'est pas là une difficulté pour les grandes maisons de commerce, qui ont des services spécialisés qui pour les formalités douanières, s'adressent à des intermédiaires de métier. Aussi, toutes les fois qu'il s'agit de déclarants professionnels la règle est-elle absolue.

Elle serait cependant d'une rigueur excessive, si elle était appliquée sans atténuations aux non professionnels, c'est-à-dire aux personnes qui n'importent qu'exceptionnellement. Aussi l'Administration a-t-elle été amenée à consentir des tolérances en faveur des déclarants occasionnels. Ainsi les voyageurs sont toujours taxés pour leurs propres bagages d'après leur déclaration verbale, qui pourra être énoncée en termes quelconques. De même, la déclaration dans les termes du tarif n'est pas exigée pour les envois de minime importance, qui n'ont aucun caractère commercial. La douane liquide ici les droits d'office d'après les résultats de sa propre vérification.

Pour les envois plus importants, les chefs du service local peuvent autoriser les importateurs à énoncer les marchandises d'après leur dénomination commerciale usuelle, à condition que celle-ci ne comporte aucune ambiguité quant à l'espèce, à la composition ou à la qualité des marchandises.

Enfin, les commerçants qui, bien que peu habitués aux formalités douanières, veulent dédouaner leurs produits peuvent obtenir du service des indications pour l'établissement de leurs déclarations, notamment au point de vue de la tarification, à condition toutefois de n'être eux-mêmes que des déclarants occasionnels et non pas des importateurs de profession.

---

suffire pour les colis mis en entrepôt réel et destinés à être réexportés.

Source : BIU Cujas

Ces derniers pouvant tout juste demander communication du Tableau des droits et des documents officiels (répertoire alphabétique, observations préliminaires, notes explicatives) qui le complètent. A la douane de Paris fonctionne, en plus, un bureau spécial de renseignements.

Dans quel délai la déclaration de détail doit être produite:

On a vu précédemment que, pour les importations par voie de mer, la déclaration doit intervenir dans les trois jours à compter de l'arrivée au port, sauf remise au lendemain, quand le troisième jour est un dimanche ou un jour férié. Cette déclaration, comme on l'a dit, a dû être précédée du dépôt du manifeste, qui a dû être remis dans les 24 heures d'arrivée.

Pour les importations par terre, au contraire, il n'y a pas, en principe de délai; le transporteur doit simplement prendre la route directe, qui le conduit au premier bureau de douane, et la déclaration est remise à l'arrivée à ce bureau. Si à ce moment, le bureau est fermé, les marchandises sont déposées dans ses dépendances, s'il en comporte (loi des 6-22 août 1791), ou bien elles attendent à proximité. Par exception pour les marchandises arrivées dans les gares, sous le régime du transit international, on accorde, comme pour les importations par mer, le délai de trois jours.

Sanction de l'absence de déclaration,

La sanction de l'absence de déclaration de détail sera la retenue en dépôt, dans les magasins de la douane, des marchandises qui deviendront au bout de deux mois, la propriété de l'Etat.

qui a qualité pour faire la déclaration.

Pour les importations par mer, l'article 4 du titre II de la loi de germinal an II dispose que c'est l'armateur ou le consignataire qui donnera, dans les trois jours, l'état des marchandises qui lui appartiennent ou qui lui sont consignées. En fait, tout porteur d'un connaissement est autorisé à présenter une déclaration de détail pour la partie de la cargaison qui lui est destinée. Quant aux importations par terre, c'est aux voituriers et aux transporteurs que la formalité incombe, soit, dit la loi, qu'ils fassent eux-mêmes sur un registre ad hoc une déclaration écrite, soit qu'ils remettent la déclaration, dont ils ont été munis par les marchands ou propriétaires des marchandises ou par leurs facteurs. Celui qui a qualité pour faire la déclaration est donc celui qui est porteur des lettres de voiture ou d'expédition. En cas de transport par chemin de fer, c'est par conséquent la Compagnie qui fournit la déclaration, en confiant à cet effet un pouvoir

Source : BIU Cujas

spécial à certains de ses agents dans les gares où sont effectuées les formalités douanières.

En quelle forme la déclaration doit-elle être présentée.

C'est maintenant, aux termes de l'article 5 de la loi du 7 mai I88I, le gouvernement qui établit par décret la forme des déclarations. Le décret en vigueur est celui du I8 Avril I897, qui a été complété et remanié par des arrêtés du Ministre des Finances du 20 mai et du 22 décembre I92I. Ces déclarations, qui doivent être conformes au modèle approuvé par le Ministre des Finances, et dont les types sont déposés au siège des chambres de commerce ou dans les bureaux de douane, sont établies par écrit sur des formules imprimées, qu'on peut se procurer dans le commerce. L'article 8 du titre II de la loi des 6-22 août I79I admet cependant que la déclaration soit faite verbalement devant le receveur, qui la transcrit sur le registre et la fait signer du 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 caractère commercial. Les déclarations de l'espèce sont consignées sur un carnet T 6 bis qui sert, en même temps, de registre de quittances. Quant aux déclarations écrites, elles ne sont plus transcrites sur un registre comme l'exigeait la loi de I79I, mais depuis la loi de germinal an II simplement conservées par le service et enregistrées, c'est-à-dire mentionnées sommairement à un registre M 9.

L'enregistrement 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, permet 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 écrite et signée à l'encre, pour conserver son caractère d'authenticité, et le double pouvant être simplement décalqué.

Le contenu de la déclaration de détail.

Toute déclaration doit énoncer:

I° La nature, l'espèce et la qualité de la marchandise;

2° Le poids, la mesure ou le nombre, pour les marchandises taxées suivant ces diverses modalités;

3° Les marques et 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 application d'un traitement de faveur, dont le déclarant veut avoir le bénéfice;

Source : BIU Cujas

6° Toutes les indications propres à la liquidation de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, instituée par l'article 7I de la loi du 25 juin I920. (Pour les redevables, qui sont soumis à la formalité du répertoire de douane, en matière de taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, il faut que la déclaration fournisse l'indication des numéros sur lesquels les opérations ont été inscrites au registre);

7° les nom, état ou 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.

Nature, espèce et qualité de la marchandise.

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 le Code des douanes de I79I, et il en est fait des applications indirectes dans deux textes particuliers: I° dans l'article I3 de la loi du 28 avril I8I6, 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 ainsi pour les déclarations à l'entrée; 2° dans l'article I9 de la loi du I6 mai I863, aux termes duquel "l'exemption des droits ne dispense pas de présenter les 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 non libellée dans les termes mêmes du tarif sera considérée comme inexistente, sauf pour l'importateur, au cas où il conteste le bien-fondé de cette sanction, à s'adresser aux tribunaux.

Cette règle est complétée par un certain nombre de prescriptions spéciales: I°, lorsque, dans une division du tarif, existe une subdivision telle que "produits autres" ou "produits non dénommés", le déclarant doit pour ces produits indiquer, outre la désignation du tarif, qui est ici évidemment insuffisance, la dénomination commerciale du produit; 2° la dénomination commerciale doit être également donnée

Source : BIU Cujas

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;5° pour les machines & instruments susceptibles de servir à la fabrication des monnaies, la loi exige, pour se prémunir contre les fabrications de la fausse monnaie, que la déclaration énonce l'appellation industrielle de l'appareil, ses dimensions, l'usage auquel il est destiné, et qu'enfin à cette déclaration soit annexé un certificat de l'autorité compétente, justifiant que les destinataires sont pourvus de l'autorisation nécessaire pour introduire un appareil de ce genre.

Les marchandises omises au tarif, et qui sont imposées par assimilation à l'espèce de marchandises tarifiées dont elles se rapprochent le plus, doivent naturellement être désignées sous leur dénomination usuelle, puisque le tarif est muet à leur égard.

Mention du poids de la mesure ou du nombre.

II - Poids, mesure ou nombre.

Les règles spéciales concernant la détermination et la vérification du poids imposable seront exposées plus loin. Il suffit, pour le moment, de mentionner 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 marchandises sujettes à coulage. Comme on ne peut savoir avec certitude quel sera leur poids exact au moment où elles seront présentées au bureau, la déclaration qui les concerne se borne 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 aucune possibilité de déperdition. Cependant, l'article I0 de la loi du 3I mars I903 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 demandé eux-mêmes cette suppression, afin d'éviter les lenteurs 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.

Indication de la valeur.

III - Valeur.

La déclaration de la valeur est maintenant obligatoire dans tous les cas aux termes du décret du 25 octobre I9I6. Il va de soi qu'elle est indispensable tou-

Source : BIU Cujas

tes 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.

Elle est également nécessaire pour les marchandises, qui sont passibles de la taxe d'importation ad valorem, représentative de la taxe sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire pour la plupart des marchandises importées.

Enfin, elle est exigée dans l'intérêt de l'établissement des statistiques d'importation, qui, depuis I922, les statistiques douanières 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 valeur à déclarer?

Quelle est la valeur à déclarer? C'est un 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 I927 et de l'article 6 de l'accord franco-belgo-luxembourgeois du 28 février I928:

"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, droits de sortie, assurance, commission, 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, puisque l'on se réfère au prix d'achat dans le pays étranger, grossi simplement des frais nécessaires pour conduire la marchandise jusqu'à la frontière française. (I)

(I) De la définition ci-dessus, résulte que, dans la valeur à déclarer, se trouve incorporé le montant des frais, et 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 où la marchandise est présentée pour l'acquittement des droits.

Source : BIU Cujas

Cependant, il peut arriver 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 en entrepôt à son arrivée en France, a été mise à l'entrepôt, et qui ne ressortira à l'entrepôt qu'au bout d'un an ou deux. Dans ce cas, la valeur basée sur les prix d'achat pourra, le cas échéant, être 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.

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 pourcentage, ou d'un autre supplément quelconque, ou si, au contraire, il est diminué d'une remise, d'un excompte ou d'un rabais, c'est ce prix effectif, et non pas le prix théorique, qui doit être indiqué.

Pièces à fournir à l'appui de la déclaration de valeur. Factures consulaires et certificats d'origine.

La valeur doit être toujours 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 du pays d'achat, ou éventuellement par certains organismes agréés par le gouvernement français, comme présentant des garanties suffisantes. 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 n'y seraient pas compris, qui constituent la base de liquidation des droits. Cependant, la facture n'est pas un document irrécusable; le service peut en contester la sincérité, s'il a des renseignements particuliers sur les prix pratiqués

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions Écrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

au lieu d'achat, ou encore si les prix indiqués diffèrent d'une façon sensible et anormale des prix des articles similaires français. En pareil cas, les

Justifications complémentaires.

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 tout élément d'appréciation, "émanant d'industriels habilités à les fournir et dignes de créance" .

L'expertise.

Si ces justifications supplémentaires n'entrainent 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, elle doit provoquer l'expertise légale. Les experts légaux détermineront, dans des conditions qu'on étudiera plus loin, la valeur imposable. Ajoutons que, pour les marchandises frappées de droits spécifiques la production de la facture n'est pas exigée ç 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, cours officiels, barêmes, communiqués de certains organismes (direction du service des charbons, direction des essences et pétroles, chambres syndicales de courtiers assermentés, etc..)

La règle générale comporte plusieurs dérogations, dans lesquelles la valeur retenue pour le calcul des droits est établie différemment.

Autres modes de détermination de la valeur retenue pour le calcul des droits.

I° Pour certains produits, qui sont énumérés dans les décrets, rendus sur l'avis d'une commission interministérielle, siégeant au Ministère du commerce, on s'écarte du principe de la valeur basée sur le prix d'achat. La valeur imposable peut être celle indiquée par les mercuriales officielles ou par les barêmes concertés par les groupements industriels et commerciaux intéressés et agréés par les départements ministériels compétents. Ces barêmes doivent prendre en considération, à la fois les prix sur le marché français les prix pratiqués 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,

Source : BIU Cujas

il y a donc, en somme, substitution à la valeur basée sur le prix d'achat d'une valeur officielle.

La valeur retenue pour l'application des droits aux automobiles.

2° Par exception pour les automobiles et leurs pièces détachées en vertu du prorata 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 des droits d'entrée, calculés sur les bases de notre tarif minimum (Voir N° 614 ter du tarif).

Valeur des médicaments composés non dénommés.

3° Pour les médicaments composés non dénommés, admissibles à l'importation, les droits sont calculés sur le prix de vente inscrit sur les flacons, les paquets, boîtes etc. Si cette indication n'y figure pas, on suit les règles usuelles.

Détermination de la valeur pour l'application de la taxe à l'importation.

Tout ceci s'applique aux droits de douane proprement dits. En ce qui concerne l'application de la taxe à l'importation, représentative, pour les produits étrangers importés, de la taxe sur le chiffre d'affaires, et qui correspond en fait, à un impôt intérieur, au lieu de calculer la valeur imposable, droit d'entrée 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 de barêmes périodiques officiels, à condition qu'il n'existe pas d'écarts trop considérables entre les chiffres inscrits à ces barêmes et la valeur énoncée sur la facture.

Indication des marques et numéros sur les colis.

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, doivent figurer en marge des documents. L'objet de cette mention est de rendre possible l'identification des marchandises déclarées, de faciliter les vérifications, et enfin de permettre l'apurement des déclarations sommaires et du manifeste, en même temps que d'assurer le recouvrement de la taxe de statistique.

Les notes de détail.

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 ainsi qu'on

Source : BIU Cujas

le verra plus loin, parce que ce sont elles qui permettront au service, lorsqu'il s'agit de colis de poids différents, de se contenter de vérifications par épreuves, au lieu de se livrer à des vérifications complètes. Le dépôt de ces notes doit être concomittant de celui de la déclaration. Elles doivent être datées et signées par le déclarant ou son fondé de pouvoir; tout grattage ou surcharge devant être approuvé. Le receveur des douanes vise les notes de détail en recevant la déclaration, et 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, faute de quoi elles ne seraient pas reçues.

Les notes de détail n'ont pas de valeur officielle; elles ne font pas partie de la déclaration.

Il est admis maintenant 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 qu'au cas où, en vérifiant les notes de détail, l'Administration s'apercevrait d'une erreur qui n'a pas été relevée 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 inscrite 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 les vérifications.

Indication de la provenance et de l'origine des marchandises.

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 industriels). Donc, lorsque l'importation est faite du lieu de production lui-même, le pays d'origine et le pays de provenance coïncident. Au contraire, le pays de provenance et le pays d'origine sont distincts, quand, par exemple, on importe de Belgique des produits récoltés ou fabriqués en Allemagne ou en Angleterre. Dans ce cas, le pays d'origine est l'Angleterre ou l'Allemagne, et le pays de provenance, la Belgique.

La loi des 6-22 août 1791 (art. 9 du titre II) 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 toute autre circonstance particulière leur donne

Source : BIU Cujas

droit à un traitement de faveur, mention doit en être faite dans les déclarations". Cela doit s'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 cette mention soit obligatoire, car elle est uniquement dans l'intérêt du déclarant. Au contraire, la mention du pays de provenance est essentielle, parce que 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.

Le nom, l'état, la profession, le domicile du destinataire.

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 terre, de relater le nom, la profession et le domicile du destinataire. Le décret du II novembre I9I6, exige en plus qu'il soit précisé s'il s'agit ou non de marchandises destinées à des fournitures ou à des travaux pour l'Etat.

Enfin, aux autres mentions obligatoires, l'article 9, titre II, de la loi de I79I ajoute, pour les arrivages par mer, celles du nom du navire et du nom du capitaine. Le titre de transport, les marchés et factures permettent de vérifier l'exactitude de ces différentes mentions.

L'obligation de déclarer le destinataire n'a plus aujourd'hui guère d'autre raison d'être 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. Elle est maintenant sans objet, à cet égard pour les arrivages, de beaucoup les plus importants, qui ont lieu par chemins de fer. Les groupages de colis étant toujours possibles, le service n'est pas en effet, en mesure de connaître les destinataires réels.

La demande de permis d'examiner.

Telles sont les mentions qui doivent figurer sur la déclaration de détail en douane. Mais, le cas peut se présenter où le réceptionnaire ne possède pas lui-même tous les renseignements nécessaires pour faire une déclaration régulière:

Source : BIU Cujas

par exemple, parce qu'il ne connait 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, alors que la réglementation douanière était réglée par l'ordonnance de I687, le déclarant indiquait en pareil cas, au bureau de douane simplement 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 régulière et complète n'avait pas été fournie dans ce délai. Ce délai était destiné à permettre au déclarant de se procurer auprès de l'expéditeur les renseignements qui lui manquaient.

La loi de I79I (art. IO, titre II) contient des dispositions moins rigoureuses: elle remplace la confiscation par la mise en dépôt, et surtout, elle permet, au cas où il ne s'agirait pas de plus de IO caisses ou ballots dont l'intéressé ne connaitrait pas le contenu, à celui-ci d'en requérir l'ouverture 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 cette faculté dans tous les cas, même dans celui où il s'agirait de marchandises prohibées, sans limitation du nombre des colis.

En pareille circonstance, l'intéressé doit 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 et la nature de la marchandise, 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: 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, donnée dans la demande de permis d'examiner, permettra de relever immédiatement une différence entre les marchandises 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 du 22 août I79I et par l'article 2, titre II, de la loi du 4 Germinal an IV.

Source : BIU Cujas

Le visa des demandes de permis d'examiner.

Les demandes sont établies sur une formule spéciale, (dont le modèle est annexé à la décision administrative N° 6.II8, du 6 Novembre I926); elles sont soumises au visa, qui vaut permis, 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 qu'ils sont véritablement habilités à disposer de la marchandise (par exemple ils sont en possession du connaissement, de la lettre de voiture, etc..).

L'examen préalable.

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 du prélèvement d'échantillons (sur lesquels les droits seront perçus immédiatement) aucun détournement, ou substitution ne sont effectués, et qui appose ensuite son visa sur la déclaration provisoire.

Les renseignements tirés de l'ouverture des colis, et les prises d'échantillon auxquelles il a pu procéder permettront à l'intéressé de fournir une déclaration régulière, la seule qui engage sa responsabilité, et qui motive éventuellement les sanctions, la déclaration provisoire n'étant, encore une fois, qu'une formalité administrative, qui ne peut faire encourir aucune sanction (sauf le cas de différence entre la nature de la marchandise et les mentions portées au manifeste.)

La déclaration; une fois faite, est irrévocable.

En principe, lorsqu'une déclaration régulière a été produite au bureau de la douane, elle ne peut plus être modifiée. Aux termes de l'ordonnance de I687, "ceux qui auront donné ou fait leurs déclarations n'y pourront plus rien augmenter ou diminuer, sous prétexte d'omission ou autrement et la vérité ou la fausseté de la déclaration sera jugée sur tout ce qui aura été premièrement déclaré". Ainsi, d'après la règle primitive, la déclaration une fois faite est irrévocable; même s'il y a eu erreur et irrégularité, le déclarant ne peut plus la couvrir. Cependant, la loi de I79I (art. I2 du titre II) a introduit, à cet égard, une tolérance qui corrige la sévérité, évidemment excessive, du principe.

Dans le jour de la déclaration, 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 et marchandises. Passé ce délai, ils

Source : BIU Cujas

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. Si le déclarant avait, en effet, des doutes sur la qualité ou sur 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.

Jusqu'au moment de la liquidation des droits le commerçant a la faculté de changer le régime de la marchandise.

Cependant, jusqu'au moment où les droits sont liquidés, le commerce dispose d'une autre faculté: il peut changer de régime. C'est-à-dire qu'il peut donner à la marchandise une autre destination que celle pour laquelle elle avait été primitivement déclarée. Ainsi ayant par exemple, déclaré cette marchandise pour la mise en consommation, ce qui entraîne acquittement 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, etc..; sous réserve de l'autorisation du chef local. Le chef local sera donc, en espèce, amené à apprécier et à voir s'il doit ou s'il ne doit pas faire droit à la demande de changement de régime, qui lui est adressée.

La substitution inverse, c'est-à-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 de l'impôt est, au contraire, de droit, l'approbation du chef de service local n'étant ici que de pure forme. En effet, en l'espèce, la substitution est avantageuse pour le 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 ce dernier cas, dans le cas où une déclaration de mise en entrepôt est remplacée par une déclaration de mise en consommation qui entraîne paiement actuel des droits, cette dernière déclaration ne prendra date qu'à compter de son enregistrement, et non pas à partir du moment où la déclaration primitive avait été faite. Ce point présente un réel intérêt pour le cas où le tarif aurait été modifié entre le moment où est intervenue la déclaration primitive et celui où la dé-

Source : BIU Cujas

claration de mise à la consommation lui a été substituée. Ce sont les droits du nouveau tarif qui seront appliqués, tandis que ceux de l'ancien l'auraient été, si la déclaration avait été faite de prime abord.

Les permis partiels.

Ce que le commerce peut faire, pour l'ensemble d'un lot, il peut se faire également, et même successivement, pour les différentes parties de ce lot. Les permis partiels, délivrés dans ces conditions sont des permis à valoir.

Cas où les changements de régime ne sont pas autorisés.

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 autorise la réexportation de marchandises qui sont en contravention avec les règles de l'article I5 de la loi du II janvier I892, concernant les marques de fabrique

Droit de permis.- Toute déclaration de marchandises à destination ou en provenance de l'étranger donne lieu: la perception d'un droit, dit droit de permis, qui est actuellement de 3 francs (I) par expéditeur ou destinataire réel.

A l'importation, la taxe est basée sur le nombre des destinataires réels (d'où l'obligation de les mentionner dans la déclaration.)Elle l'est, à l'exportation, sur celui des expéditeurs effectifs.

Elle est due pour toutes les déclarations (consommation, admission temporaire, etc), à l'exclusion 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 recouvré que lorsque la marchandise reçoit sa destination définitive.

Sont exonérés du droit de permis les opérations de cabotage, puisqu'elles n'ont pas lieu avec l'étranger, et les transports entre la France et ses colonies, pour la même raison. Y sont également soustraits les déclarations provisoires, les bagages des voyageurs, les provisions de bord, la houille destinée à l'approvisionnement des navires, etc (Sur le droit de permis, v.: observ. prélim.: N°s 685 à 688.

(I) Pour les colis postaux, le droit de permis est de 0,50 jusqu'à cinq colis, et de 3 francs, pour les envois comprenant plus de 5 colis; par envoi on entend l'ensemble des colis adressés à un même destinataire (importation) ou par un même expéditeur (exportation).

Source : BIU Cujas

La vérification des déclarations est un droit, mais non une obligation pour le service.

Aux termes de l'article I4 du titre II de la loi des 6-22 août I79I (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". L'article I7 du même titre, corroborant le sens conditionnel de ces mots "si les préposés l'exigent", laisse aux agents la faculté de s'en remettre à la déclaration du contribuable (Cod. art. 82). La vérification est donc un droit, mais non une obligation pour le service, et le déclarant ne peut pas le contraindre à y procéder. Cependant, dans ses rapports avec ses agents, l'Administration, jusqu'à ces derniers temps, leur avait prescrit de toujours vérifier, au moins par épreuves, la qualité des marchandises, sauf à s'en remettre à la déclaration pour les quantités, quand il s'agissait de marchandises admises en franchise.

Facilités données par le décret de I926, relativement à la vérification des déclarations.

Il en résultait pour le service un travail considérable, entraînant des lenteurs, dont le commerce souffrait. Aussi, l'article Ier du décret du 6 octobre I926 a-t-il réalisé une simplification notable en édictant que "sauf le cas de soupçon d'abus, le Service des douanes est autorisé à admettre pour conformes, tant pour l'espèce que pour la quantité des marchandises, les déclarations à l'appui desquelles les déclarants présentent le dossier complet de l'opération, notamment les instructions des expéditeurs ou des destinataires, qui leur ont servi de base pour la rédaction desdites déclarations. (I)

Les déclarants qui veulent communiquer leurs dossiers, afin de permettre au service d'accepter telle que, si bon lui semble, la déclaration, sans procéder à la vérification, doivent mentionner dans leur déclaration, avec indication du nombre des pièces. Les dossiers seront soit annexés aux déclarations elles-mêmes au moment où elles sont déposées en vue de l'enregistrement soit remis ultérieurement par les déclarants au vérificateur, en même temps que les déclarations. Si le vérificateur, après examen du dossier, estime que la déclaration est exacte, il peut s'abstenir de la visite et li-

---

(I) Pour les wagons de houille, le poids déclaré doit être égal à celui porté sur les lettres de voiture, augmenté de I%.
Pour la houille et le coke importés par mer, le service est autorisé à accepter sans contrôle le poids porté sur les connaissements quand il n'y a aucun doute sur la sincérité des titres de transport. Pour les conversions de poids, la tonne anglaise est comptée pour I.OI6 kilos au moins.

Source : BIU Cujas

quider les droits d'après les énonciations contenues dans cette déclaration. Cependant, rien ne l'y oblige. Les déclarants, qui sont en relations habituelles d'opérations avec la douane, ne sont pas soumis, la plupart du temps à la visite; et leurs déclarations sont admises pour conformes; celles-ci font toutefois l'objet, de temps à autre, et inopinément, de vérifications par épreuves. D'ailleurs, par surcroît de précaution, lorsqu'en pareille hypothèse, le vérificateur s'en remet à la déclaration sans procéder à la vérification ou en n'effectuant qu'une vérification sommaire et insuffisante pour être considérée comme vérification par épreuve (v. infra), la déclaration doit être soumise, avant l'enlèvement des colis, au visa du chef de la visite, à qui 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 pas d'ailleurs 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. (I)

Le lieu de la visite.

La visite, en principe, s'effectue dans le bureau de la douane. Cependant, il y a des cas où cette règle serait matériellement inapplicable; aussi la loi des 6-22 août 1791 (ART. 15, titre II) 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 même du débarquement.

En quoi consiste la visite. Les travailleurs en douane.

Cette visite consiste dans l'ouverture des colis, 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 15 du titre II de la loi de 1791 "le transport des marchandises aux douanes, leur déballage et remballage sont aux frais des

---

(I) L'Administration a précisé que, jusqu'à nouvel ordre, les facilités données par le décret de 1926 ne s'appliqueraient pas aux marchandises, d'ailleurs en petit nombre, pour lesquelles existent des règles spéciales de vérification, telles que les sucres, les vins et spiritueux non plus qu'aux colis postaux.

Source : BIU Cujas

propriétaires, (Cod. art. 80) Le personnel qui fait la manipulation sera donc fourni par les ouvriers ou employés du déclarant lui-même, ou 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 des travailleurs en douane, qui leur est accordée par le directeur, est révocable, au cas où ils donnent lieu à des sujets de plainte, ce qui les prive de la faculté d'accéder aux quais (Cod., art. 80)

Le service assiste donc d'une manière passive aux opérations matérielles, auxquelles 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.

La présence à la vérification du déclarant ou de son représentant est d'ailleurs requise. Sauf soupçon d'abus, le déclarant peut se faire suppléer pour la présentation des marchandises par un employé connu du service et muni d'une procuration régulière. En cas de refus du déclarant d'assister à la vérification, ou de s'y faire représenter, les marchandises sont constituées en dépôt, sous le régime de la loi de I79I (Cod. art. 8I).

En principe, les vérifications ont lieu dans l'ordre d'enregistrement des déclarations.

Aucun 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 présents ou non. 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 frontières et dans les ports dès l'arrivée des trains ou des navires.

La visite ne doit pas dégénérer en une retenue d'une durée excessive.

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 jugé simplement que la visite ne doit pas dégénérer en une retenue d'une durée excessive; mais le déclarant ne pourrait réclamer d'indemnité pour le préjudice que lui cause la perte de temps occasionnée par la vérification. Le recours en dommages-intérêts n'est admis, en effet, que dans le

Source : BIU Cujas

cas de saisie mal fondée. Or en l'espèce, les marchandises ne sont pas saisies, mais momentanément retenues pour que le service puisse procéder aux constatations nécessaires. (Cass. Ier août 1894). Le vérificateur peut donc retenir les marchandises et suspendre la vérification pour soumettre des échantillons aux laboratoires ou encore pour se renseigner sur la nature, l'espèce ou la composition des produits. D'ailleurs, s'il doit en résulter un retard appréciable, il doit prendre soin, en pareil cas, pour couper court à toutes difficultés de faire accepter la suspension de l'opération par le déclarant, au moyen d'une annotation signée de ce dernier et inscrite sur la déclaration.

En cas d'expertise légale, la vérification est suspendue pendant sa durée.

En cas d'expertise légale, (v.-infra)- la vérification est suspendue, 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. Il existe d'ailleurs, dans cette hypothèse, un moyen pour l'intéressé de retirer les marchandises avant la fin de l'expertise, qui demande toujours un temps assez long, 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.

L'administration a le droit de procéder à une contre-vérification.

Signalons encore que, tant que les marchandises sont en possession, l'Administration, même après une première vérification, a le droit de procéder à une contre vérification. (Ainsi jugé par arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 1905).

Le service a une liberté très grande en matière de vérification des déclarations.

Comme on le voit, la liberté du personnel est très grande en matière de vérification: vis-à-vis des contribuables, elle est absolue; le service fait ou ne fait pas la vérification, selon que bon lui semble. A l'égard des instructions de service, les agents sont autorisés, depuis le décret du 6 Octobre 1926 à accepter pour conformes, tant en ce qui concerne la qualité que la quantité, les déclarations à l'appui desquelles est fourni le dossier de l'opération.

S'ils estiment devoir procéder à une vérification, celle-ci peut être effectuée de deux façons: elle peut être complète, c'est-à-dire porter sur tous les colis; ou bien partielle, par épreuves, c'est-à-dire sur quelques colis pris au hasard, soit pour la quantité, soit pour l'espèce et la qualité, soit à la fois, pour la quantité, pour l'espèce et

Source : BIU Cujas

la qualité.

Règles spéciales en ce qui concerne la vérification du poids. Cas où la vérification par épreuves est possible.

Cependant, il existe des règles spéciales quant au contrôle du poids par épreuves.

Le contrôle du poids par épreuves est possible dans deux cas: I° quand il s'agit de colis d'un poids uniforme, et portant les mêmes marques, ou ne présentant pas entre eux, un écart de poids de plus de 5%. 2° quand 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 ou objet (Obs. prélim. N° 95)

Comment s'effectue la vérification par épreuves. Nombre des colis à examiner.

Le nombre des colis, qui devront être examinés par épreuves n'est pas laissé, en principe, à la discrétion des agents. Sur un ensemble de 5 colis au maximum, un colis au moins devra être vérifié; sur un ensemble de 5 colis à 20 colis, la vérification devra porter sur au moins deux colis, et sur au moins un dixième des colis, lorsqu'il y a plus de 20 colis. Quand une déclaration comprend un très grand nombre de colis et qu'il s'agit de marchandises faiblement taxées, le service peut d'ailleurs, à son appréciation, réduire la proportion pour les épreuves de poids au-dessous de ces limites. De même, pour les sorties d'entrepôt et pour les arrivages en suite de transit ou de transbordement, ayant déjà donné lieu antérieurement à une vérification de détail, le nombre des épreuves pourra être réduit au-dessous du chiffre réglementaire, tant pour la qualité (Obs. prélim. N° 95)

Règles spéciales aux colis postaux.

Les colis postaux font l'objet de dispositions particulières. Autrefois, la vérification du poids par épreuves s'en faisait simplement dans la proportion de 5 à I0% du nombre des colis, parce qu'en général, ils ne contenaient que des échantillons et des produits de peu de valeur, taxés à des droits assez faibles. En I885 la jurisprudence adoptée par la Cour de Cassation, quant à la responsabilité pénale des compagnies de transport dans les infractions relatives aux colis postaux, conduisit l'Administration à porter la proportion jusqu'à 50%. Depuis lors, par suite de l'élévation à 5 et même I0 kilos de la limite de poids des colis postaux internationaux, il a été décidé, en I907, que les vérifications devraient s'appliquer au moins à 80% du nombre des colis. Pour alléger la tâche du service, le décret du 6 octobre I926, (art. 3) a ramené la proportion à un minimum de 50% avec obligation d'effectuer de temps à autre la

Source : BIU Cujas

visite intégrale d'un train ou d'un navire. Exceptionnellement, si les circonstances l'exigent, les chefs du service local peuvent d'ailleurs réduire cette proportion).

Les déclarants ont toujours le droit d'exiger la vérification complète.

Les déclarants ont toujours le droit de contester la vérification par épreuves et d'exiger, si les résultats ne les satisfont pas, la vérification complète. Aussi, avant de procéder à la liquidation des droits que la base de ces résultats, le service doit-il les faire accepter par écrit par les déclarants. La situation est en un mot, la suivante: Le déclarant ne peut obliger le service à faire la vérification, mais si elle est effectuée, il peut requérir qu'elle soit complète; et n'est pas tenu de se contenter de la vérification partielle.

Ajoutons d'ailleurs que si l'Administration est couverte par une acceptation préalable, elle le sera également par le paiement des droits. On doit admettre en effet, que si le déclarant paye les droits d'après les résultats d'une vérification partielle, ce fait comporte de sa part adhésion au procédé employé, puisqu'il a assisté ou a été représenté à la vérification et qu'il lui eût été loisible, à ce moment-là de réclamer une vérification totale qu'il n'a pas exigée.

Comment va-t-on utiliser les résultats de la vérification partielle.

Pour l'utilisation des résultats du contrôle du poids par épreuves, il faut distinguer avec soin les deux cas dans lesquels il peut avoir lieu.

I° Colis de poids uniforme, sans note de détail.

I° Cas de colis de poids ou de contenance uniforme, sans note de détail: la moyenne de poids ou de contenance constatée servira de base pour l'ensemble, c'est-à-dire qu'on étendra à l'ensemble, par une règle de proportions, le résultat fourni par l'épreuve partielle à laquelle on a procédé, et cela, quel que soit le chiffre obtenu - peu importe qu'il soit moins favorable ou plus favorable au fisc que le chiffre porté sur la déclaration (Obs. Prélim. N° 96)

Exemple: on a déclaré 50 colis pesant brut chacun 100 kilos, soit au total 5.000 kilos. On vérifie cinq colis par épreuves et la pesée donne les résultats suivants:

premier	colis	..... 101 kgr.
2ème	"	 100,8
3ème	"	 100,2
4ème	"	..... 102.
5ème	"	..... 99.

Source : BIU Cujas

Si le poids de 5 colis est de 503 kgr. celui de 50 colis est de $\frac{503 \times 50}{5} = 5.030$ kilos.

On peut procéder d'une façon plus simple. L'épreuve a relevé un excédent de 3 kilos pour 5 colis; pour 50 colis, cet excédent sera IO fois plus grand c'est-à-dire de 30 kilos.

C'est le poids total déterminé proportionnellement aux résultats de cette vérification par épreuves, qui sera retenu quel qu'il soit, peu importe qu'il soit supérieur aux 5000 kilos déclarés, ou qu'il leur soit inférieur, (A moins, bien entendu, que le nombre d'épreuves ait été inférieur au nombre réglementaire. Dans ce cas de vérification sommaire, si le poids indiqué dans la déclaration dépasse celui résultant d'une épreuve, qui n'a été qu'incomplète et insuffisante, c'est ce poids déclaré qui sera retenu).

2° Colis de poids différents et ayant fait l'objet de note de détail.

II° Cas de colis de poids différents les uns des autres et ayant fait l'objet de notes de détail donnant pour chacun l'indication de son poids. On applique également une règle proportionnelle; mais le résultat obtenu est toujours utilisé de la façon la plus favorable aux intérêts du fisc. Cela veut dire que, pour les déclarations de mise à la consommation, si la vérification par épreuves fait ressortir sur les colis vérifiés, un excédent de poids, la proportion de cet excédent sera appliquée à tous les colis.

Par exemple, on a déclaré 40 colis pour 4.000 kilos, on en vérifie 4 qui, d'après les poids indiqués par les notes de détail, devraient peser, additionnés ensemble, 400 kilos; les pesées individuelles auxquelles il est procédé pour chacun des 4 colis donnent un chiffre total de 403 kilos, on taxera les 4.000 kilos déclarés pour 4.030 kilos. En effet, ici la vérification par épreuves donne un chiffre plus favorable pour le Trésor que ne l'est le chiffre déclaré (I)

Si au contraire, il y a déficit, on n'appliquera pas la réduction à l'ensemble des colis, mais seulement aux seuls colis vérifiés, et la déclaration sera tenue comme bonne pour le reste (Obs

---

(I) Par exception pour les wagons de houille pour lesquels on a déclaré le poids inscrit sur la lettre de voiture augmenté de I%, l'excédent de poids constaté n'est appliqué qu'aux wagons vérifiés, sans être étendu aux autres, sauf, en cas de doute à procéder à une vérification complète.

Source : BIU Cujas

prélim. N° 96) Soit 40 colis de poids différents les uns des autres, déclarés pour un poids total de 4.000 kilos; on en vérifie 4, au hasard. D'après les notes de détail, ces 4 colis représentent un total de 400 kilos, on les pèse un par un et on ne trouve qu'un total de 392 kilos. Si on étendait proportionnellement, cette réduction, à l'ensemble des colis, le Trésor subirait un préjudice. On va donc utiliser le résultat obtenu de la façon qui lui sera la moins désavantageuse, c'est-à-dire qu'on retiendra pour 392 kilos les 400 kilos déclarés, conformément au résultat du contrôle par épreuves, et qu'on gardera les chiffres déclarés, pour toute la partie non vérifiée; on taxera, en l'espèce, sur 3.992 kilos (392 kilos vérifiés + 3.600 non vérifiés (I)

Le principe en vertu duquel la règle s'applique toujours dans le sens favorable au Trésor, est tellement déterminant, qu'elle se trouve exactement retournée, lorsqu'il s'agit d'exportations avec prime ou d'exportations en décharge d'admission temporaire, parce que l'intérêt du Trésor est ici que le poids retenu soit le plus faible possible. Dans ces hypothèses, on fait exactement l'inverse de ce qu'on fait en cas de déclaration d'importation: c'est-à-dire que, si l'on constate pour les colis vérifiés un poids moindre que le poids déclaré, cette réduction est étendue proportionnellement sur l'ensemble des colis; si, au contraire, l'on relève un excédent de poids, cet excédent n'est admis que pour les colis vérifiés, et n'est pas étendu, proportionnellement, aux colis non vérifiés, pour lesquels le poids déclaré est maintenu.

Nous avons donné, dans ce qui précède, l'exposé des règles officielles, telles qu'elles sont formulées dans les observations préliminaires aux N°s 95 et 96. Ajoutons que, dans la pratique, le Service les simplifie généralement. Le même système est appliqué, tant pour les colis de poids uniforme, que pour les colis de poids différents et aussi bien quand la vérification est sommaire que lorsqu'elle comprend le nombre d'épreuves règlementaires. C'est-à-dire qu'à l'importation les excé-

---

(I) Si on avait au contraire, appliqué la réduction à tout l'ensemble, le chiffre retenu eût été de $\frac{392 \times 4.000}{400} = 3.920$ Kgr. chiffre moins avantageux pour le Trésor.

Source : BIU Cujas

dents sont étendus, proportionnellement à tout l'ensemble, et que les réductions de poids sont au contraire, circonscrites aux colis vérifiés.

Règles concernant la limite d'évaluation des poids.

La détermination du poids imposable soulève en matière douanière, deux questions importantes:

I° jusqu'à quelle fraction le poids sera-t-il retenu pour le calcul de l'impôt?

2° comprendra-t-on dans le poids imposable le poids des emballages, ou seulement celui de la marchandise nue?

I- Dans la pesée des marchandises, on ne saurait, évidemment, tenir compte des fractions infinitésimales; il a donc fallu fixer quelles fractions seraient négligées et pour à cet égard un certain nombre de règles.

Ces règles sont les suivantes (Obs. N°94)

I° les colis ne dépassant pas 5 kilos sont pesés et retenus, quant au poids jusqu'au gramme exclusivement;

2° les colis pesant l'un de 5 à 300 kilos inclusivement sont comptés jusqu'à l'hectogramme.

3 lorsque les colis dépassent 300 kilos, il n'y a pas, à partir de ce poids, d'instrument de pesée d'une sensibilité assez grande, pour accuser exactement l'hectogramme. Aussi, dans ce cas, la pesée est arrêtée au demi-kilo. Mais s'il s'agit de marchandises taxées au poids net (v. infra) ce poids net sera calculé en fin d'opération, après déduction de la tare, jusqu'à l'hectogramme.

4° pour les pesées sur les ponts-bascules, (pesées de wagons, de véhicules chargés, etc.), on néglige les fractions de kilo dans les pesées, tant dans la pesée qu'à la fin de l'opération, pour la détermination éventuelle du poids net.

Pour les déclarations admises sans vérification, le poids est retenu d'après les règles qu'on vient d'exposer: c'est-à-dire jusqu'au gramme pour les colis ne dépassant pas 5 kilos, et jusqu'à l'hectogramme seulement pour les colis d'un poids supérieur.

II.- La question de savoir si l'impôt doit être calculé, poids de l'emballage compris, ou poids de l'emballage déduit, dépend de la façon dont sont taxées les différentes catégories de marchandises.

Les différentes catégories de poids.

Plusieurs catégories de poids sont, en effet, utilisées en matière de taxation douanière:

Source : BIU Cujas

poids utilisées par le service des douanes.

à savoir: le poids brut, le poids net (réel ou légal), le poids demi-brut et le poids demi-net (Obs. N° II7).

Le poids brut.

Le poids brut est le poids de la marchandise et de toutes ses enveloppes, c'est-à-dire le poids qui ressort directement de la pesée du colis tel qu'il arrive en douane, en caisse ou sous toile avec des papiers d'emballage, ses cordes ou ficelles, ses cachets, ses dispositifs divers de protection, etc.. Cependant, le poids des doubles futailles ou des doubles caisses, n'est pas compris dans le poids brut, à la condition que leur contenu constitue par lui-même un premier emballage complet d'usage courant, et pouvant se suffire. De même, on déduit du bois brut les torsades de paille qui entourent quelquefois les barils d'huile d'olive.

Le poids net réel.

Le poids net réel est le poids de la marchandise, dépouillée de tous ses emballages, tant intérieurs qu'extérieurs, c'est-à-dire sortie de sa caisse ou de son enveloppe et séparée de tous les papiers, qui l'enveloppaient de tous les cartons autour desquels elle était placée ou enroulée, des boîtes ou elle était enfermée, de tous les cloisonnements, qui la maintenaient à l'intérieur du colis, etc: autrement dit: le poids de la marchandise nue.

Le poids net légal.

Le poids net légal est obtenu en déduisant du poids brut une tare, dite tare légale, qui est fixée par la loi ou les règlements, d'après la nature des différents emballages, pour le cas où le déclarant réclamerait la taxation au poids net légal ou n'aurait pas demandé, en temps utile, la taxation au poids net réel.

Le poids demi-brut et le poids demi-net.

Le poids demi-brut est le poids cumulé de la marchandise et des emballages intérieurs.

Le poids demi-net est le poids de la marchandise plus seulement l'emballage intérieur immédiat.

Soit un colis renfermant des pains de savon de toilette. Ces pains sont entourés de papier de soie ou enveloppés dans du papier ordinaire et placés par 6 ou par I2 dans des boîtes de carton ou de métal, contenues elles-mêmes dans une grande caisse de bois. On pèse le tout, c'est le poids brut; on enlève la caisse, les boîtes de carton, l'empaquetage de papier, on pèse les savons nus; c'est le poids net réel. Pour avoir le poids net légal, il faudrait retrancher du poids brut, une fraction forfaitaire fixée par les règlements généralement I2% pour les emballages en caisses, pour tenir

Source : BIU Cujas

compte du poids moyen des emballages de l'espèce. Si maintenant on enlève la caisse de bois et si l'on pèse simplement les boîtes de carton avec les pains de savon qu'elles contiennent, on a le poids demi-brut. Si enfin on enlève les boîtes de carton pour ne peser que les savons entourés de l'étui de papier avec lequel on les vend habituellement, on a le poids demi-net. (I).

Importance de la question de savoir sur quel poids on fera la taxation.

La question de savoir sur quel poids se fera la taxation, est une question extrêmement importante, au point de vue pratique, car il y a des cas où le montant des droits à acquitter pourra varier du simple au double, selon que la marchandise est taxée au net ou au brut (2).

Le principe de la taxation au poids brut. Exceptions qui lui ont été successivement apportées.

Le Code des douanes de 1791, suivant en cela la tradition de l'ordonnance de 1687, a posé le principe de la taxation au brut. C'est toujours le principe théorique, reproduit au premier alinéa de l'article 83 du décret de codification.

Mais ce principe, qui était d'une fiscalité excessive surtout à l'égard des marchandises fortement taxées, puisqu'il conduisait, dans tous les cas, à taxer l'emballage à des droits au moins égaux à ceux du contenu, a subi, dans la suite, tant d'exceptions que c'en est l'application qui a fini, à son tour, par devenir exceptionnelle. La loi du 27 mars 1817 (art. 7) décida que les marchandises taxées à plus de 40 francs les 100 kilos acquitteraient les droits au poids net, et la loi du 16 mai 1863 (art. 24) abaissa cette limite à 10 francs. Cependant, par dérogation et en vertu de dispositions ultérieures, la taxation au brut continua à être appliquée aux raisins et aux fruits forcés, aux boîtes de montre brutes, aux fournitures d'horlogerie spéciales à la montre (en tarif minimum), et à la bière.

Limite au-dessous de laquelle les droits spécifiques doivent être liquidés sur le

Cette réglementation ne souleva pas de difficultés jusqu'en 1919. A ce moment, l'application du régime des coefficients vint compliquer la situation. De plus, comme on le sait, la loi du 29 juillet 1919 donnait au Gouvernement la faculté

---

(1) En fait les savons de parfumerie autres que transparents, et non alcooliques, sont taxés au demi-brut (N° 311 du tarif).

(2) Ceci montre que pour apprécier le caractère protecteur d'un système douanier, il ne faut pas seulement s'en rapporter au taux des droits inscrits au tarif, mais se référer également à la réglementation douanière en usage. Il n'y a pas seulement un protectionnisme par le moyen des droits, il y a aussi ce

Source : BIU Cujas

poids brut.

Le système de la loi du 25 juin 1920.

de conclure des conventions sur la base de tarifs intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum. Aussi, faisant état tant du relèvement des droits par les coefficients que de la pluralité des tarifs, l'article 78 de la loi du 25 juin 1920 vint-elle porter de 10 à 30 francs, aux tarifs minimum ou intermédiaires, et à 60 francs au tarif général, la limite au-dessous de laquelle les droits spécifiques devraient être liquidés sur le poids brut. (1)

L'art. 3 du décret du 6 octobre 1926.

Cette disposition figure encore à l'article 3 aujourd'hui modifié au décret du 6 octobre 1926, ainsi conçu: "En conformité des dispositions des lois des 11 janvier 1892, 21 novembre 1906, 29 mars 1910 et 25 juin 1920, art. 78, la taxation au brut est applicable:

"1° aux marchandises logées ou emballées, dont le droit d'entrée ne dépasse pas 60 francs par 100 kilos pour le tarif général, et 30 francs par 100 kilos pour le tarif minimum et les tarifs intermédiaires; ces taux s'entendent du droit normal, sans addition des coefficients;

"2° à la bière, aux raisins et fruits forcés, et, en tarif minimum, aux boîtes de montres brutes et aux fournitures d'horlogerie pour la montre.

"Par exception à ces dispositions, les gaz comprimés ou liquéfiés, les sucres et leurs dérivés (fruits confits, sirops, bonbons, confitures, farine lactée sucrée, biscuits sucrés, chocolat, lait concentré sucré, et les huiles minérales (brutes, raffinées, essences, huiles lourdes et résidus) ne sont pas taxés au brut".

Inconvénients du système établi par la loi de 1920.

A la pratique, les inconvénients du système du décret de 1926 ne tardèrent pas à se manifester. Le principal tenait à la fixation de limites différentes, suivant qu'il s'agissait des tarifs minimum ou intermédiaires, ou tarif général. Il en résultait que les mêmes marchandises se trouvaient taxées, tantôt au net, tantôt au brut, suivant qu'à raison de leur provenance ou de leur origine, elles étaient soumises à l'un ou à l'autre de ces tarifs. Cette situation était d'autant plus fréquente que le réajustement des droits de douane avait eu pour

---

.... qu'on a appelé quelquefois le protectionnisme administratif ou réglementaire. Deux pays, qui taxent l'un et l'autre à 100 frs. les 100 kilos une certaine marchandise semblent, à première vue, avoir le même degré de protection. Cependant si ces droits s'appliquent, dans l'un des pays, au poids net et, dans l'autre, au poids brut, et qu'il s'agisse d'une marchandise fragile ou facilement altérable, qui exige des emballages pesants, l'égalité ap-

...

Source : BIU Cujas

effet de porter en moyenne; le taux des droits du tarif général à 400% de celui des droits du tarif minimum, de sorte qu'une marchandise taxée seulement plus de I5 francs au tarif minimum, l'était habituellement plus de 60 francs au tarif général. La règle adoptée avait pour conséquence, lorsqu'une marchandise taxée au brut au tarif minimum se trouvait taxée au net au tarif général, de réduire indirectement l'écart que l'on avait voulu ménager entre les deux tarifs. Soit une marchandise, dans ce cas, dont le poids brut était de I00 kilos, et le poids net de 80 kilos. La surcharge qu'elle supporterait en tarif général était, en réalité, moindre qu'on ne l'avait prévu, puisque le droit du tarif général ne s'appliquerait qu'aux 80 kilos de poids net, tandis que le droit du tarif minimum était perçu sur les I00 kilos de poids brut.

La réforme opérée par la loi du 2 mars I928.

Aussi la loi du 2 mars I928 a-t-elle réalisé une dernière réforme, qui consiste à prendre pour limite une base unique fixée d'après le tarif minimum. Les dispositions de cette loi sont ainsi conçues:" Sauf dispositions spéciales contraires, "les droits de douane fixés au poids seront perçus, "en tarif général, intermédiaire ou minimum, sur la "base du poids brut pour toutes les marchandises "dont les droits inscrits au tarif minimum ou au "tarif unique, quand il n'en existe qu'un, n'excè- "dent pas I50 francs le quintal ou I fr.50 par ki- "lo. Dans le cas contraire, les droits seront, sous "les mêmes réserves, perçus sur le poids net".

Pour savoir si une marchandise est taxée, en tarif minimum (ou en tarif unique, lorsqu'il n'y en a qu'un) à plus ou moins de I50 francs les I00 kilos, il faut se référer uniquement au droit de douane proprement dit qui figure à ce tarif, sans tenir compte des surtaxes d'entrepôt ou d'origine, qui peuvent s'y ajouter éventuellement, à raison de la provenance ou de l'origine de la marchandise considérée.

.... parente du taux des droits dissimule, en réalité, une différence notable dans leur charge effective.

(I) Il est d'ailleurs à remarquer que cette limite s'appliquait aux droits de base, non compris les coefficients, de sorte qu'elle était en fait très supérieure à ce qu'elle paraissait d'abord. Une marchandise taxée à 28 francs au tarif minimum et affectée du coefficient 7 était taxée au brut, puisque les droits de base étaient de moins de 30 francs, bien qu'en réalité elle fût passible d'une taxe de 7 fois 28 francs, c'est-à-dire I96 francs.

Source : BIU Cujas

En résumé, la taxation au brut est applicable:

A quelles marchandises est applicable la taxation au brut.

I° aux marchandises, dont les droits, en tarif minimum ne dépassent pas 150 francs les 100 kilos;

2° en vertu de dispositions spéciales, à certaines catégories de produits qui, quel que soit le montant des droits qui les frappent, sont toujours taxées au brut: fruits forcés, vendanges, jus de raisins frais non fermentés, vins, vins de liqueur, mistelles, ou vins mutés à l'alcool et vermouths provenant de raisins frais, importés en bouteilles, flacons cruchons et contenants analogues, bières et fournitures d'horlogerie de petit volume.

Marchandises qui sont toujours taxées au net.

En sens inverse, certaines catégories de marchandises, sont toujours taxées au net, quelle que soit la quotité au droit inscrit au tarif minimum: les laits concentrés sucrés ou non, les sucres et produits sucrés, certaines conserves de légumes, les huiles minérales, les papiers de tenture ordinaires, certaines machines pour la pâtisserie et la confiserie, certaines pièces de mécanique etc.. La liste de ces articles figure d'ailleurs dans les Observations préliminaires.

L'adjonction de la tare n'existe pas dans la réglementation française.

Pour les marchandises transportées en vrac, c'est-à-dire sans enveloppe, la taxation au brut se confond naturellement avec la taxation au net; notre réglementation douanière n'autorise pas en effet les adjonctions de tare" usitées dans certains pays et qui consistent à majorer d'une tare conventionnelle les marchandises taxées au brut, présentées à l'état nu. Il en est de même pour les liquides, qui sont transportés dans des wagons-foudres ou des wagons-citernes, car ces wagons sont considérés pour le tout comme des véhicules et non comme des emballages.

Règle exceptionnelle relative aux bières et aux huiles végétales.

Il existe cependant deux exceptions, l'une concernant les bières, et l'autre les huiles végétales. Les bières importées dans des foudres fixés aux wagons, voitures, etc.. sont imposées sur le poids total du liquide et du foudre. De même, pour les huiles végétales imposables au brut, qui sont importées dans des caisses, ou dans des foudres fixés au véhicule ou au navire, on majore le poids net de l'huile de 15% pour reconstituer le poids brut à taxer.

Règles particulières pour la détermination du

Enfin, des règles particulières existent pour la détermination du poids de certains articles. C'est ainsi que, depuis la mise en vigueur de l'ac-

Source : BIU Cujas

poids de quelques articles.

cord franco-allemand du I7 août I927, les écrémeuses et appareils centrifuges similaires, bâtis en fonte moulée inséparables de l'ensemble, bénéficient d'une réduction de 20% sur le poids net. Les machines pour l'agriculture et pour l'horticulture, qui figurent au numéro 582 de notre tarif, lorsqu'elles sont présentées autrement qu'en caisses pleines ou à claire-voie sont taxées sur un poids net forfaitaire, légèrement supérieur à leur poids réel, et qui est déterminé par l'application au poids brut d'un coefficient fractionnaire, fixé par décret, selon l'emballabe et selon l'espèce des machines. La liste de ces coefficients se trouve au tableau B de la loi du 2 mars I928.

Sauf les cas spéciaux qui viennent d'être indiqués, les droits sont perçus sur le poids net réel, sur toutes les marchandises taxées à plus de I50 francs les I00 kilos au tarif minimum, toutes les fois qu'il n'est pas fait application de la tare légale, dont il sera question plus loin. Par exemple, les cafés des pays étrangers en futailles ou en caisses, ou bien en sacs ou balles d'une matière autre que le jute, les sucres bruts exotiques en sacs, ou en emballages autres que d'usage, sont toujours taxés sur le poids net réel, parce que, en vertu des dispositions relatives à la tare légale, celle-ci ne leur est pas applicable. Sont également, et pour la même raison (v. infra), taxés au net réel les produits imposables au net; renfermés dans des colis contenant en même temps qu'eux des produits taxés au brut, ou les produits d'espèces différentes, taxés au net, renfermés dans un même colis. La taxation au net réel s'applique aussi aux produits, qui comportent un emballage intérieur taxé séparément à son droit ptopre.

Les déclarations doivent mentionner le poids effectif des marchandises imposées au net réel.

Pour les marchandises imposées au net réel, les déclarations doivent toujours mentionner le poids net effectif, puisque c'est lui, qui sera la base d'assiette des droits, sauf pour les marchandises sujettes à coulage, dont le poids net ne pourra être déterminé que par les constatations du service, au moment où la marchandise est présentée. Il suffira, pour elles, qu'il ait été fait réserve de la tare réelle dans la déclaration primitive.

Faute de cette mention, la tare légale est applicable d'office.

Si le poids net réel n'a pas été énoncé dans la déclaration, ou l'a été tardivement, les droits sont dûs sur le poids net légal (loi du 22

Source : BIU Cujas

pertise ou laisse passer le délai qui lui est imparti pour désigner son expert, la 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 sur 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, 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 comparait 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 fois sur 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 et leur envoi à l'administration centrale.

Le prélèvement d'échantillons, qui constitue l'opération essentielle à l'expertise, doit être effectué, "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 bureau et du cachet du déclarant; mention est faite dans les actes de prélèvement, de l'apposition des cachets et de leurs signes distinctifs. On annexe, en outre, aux actes de prélèvement, qui sont transmis à la commission, le certificat d'origine, ou de vérification, les factures, et d'une façon générale, tous les documents propres à éclairer les experts. Pour les marchandises de retour, on joint, en outre, au dossier les extraits des livres, et les certificats d'exportation. La valeur de l'échantillon prélevé est fixée de gré à gré entre les deux parties, le déclarant étant invité à signer une reconnaissance de cette estimation. Le service établit enfin, un bulletin relatant tous les renseignements, qui sont à sa connaissance, et indiquant, d'une part, le montant des droits liquidés sur la base de la déclaration de l'intéressé et d'autre part, le montant des droits liquidés sur la base des appréciations 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

Source : BIU Cujas

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, sous le simple cachet du bureau, est adressé à l'Administration centrale, de façon 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 la commission d'expertise.

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 les dénaturer par l'emploi des réactifs. C'est ainsi par exemple, que l'échantillon doit être d'au moins 2 kilos pour les graines et huiles, chaux et ciments, de I 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. On y supplée par l'envoi de croquis, de plans, de photographies, etc, ces documents devant d'ailleurs toujours être, suivant la règle générale, munis du cachet du déclarant et de celui du bureau.

L'examen de l'affaire par la commission.

L'Administration centrale, quand elle estime qu'il y a lieu de suivre l'affaire, transmet l'échantillon officiel au Ministère du commerce, qui convoque la commission d'expertise. Au jour fixé, cette commission se réunit et les deux experts-adjoints sont immédiatement saisis de la question. Ils travaillent seuls et, lorsqu'ils se sont mis d'accord, retournent devant la commission, qui homologue leur décision. S'ils n'ont pas pu s'accorder, ce sont alors les trois commissaires-experts en titre, qui se substituent aux deux adjoints et qui jouent, après les avoir entendus et après avoir provoqué leurs explications, le rôle de tiers arbitres. L'expression "tiers-arbitre" n'est d'ailleurs pas tout à fait exacte en la circonstance, aux termes de l'article IOI8 du C. Pr. Civ. en effet, le tiers-arbitre, en principe, est fait pour départager les deux experts et ne doit se rallier à l'une des deux opinions qui lui sont soumises, or, la commission d'expertise peut adopter une opinion différente de celles de chacun des deux experts-adjoints.

Source : BIU Cujas

a décision e la commis- ion. Sa noti- ication à l'- ntéressé.

La décision de la commission n'a pas besoin d'être motivée. Une fois rendue, elle est communiquée, par les soins du Ministère de commerce à la Direction générale des douanes, pour être notifiée sans retard aux parties. Le receveur des douanes informe le déclarant par un acte qui lui fait connaître, suivant le sens de la décision intervenue, que les marchandises 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 pendant 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 100 francs, auquel cas il y a lieu à enregistrement gratis.

Si l'expertise est favorable à la Douane, tous les frais de cette expertise incombent au déclarant, sans préjudice des pénalités qu'il peut encourir. Souvent, lorsqu'il s'agit de questions délicates, au sujet desquelles des divergences d'appréciation étaient admissibles, l'Administration se contente pour unique sanction, du remboursement des frais par le déclarant et ne donne pas à l'affaire de suite contentieuse.

Si, au contraire, la commission d'expertise a donné tort au service, les frais d'expertise sont à la charge du Trésor. Toutefois si le déclarant a usé de la faculté, qui lui est toujours laissée, de ne pas se contenter du prélèvement d'échantillons et d'exiger 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 à ses risques et périls et à sa charge. C'est lui qui supportera, le cas échéant, les frais entraînés par le séjour sur les quais, le transport dans les magasins, etc...

Lieu de déclaration et d'acquittement.

La règle générale, dont nous avons trouvé déjà de fréquentes applications, est que toute marchandise qui entre en France ou qui en sort, doit être présentée à un bureau de douane. Cette règle est formulée par l'arti-

Source : BIU Cujas

cle I4 du titre II de la loi des 6-22 août I79I.

Les marchandises qui entrent ou qui sortent par mer sont présentées au bureau unique, qui existe sur la frontière maritime. Pour les 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 rapproché 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 rapproché 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 de celui de seconde (Cod. des douanes, art. 35). C'est un principe absolu que les déclarations ne peuvent être faites et reçues que dans les bureaux. On ne pourra pas, par exemple, les remettre à un agent du service actif, qui se trouverait en faction; on ne pourra même pas les remettre au corps de garde d'une brigade de douane, qui exercerait sa surveillance dans un endroit où il n'y a pas de bureau proprement dit. Il faut que la déclaration soit reçue dans un bureau et par un agent du service sédentaire.

Les règles concernant les bureaux où les déclarations doivent être faites ne comportent que de rares exceptions:

A l'importation: I° Sur les frontières de terre, il arrive quelquefois, pour des raisons diverses, notamment pour des raisons de facilité du service, que les marchandises importées ne soient l'objet, au bureau de première ligne, que d'une reconnaissance sommaire et soient dirigées sur le bureau de deuxième 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.

A l'exportation: I° les marchandises en transit international.

2° les expéditions ayant pris naissance dans les douanes intérieures subissent les formalités au départ et non au bureau-frontière.

Si toutes les déclarations doivent être faites à un bureau de douane; par contre, tous les bureaux ne sont pas également compétents pour les recevoir, et il y a lieu de tenir compte, à cet égard, de certaines restrictions d'entrée et de sortie. Nous joindrons à leur étude celle des rectrictions d'emballage et des restric-

Source : BIU Cujas

tions de tonnage.

Marchandises soumises à des restrictions d'entrée.

Tous les bureaux ne peuvent pas recevoir indifféremment toutes 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 a besoin d'être d'autant plus stricte qu'il s'agit de marchandises soumises à des droits plus élevés.

Aussi la loi du 28 avril 1816, dans son article 20, (Cod, art. 30) a-t-elle décidé que toutes les marchandises taxées à plus de 20 francs par 100 kilos, 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 dont la liste est donnée au N° 37 des Observations préliminaires.

C'est en principe le taux des droits inscrits au tarif général, qio est pris en considération.

Les marchandises, de cette catégorie sont marquées d'une astérique, dans le Tableau des Droits. Si les marchandises comportent plusieurs qualités ou espèces, soumises à des droits différents, il suffit, en principe, que l'une de ces qualités ou espèces soit taxée à plus de 20 francs pour que le régime soit étendu à toutes, c'est-à-dire qu'elles soient toutes obligées de passer par les bureaux désignés. Cependant, des dérogations sont quelquefois admises à cette règle.

La même restriction d'entrée est applicable à un certain nombre de produits taxés à moins de 20 francs, et énumérés au numéro 36 des Observations Préliminaires, tels par exemple, que les chapeaux, la dentelle, la papeterie, les armes ordinaures, le sel, la soie, les marchandises taxées ad valorem.

Sont également soumis à des restrictions d'entrée les produits des colonies et 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. Il en est de même des denrées coloniales de toutes origines, dites "denrées coloniales de premier ordre", dont la liste se trouve au numéro 35 des Observations Préliminaires (bois exotiques, dents d'éléphant, coton, nacre, etc) lorsqu'elles sont importées par mer. Quand elles arrivent par la voie de terre, elles doivent pénétrer par les bureaux ouverts à l'importation des marchandises taxées à plus de 20 francs les 100 kilos. Par exception, le coton, lorsqu'il est importé par terre,

Source : BIU Cujas

peut pénétrer par n'importe quel bureau.

Les marchandises qui ne peuvent être importées par mer que par les ports d'entrepôt sont désignés au Tableau des Droits par deux astérisques.

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 nombre d'autres articles, qui sont énumérés au N° 38 des Observations Préliminaires et qui sont désignées par une croix dans le tarif. Tous ces articles ne peuvent pénétrer que par certains bureaux, qui sont désignés aux Notes explicatives.

Des restrictions particulières existent également en ce qui concerne la librairie, qui est visitée, en principe, au bureau de la douane de Paris.

Les marchandises omises au tarif ne peuvent être importées que par les bureaux principaux ou par les bureaux subordonnés ouverts aux marchandises payant plus de 20 francs les 100 kilos.

Enfin, il y a lieu de signaler certaines restrictions particulières d'ordre sanitaire, concernant les animaux, les viandes fraîches de boucherie, etc... qui font l'objet de dispositions relatées au N° 772 et suivants des Observations Préliminaires.

Ces restrictions d'entrée ont été parfois très vivement critiquées; on leur a reproché de constituer un système archaïque, qui gêne les opérations du commerce et l'oblige, dans certains cas, à des détournements de trajet, qui occasionnent 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 limité de 20 francs (effectivement 25 frs) les 100 kilos, qui remonte à la loi de 1816, et qui est évidemment trop basse. Par contre, le système en lui-même se justifie aisément. Il répond, en effet, aux nécessités de la division du travail Si les marchandises étaient admises indistinctement par tous les bureaux, il faudrait les pourvoir tous d'un outillage complet de vérification,et augmenter le chiffre du personnel, ce qui entraînerait de nouvelles charges fiscales. D'autre part, comme la complexité du tarif actuel et le grand nombre de ses subdivisions soulèvent des problèmes de classification très délicats, le nombre des contrefaçons si l'on n'avait pas dans certains bureaux désignés un personnel spécialisé serait considérablement accru, les opérations de vérification seraient plus lentes, et c'est le commerce lui-même qui en subirait le préjudice.

Appréciation du système des restrictions d'entrée.

D'ailleurs, ce système qui pourrait pré-

Source : BIU Cujas

senter des inconvénients, s'il était appliqué d'une façon trop rigide, n'est pratiqué qu'avec les assouplissements nécessaires.

Tout d'abord, depuis la loi du 5 juillet 1836, (art. 4), c'est le Gouvernement qu'il appartient de déterminer lui-même les bureaux ouverts aux diverses catégories de marchandises, de telle façon qu'il lui est facile, si les circonstances paraissent le nécessiter, de modifier ou d'élargir la liste des bureaux ouverts aux marchandises, taxées à plus de 20 francs les 100 kilos.

D'autre part, il est admis (N° 39 des Observations Préliminaires) que l'on peut introduire par tous les bureaux certaines marchandises en petites quantités: fil et toile de lin ou de chanvre écrus ne dépassant pas 25 kilos, rubans ou passementeries ne dépassant pas 5 kilos, outils ou instruments oratoires dans la limite de 50 kilos, quantité de sel correspondant à la provision de ménage.

De plus, lorsque des produits sont présentés à un bureau, qui ne leur est pas ouvert, en principe, les chefs locaux, et dans les cas les plus délicats, les directeurs peuvent, avant de décider le refoulement, autoriser des dérogations exceptionnelles. Des dérogations sont également prévues pour l'approvisionnement des fabriques de la zone frontière.

Enfin, les restrictions ne s'appliquent qu'au commerce et ne sont pas étendues sous réserve de la simple autorisation du chef du service local, aux voyageurs, qui apportent avec eux de petites quantités de marchandises non prohibées comme provision de route ou de ménage, ainsi qu'aux chasseurs qui introduisent du gibier mort.

Marchandises soumises à des restrictions de sortie.

Les restrictions de sortie sont moins importantes. Le principe, en effet, est que la sortie peut avoir lieu par n'importe quel bureau, lorsque l'exportateur 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 les beurres salés, qui bénéficient du drawback pour la taxe intérieure de consommation sur le sel, ne peuvent sortir qur par les bureaux des ports de mer: les conserves de cornichons ne peuvent sortir que par les ports de mer ou par les bureaux des frontières de terre ouverts au transit.

Sont également soumises à des restrictions de sortie certaines marchandises, qui font l'objet d'une surveillance fiscale ou d'une surveillance de police, telles que l'opium, la saccharine, l'absinthe, les

Source : BIU Cujas

alambics ou les parties d'alambic, les bois d'allumettes, et les boîtes destinées à contenir des allumettes. Des restrictions de sortie particulières sont également prévues pour la police sanitaire du bétail et pour la police préventive du phylloxera.

Aux restrictions d'entrée et de sortie s'ajoutent quelques restrictions d'emballage. On sait déjà que la loi interdit de présenter comme unité, dans les manifestes ou les déclarations, plusieurs caisses ou ballots différents réunis en un seul colis, de quelque manière que ce soit.

Les restrictions d'emballage.

Les outils, les tissus de coton, les fils, les toiles de toutes sortes, ne peuvent, en règle générale, être introduits qu'en paquets séparés, ne contenant que des objets de la même espèce.

Enfin notre législation douanière, prévoit également quelques restrictions de tonnage. Les bâtiments de faible tonnage ont des facilités particulières pour s'approcher de la côte et pour y décharger clandestinement des marchandises. Aussi, la loi du 5 juillet 183[illegible] a-t-elle décidé que d'une façon générale, les marchandises prohibées, ainsi que certaines marchandises fortement taxées ne pourraient être introduites dans les ports qui leur sont ouverts que par navires d'un certain tonnage. On trouvera le détail de ces restrictions au N° 53 des Observations Préliminaires.

Les restrictions de tonnage.

Il existe des restrictions de tonnage analogues pour les réexportations de certaines marchandises étrangères fortement taxées, notamment de celles dont le droit d'entrée en France excède 10 % de la valeur, ainsi que pour l'exportation des sels d'origine française. Enfin, pour entraver les envois frauduleux, de tabacs algériens à destination de l'Espagne, il a été décidé par un décret du 11 septembre 1923 que les tabacs fabriqués ne pourraient être expédiés d'Algérie que par des navires d'au moins 500 tonneaux.

L'application des droits de douane.

Le principe qui domine l'application des droits de douane, est le principe de la généralité de l'imposition. En principe "nul n'est exempt des droits d'entrée ou de sortie". Même sous l'Ancien Régime, où les privilèges fiscaux étaient multiples, ces privilèges étaient rares en matière douanière, puisque le Roi lui-même payait les droits, soi les objets destinés à la consommation, quelques françaises ou quelques dispenses de formalités, octroyées par lettres patentes, étaient simplement concédées à des ports, villes, hôpitaux, communautés religieu-

Le principe de la généralité de l'application des droits de douane.

. Source : BIU Cujas

ses. La loi des 6-22 août 1791 supprima les privilèges existants, exception faite du privilège diplomatique et de quelques immunités, dont continuèrent à jouer certains ports et certaines régions jusque-là considérées comme pays étrangers. Ces immunités disparurent d'ailleurs avec la loi du 4 germinal an II (art. 3 du titre Ier) qui édicta que, "dans tous les ports et lieux de France, on se conformera aux mêmes lois, décrets et tarifs". Le décret du 6 juin 1807 précisa même ultérieurement que les objets importés ou exportés pour le compte du Gouvernement et des administrations publiques étaient eux-mêmes soumis aux droits de douane.

Exceptions au principe de la généralité des droits de douane.

Aujourd'hui, il n'existe à la règle de la généralité d'application des droits de douane qu'un petit nombre d'exceptions, qui se rattachent pour la plupart aux deux principes suivants: 1° au principe de l'exterritorialité diplomatique, 2° à l'idée que les droits de douane, destinés à protéger l'industrie et le commerce national, ne concernent, en principe, que les marchandises proprement dites, c'est-à-dire les objets dont l'importation en France présente un caractère commercial et est de nature à effectuer les intérêts du commerce français.

Le privilège diplomatique. Son domaine d'application en matière de douanes.

Le privilège diplomatique est le bénéfice d'exterritorialité, traditionnellement reconnu aux agents diplomatiques et à leurs familles. L'hôtel de l'ambassadeur est censé en dehors du territoire national; l'ambassadeur est considéré comme demeurant dans le pays qu'il représente. Les ambassadeurs sont donc dispensés de la visite et de l'acquittement de tout droit de douane et de statistique, pour les marchandises qu'ils font venir de l'étranger ou qu'ils apportent dans leurs bagages, et cela, même s'il s'agit de marchandises prohibées, à la condition qui est de rigueur, que les agents diplomatiques français de position correspondante bénéficient, dans les pays étrangers, d'une exacte réciprocité.

Cette immunité a d'ailleurs un caractère personnel, en ce sens que, si le bénéficiaire cède à un tiers à titre gratuit ou onéreux des objets qu'il avait fait venir sous le couvert de l'immunité diplomatique, ces objets sont considérés ipso facto, comme introduits alors en France et deviennent taxables, tout au moins théoriquement.

Le privilège s'applique à tous les objets destinés à l'installation des ambassadeurs, à leur usage personnel et à l'usage de leur maison. Il est accordé d'abord à tous les agents diplomatiques, qui ont la qualité d'ambassadeurs, et aux autres membres du corps diplomatique accrédités près du chef de l'Etat, c'est-à-dire aux

Source : BIU Cujas

chefs de légation, qui ont le titre de ministres ou de chargés d'affaires, ainsi qu'au commissaire général du Canada. Par extension, il est également reconnu aux chef d'Etat et à leur suite, lorsqu'ils viennent faire un voyage en France.

Enfin, les chefs de légation française à l'étranger bénéficient par mesure gracieuse, du même privilège pour les objets qu'ils rapportent de France, lorsqu'ils viennent y séjourner temporairement ou qu'ils y rentrent à titre définitif.

Le texte légal duquel dérivent les immunités diplomatiques, est l'article Ier du titre Ier de la loi de I79I, ainsi conçu: "Demeurent supprimés tous privilèges, sauf à convenir avec les puissances étrangères des mesures de réciprocité relatives aux passeports donnés aux ambassadeurs respectifs". L'octroi de l'immunité est du reste subordonné à l'autorisation préalable de l'Administration des douanes, qui ne l'accorde que sur l'initiative du département des Affaires étrangères, mais qui ne pourrait la refuser.

Quant au personnel des ambassades et au corps consulaire, c'est-à-dire aux conseillers, aux secrétaires et attachés militaires et navals et aux consuls, il n'ont droit à aucun privilège, et ne bénéficient de la franchise que pour le mobilier qu'ils apportent à l'étranger, ceci non en vertu du privilège diplomatique mais d'une dérogation générale, qu'on retrouvera plus loin et qui concerne l'introduction des mobiliers à usage personnel.

Cependant, et sous réserve de la réciprocité, les bagages des conseillers, secrétaires et attachés d'ambassade ou délégation de divers pays sont admis en franchise et sans visite, à condition qu'ils justifient de leur qualité par un passeport régulier. Ce régime de réciprocité fonctionne avec l'Angleterre, la Belgique, le Danemark l'Egypte, l'Esthonie, les Etats-Unis, la Finlande, les Pays-Bas, le Japon, etc.. etc... La même faveur est consentie aux diplomates et consuls des Etats-Unis, qui traversent la France pour se rendre à leur poste à l'étranger.

Quant aux agents subordonnés, tels que les chanceliers, interprètes, agents consulaires, etc..; les autorités françaises sont autorisées à leur délivrer des passeports ou des visas diplomatiques, au vu desquels on leur donne la priorité sur les autres voyageurs, pour la visite, à laquelle on procède avec célérité.

Sont également admis en franchise sauf réciprocité: les écussons, emblèmes, livres, archives, imprimés de service, etc adressés aux consuls ou agents con

Source : BIU Cujas

sulaires étrangers par leur Gouvernement. La franchise ne s'applique toutefois, en l'espèce, qu'aux droits de douane proprement dits; mais le droit de permis et le droit de statistiques demeurent exigibles.

Parmi les bénéficiaires de l'immunité diplomatique figurent encore les membres non français des tribunaux arbitraux siégeant en France, les membres non français des tribunaux mixtes créés en vertu du traité de Versailles, le haut personnel étranger de la commission des réparations, les membres étrangers de la commission centrale pour la navigation du Rhin, qui siège à Strasbourg, l'agent des paiements des réparations et son délégué etc...

gles particulières aux urriers de binet.

Des règles particulières existent au sujet des courriers de cabinet. Les colis contenant les dépêches qui leur sont confiées leur sont remis sans visite sur présentation de leur passeport et d'une feuille établie par le service des affaires étrangères de leurs pays, indiquant le nombre des valises, sacs, colis soustraits aux formalités. Les colis non mentionnés sur ce document n'ont droit à aucune immunité à l'exception portefeuille réservé aux plis confidentiels, dont le courrier de cabinet est porteur et dont en principe, il ne doit pas se déssaisir.

jets destinés à décorer s tombes militaires étrangers inhumés France.

Des exonérations spéciales ont été récemment accordées sous condition de réciprocité aux objets destinés à décorer les tombes des militaires étrangers inhumés en France. Ils n'acquittent ni les droits de douane, ni les droits de statistique ni les taxes d'importation. Ces objets sont munis par le bureau d'entrée, d'un acquit à caution, qui doit lui être renvoyé après avoir été déchargé, à leur arrivée à destination, par un certificat de l'autorité municipale.

Une immunité semblable s'applique aux dons et secours adressés de l'étranger aux prisonniers de guerre intéressés en France ou dans les colonies françaises. Ils sont affranchis des droits et taxes d'importation, et de statistique, ainsi que des droits intérieurs de consommation et d'octroi.

nération échantil- s, qui n' pas de va- r marchande

Les autres exonérations, auxquelles nous arrivons maintenant se rattachent à la seconde idée signalée: l'application rigoureuse des droits de douane n'a d'intérêt que pour les objets sont l'introduction en France fait directement concurrence à notre commerce, c'est-à-dire évite l'acquisition d'objets semblables en France. Des dérogations pauvent, au contraire, être admises en faveur des objets dont l'importation ne préjudicie point par elle-même à notre commerce. C'est en vertu de cette considération qui sont reçus en franchise les échantillons

Source : BIU Cujas

étrangers, puisque, s'ils donnent lieu à une commande, les marchandises qui font l'objet de cette commande acquitteront les droits - ainsi qu'un certain nombre d'objets en cours d'usage pour lesquels l'intéressé n'avait pas le choix entre les fournisseurs français et les fournisseurs étrangers. Il est de principe que les échantillons qui n'ont pas de valeur marchande sont reçus en franchise. Sont considérés comme n'ayant pas de valeur marchande, les articles uniques, dépareillés et incomplets, les tissus en fragments trop petits d'une longueur de 0,50 (au maximum) pour être utilisés. Lorsqu'il s'agit d'objets entiers, qu'on ne peut pas morceler, tels que châles, cravates, mouchoirs, bas et chaussettes etc... l'article doit être entaillé ou coupé, de façon à être rendu impropre à tout usage; les bas et les chaussettes devront recevoir une double incision au pied et au mollet; les chaussures devront être dépariées et lacérées sur la semelle et sur l'empeigne.

Les échantillons, qui ne remplissent pas ces conditions et qui sont réputés avoir une valeur marchande, sont soumis aux droits qui leur sont propres, sous réserve de la faculté de les introduire en franchise temporaire, moyennant la consignation des droits ou de la valeur ou l'engagement cautionné de les réexporter dans le délai habituellement de 6 mois ou de payer le quadruple droit. Pour s'assurer en pareil cas, de l'identité de l'échantillon à la sortie, on y appose généralement au bureau d'entrée une marque, un cachet, une estampille ou un plomb, dont l'apposition est gratuite. Cependant les échantillons d'ouvrages en métaux précieux ne peuvent pénétrer en France que sous la condition d'être munis, préalablement à leur mise en circulation du poinçon de la garantie française; ils sont expédiés à cet effet directement sur un bureau de garantie où ils sont remis au déclarant après poinçonnage et contre placement du droit de garantie.

Le régime des échantillons en métaux précieux.

Plus importante est la dérogation, qui concerne les objets en cours d'usage, et qui s'applique, aux effets, aux mobiliers et aux matériels et instruments de travail.

Dérogation concernant les effets en cours d'usage.

Une décision du 7 novembre 1791 avait déjà admis que "les meubles, linges, effets à usage, appartenant soit à des français, soit à des étrangers qui viennent s'établir en France, doivent être admis en exemption de tous droits". Ce principe a été sanctionné législativement par l'article 25 de la loi du 16 mai 1863 ainsi conçu: "Sont admis en franchise des droits, en tant qu'ils "sont en cours d'usage, les habillements, le linge de "lit, de table et de corps, les livres des bibliothèques "particulières, les vieilles porcelaines, les pianos,

Source : BIU Cujas

outils, instruments d'arts libéraux ou mécaniques, trous-"seaux de mariage et ceux des élèves envoyés ou résidant "en France, les meubles et les divers articles que le ta-"rif général considère comme composant un mobilier"

D'après ce texte, bénéficient de l'exemption des droits de douane tout d'abord les effets usagés, introduits en France par les voyageurs en quantité conforme à leur situation sociale, ce dont il appartient à la douane de s'assurer. Il n'est pas nécessaire que ces objets accompagnent les voyageurs, mais il faut dans ce cas qu'ils fassent partie d'un déménagement. Ce qu'on veut éviter en effet, c'est que l'immunité ne s'étende entièrement à des objets d'occasion destinés à alimenter en France un commerce de revente.

Rentrent dans la catégorie des effets en cours d'usage les habits de théâtre pour les acteurs, les instruments de musique pour les forains, etc. On admet également en franchise pour les touristes deux appareils photographiques non identiques, avec leur objectif et douze châssis pour chacun. Si les appareils introduits, non pas par un touriste, mais par un photographe professionnel, ou bien s'il s'agit de deux appareils identiques, ou de plus de deux appareils, les droits sont exigibles. La franchise ne concerne pas seulement les "effets"; elle s'étend aussi aux "mobiliers" complets, pour les personnes qui changent de résidence et viennent s'installer en France.

Conditions exigées des personnes qui veulent bénéficier de cette exonération.

L'admission en franchise a lieu, sur autorisation du chef local, par les bureaux ouverts à l'importation des marchandises taxées à plus de 20 francs (I) Elle est subordonnée à la production, par l'intéressé, d'un inventaire détaillé et de la justification du changement de résidence, au moyen d'un certificat de l'autorité municipale au lieu de départ, visé par le consul français et timbré au timbre de dimension français.

A quels objets s'applique l'immunité.

L'immunité s'applique à tous les objets sans exception, qu'il est d'usage de considérer comme un mobilier proprement dit, meubles, pianos, tentures, habits, linge, vaisselle, etc.. mais non aux provisions de ménage, voitures suspendues, chevaux, vélocipèdes, etc.. ni aux mobiliers professionnels, tels que mobiliers de magasin, de bureau, de salles d'école etc.. Il faut qu'il s'agisse de mobiliers personnels ou de famille.

Admission en franchise du matériel agricole ou industriel, sous condition.

L'article 25 de la loi du I6 mai, prévoit l'admission en franchise, non seulement du mobilier, et des effets usagés, mais également, dans les mêmes conditions des "outils, instruments d'arts libéraux ou mécaniques", c'est-à-dire des matériels agricoles ou industriels.

(I) Des dérogations peuvent être accordées sur ce point.

Source : BIU Cujas

Leur introduction ne peut également avoir lieu que par les bureaux qui sont ouverts à l'importation de marchandises taxées à plus de 20 francs les I00 kilos et sur autorisation du chef du service local.

La franchise est subordonnée à plusieurs conditions:

I° Il faut qu'il s'agisse de matériels en cours d'usage, à l'exclusion de tout article neuf; 2° le matériel doit faire l'objet d'un inventaire détaillé; 3° il doit etre produit à la douane un certificat de l'autorité municipale du lieu de départ, visé par le consul français et attestant le changement de résidence; 4° enfin, une condition de plus est requise, quand il s'agit de matériels industriels: il faut que le certificat étranger atteste la fermeture de l'établissement industriel à l'étranger, et soit complété par un certificat de l'autorité municipale française, attestant l'ouverture dans une localité française d'un établissement similaire nouveau. Pour que le transport d'un matériel industriel usagé bénéficie de l'immunité des droits, il faut, en un mot, un déplacement total d'établissement (I)

Objets exclus de cette exonération.

Sont d'ailleurs exclus de l'immunité I° toutes les machines proprement dites, c'est-à-dire les appareils qui produisent la force et le mouvement; machines à vapeur, moteurs à gaz, moteurs à essence, etc.. par opposition aux machines agricoles et aux machines-outils non motrices. 2° les stocks de matières premières et de produits fabriqués.

Enfin, sont exclus, pour le matériel agricole, les voitures suspendues, les harnais les chevaux et les animaux de ferme, les stocks de nourriture pour le bétail, et les provisions du ménage.

Des difficultés particulières se présentent pour l'application de la franchise, lorsque le matériel industriel, tra nsporté en France, est la propriété d'une société. Il faut, dans ce cas, une autorisation particulière de l'Administration, soumises à certaines conditions, qui ont été précisées par une décision N° I764, du 28 mars I924.

De l'article 25 de la loi de I863, il résulte que l'immunité suppose: I° qu'il y ait unité de personne, c'est-à-dire que l'expéditeur et le destinataire ne soient qu'une seule et même personne; 2° que la réalité du changement de résidence soit attestée par des certificats, et, en outre, s'il s'agit d'établissements industriels, qu'il en soit de même de la fermeture de l'établissement à l'étranger et l'ouverture d'un établissement similaire en France.

Ces dispositions, dans l'esprit du législa-

(I) Les justifications à produire consistent en résumé, dans: I° un

Source : BIU Cujas

teur, visaient certainement les personnes physiques. Cependant par une extension prétorienne, l'Administration en a fait bénéficier les sociétés. La difficulté consiste toutefois ici à savoir quand sera remplie la condition de changement de résidence. Elle n'est pas très grande lorsqu'il s'agit de sociétés de personnes, car il est assez aisé de s'assurer que les divers associés transportent effectivement leur domicile en France, en même temps qu'ils y introduisent leur matériel industriel. Mais le cas est beaucoup plus délicat quand il s'agit de société anonymes. Une société anonyme, par suite de la diversité des législations nationales, est la plupart du temps, lorsqu'elle se transfère de l'étranger en Franco, obligée de modifier sa constitution pour s'adapter à la loi française, de telle façon qu'elle devient juridiquement une société autre que la société primitive, et qu'on ne se trouve plus dans l'hypothèse d'une seule et même personne qui change de résidence. Si on s'en tenait trop étroitement aux principes très rares seraient les sociétés anonymes en mesure de jouir de la franchise pour le déménagement de leur matériel. Il a donc fallu admettre des conditions moins rigoureuses.

On a décidé qu'on exigerait simplement qu'il y ait I° identité de la raison sociale et du conseil d'administration, (y compris l'administrateur délégué ou le directeur) 2° que le capital social soit le même sans aucun changement de modification.

Si, par conséquent, la société, qui se transporte en France, modifie son capital, en fournissant comme apport le matériel qu'elle fait venir de l'étranger et en s'adjoignant des capitaux français, on ne se trouve plus dans le cas prévu: il y a vente ou cession de matériel provenant de l'étranger et les droits sont applicables.

L'article 25 de la loi du I6 Mai I863 autorise également l'entrée en franchise des "trousseaux de mariage et ceux des élèves envoyés au résidant en France", à raison du caractère personnel de ces objets.

La particularité à signaler ici, c'est que l'exemption de droits s'applique même aux articles

---

... inventaire détaillé du matériel en cours d'usage, 2° un certificat de l'autorité municipale au lieu de départ, attestant le changement de résidence du propriétaire et la fermeture de l'usine étrangère et établissant que le matériel en provient, ainsi qu'un certificat de l'autorité municipale au lieu de destination attestant l'ouverture d'une usine semblable en France, 3°, un certificat de radiation du registre du commerce à l'étranger, et un certificat d'inscription au registre du commerce français.

Source : BIU Cujas

neufs entrant dans le trousseau.

Il faut seulement que celui-ci soit en rapport avec la situation des destinataires.

Exonération des droits de douane en faveur des trousseaux de mariage et des trousseaux d'élèves.

Les trousseaux d'élèves comprennent les vêtements confectionnés, le linge de corps, de literie et de toilette.

Les trousseaux de mariage comprennent le linge de coprs de toilette, de literie de table et de cuisine à condition que tous les objets soient compris dans un même envoi, et à l'exception des tissus non confectionnés et des objets offerts à titre de cadeaux de noce. La franchise est subordonnée d'ailleurs à la production d'un certificat de mariage, par acte authentique, et à la condition qu'un des nouveaux époux soit déjà fixé en France.

Exonération du mobilier provenant d'héritage de famille.

Aux termes de l'article 25 de la loi du 16 mai 1863 sont aussi affranchis de droits de douane les objets mobiliers usagés provenant d'héritages de famille, à condition que cette provenance soit justifiée par un certificat des autorités locales ou l'attestation d'un notaire du lieu de départ. L'immunité est d'ailleurs rigoureusement circonscrite aux objets recueillis par les membres de la famille.

Le régime de l'argenterie.

Des règles particulières assez compliquées régissent l'introduction de l'argenterie en cours d'usage. Il y a lieu, en effet de distinguer le cas où elle est introduite isolément, et celui où elle fait partie d'un mobilier.

Dans cette dernière hypothèse, les règles sont les mêmes que pour les autres objets dont se compose le mobilier, c'est-à-dire que la franchise est de droit: elle est exonérée des taxes d'entrée et de la taxe d'importation, aux conditions et sous les réserves générales privées au N° 455 des observations préliminaires.

Si elle est, au contraire, importée isolément par des personnes qui viennent se fixer définitivement en France, elle est soumise aux droits, (droit d'entrée et taxe d'importation) à titre définitif. Si elle est introduite temporairement par des personnes qui viennent simplement séjourner ou résider momentanément en France, elle donne lieu seulement à consignation du montant des droits et de la taxe à l'importation, qui sont remboursés à l'intéressé, s'il la fait ressortir dans le délai de trois ans.

Exonération des objets destinés aux musées et

Sont également reçus en franchise les objets destinés aux collections du Muséum d'histoire naturelle des musées et des bibliothèques publiques. Cependant, l'immunité n'est acquise que moyennant une autori-

Source : BIU Cujas

aux bibliothèques publiques.

sation spéciale, donnée pour les établissements de Paris, par l'Administration centrale, et pour ceux de province, par les directeurs, sauf en ce qui concerne les livres et documents à destination de l'Institut ou des Facultés, qui bénéficient de la franchise, sans qu'il soit nécessaire de provoquer une autorisation préalable.

Exonération des appareils scientifiques destinés aux établissements scientifiques.

L'exemption de droits est également accordée aux instruments et appareils destinés aux établissements scientifiques, à condition qu'ils soient livrés directement et sans intermédiaire à ces établissements, après autorisation du Ministre de l'Instruction publique et de l'Administration des Douanes. La liste des établissements, privés ou publics considérés comme établissements scientifiques est donnée au N° 258 bis des Observations préliminaires. Ne jouissent d'ailleurs de cette faveur que les appareils et instruments ayant un caractère strictement scientifique, à l'exclusion de ceux qui présentent un caractère usuel. Ainsi, les instruments d'arpentage, les appareils photographiques ou cinématographique, les compas, les lanternes à projection, la verrerie de laboratoire, etc.. demeurent passibles des droits.

Chaque importation doit faire l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par l'Administration des douanes sur avis motivé du Ministère de l'Instruction publique, que doit spécifier l'utilité que présente l'achat à l'étranger. L'envoi a lieu sous les liens de l'acquit à caution, qui doit être déchargé par le directeur de l'établissement qui a reçu les appareils, et qui est renvoyé ensuite par celui-ci au bureau d'émission.

Exonération des appareils de système nouveau.

Enfin le Ministère du commerce peut de son côté autoriser l'admission en franchise de tout appareil de système nouveau ou présentant sur les systèmes connus des perfectionnements notables, à la condition que l'importation soit faite, soit par des constructeurs-mécaniciens, soit par des écoles d'enseignement technique ou des musées industriels, et que les appareils ne soient affectés à aucun emploi industriel, mais soient uniquement utilisés comme objets d'étude ou de démonstration.

Nous laisserons de côté, nous bornant à les signaler un certain nombre de facilités spéciales, consistant en dispenses de droits ou dispenses de formalités, accordées pour l'introduction des chevaux, voitures, vélocipèdes, automobiles, embarcations, avions, ballons, skis etc.. importés par les touristes.

Exonération de marchandises importées d'Allemagne

A la suite des catégories de marchandises susceptibles de bénéficier de la franchise douanière à l'importation, la loi du 24 mars 1928, dans son article 3, a ajouté une dernière catégorie, qui concerne les marchandises originaires et importées d'Allemagne au titre des pres-

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions Écrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

au titre des prestations en nature.

tations en nature, lorsque ces marchandises doivent être utilisées pour des travaux d'intérêt général.

Le placement des marchandises reçues au titre des prestations en nature et assez difficile, leur prix accru des frais de transport étant parfois supérieur à celui des articles similaires français. Pour en assurer l'écoulement, le Gouvernement a dû inciter les collectivités publiques, départements, communes, établissements publics à faire appel pour les travaux d'intérêt général qui leur incombent, dans une mesure aussi large que possible, aux prestations en nature. Mais pour les y résoudre, il faut leur donner certains avantages, et tout au moins leur garantir que l'emploi des prestations ne sera pas trop onéreux pour elles. Aussi, l'article 3 de la loi du 24 mars 1928 a-t-il prévu que des décrets, rendus sur la proposition des ministres des Finances et du Commerce, pourraient accorder l'exemption, totale ou partielle, des droits pour les produits originaires et importés d'Allemagne au titre des prestations en nature et affectés à des travaux d'intérêt général.

L'exonération s'applique, non seulement aux droits d'entrée proprement dits, mais aussi éventuellement, à la surtaxe d'origine, mais elle ne s'étend pas à la taxe d'importation et aux droits accessoires. Elle est subordonnée à la délivrance d'un certificat d'admissibilité, qui est visé à Paris par le Service des prestations en nature et qui est établi en deux exemplaires, l'un est délivré à l'importateur, qui le présente au bureau d'importation à l'appui de sa déclaration, l'autre est expédié directement au bureau d'importation, qui confronte l'exemplaire qu'il a reçu avec celui que lui présente l'importateur, s'assure de l'identité des marchandises et constate sur le certificat la reconnaissance à laquelle il a procédé. Les marchandises sont introduites sous les liens d'un acquit à caution, dont décharge doit être donnée par le chef du service réceptionnaire.

Le régime des retours.

A l'admission en franchise de certaines marchandises peut être rattachée l'étude du régime des retours.

Toute marchandise introduite en France étant, en principe, passible de droits d'entrée, il en résulte que des marchandises françaises, qui ont quitté notre pays, devraient, si elles font retour en France, acquitter les droits de douane au même titre et de même façon que les acquittent des marchandises étrangères. Pendant longtemps, cette règle a été strictement appliquée. Elle était pourtant dans certains cas, d'une rigueur excessive, notamment lorsqu'elle portait sur des articles que l'exportateur faisait rentrer, parce qu'il n'avait

Source : BIU Cujas

pas trouvé à les vendre sur les marchés étrangers, aussi diverses dispositions viennent-elles y apporter des atténuations.

Historique. Le droit modératif et le droit de balance.

Un décret du I8 mars I79I conféra tout d'abord l'exemption des droits aux marchandises nationales, de retour des colonies. Une décision du 27 août I79I accorda une faveur anslogue aux marchandises françaises ramenées des foires étrangères lorsqu'elles portaient des marques de nationalité. Au lieu de supporter le droit normal d'importation à leur retour en France, elles payaient un "droit modératif de I %de la valeur", à condition qu'elles fussent revêtues de marques permettant de s'assurer de leur nationalité. Ce droit modératif de I% ad valorem fut remplacé, en l'an V par un droit de balance, qui était perçu, en vertu de la loi du 24 nivôse an V, sur toutes les marchandises, même celles qui étaient admises en franchise et qui avaient simplement le caractère d'une sorte de droit de statistique. Ce droit de balance était de $0^{f},50$ par I00 kilos ou $0^{f},I5$ par I00 francs ad valorem, au choix du redevable.

Le régime des retours d'après la loi du I6 mai I863.

Ces taxes ont été supprimées par l'article 20 de la loi du I6 mai I863, et depuis lors, il est admis que les produits fabriqués en France rentrant dans notre pays seront reçus en franchise absolue des droits, à condition qu'il soit possible d'en reconnaître l'origine. Le retour en franchise suppose, d'ailleurs, dans tous les cas, une autorisation particulière qui, autrefois, était délivrée par l'Administration centrale, qui l'a été ensuite par les directeurs de province et qui, maintenant, peut être donnée, à condition que les formalités nécessaires aient été remplies, par le chef local.

Marchandises qui ont fait l'objet, lors de leur sortie, d'une réserve de retour.

Deux régimes sont à distinguer: le régime des marchandises qui ont fait l'objet, lors de leur sortie, d'une réserve de retour, et celui des marchandises qui n'ont fait l'objet d'aucune réserve.

Certaines marchandises, en effet, dont la liste figure aux numéros 400 et 402 à 4I5 des Observations Préliminaires, peuvent donner lieu, lorsqu'elles sont exportées, à des réserves en vue de leur ménager le retour en franchise, grâce auxquelles ce retour ne nécessitera aucune formalité, si l'identité de la marchandise n'est pas contestée. Au moment de la sortie, l'exportateur doit simplement fournir une déclaration en deux expéditions, indiquant le nombre et l'espèce des marchandises; une de ces deux expéditions vaut passavant descriptif et sert pour la vérification d'identité au retour. La réimportation doit avoir lieu, en principe, dans le délai d'un an, et ne comporte d'autre formalité que la reconnaissance de l'identité au vu de la déclara-

Source : BIU Cujas

tion de sortie.

Parmi les marchandises qui peuvent être exportées ainsi, avec réserve de retour, on peut citer un certain nombre de tissus: linons, batistes, dentelles, soieries, les automobiles, les balles de houblon, etc...

Marchandises qui n'ont fait l'objet d'aucune réserve de retour.

Quant aux marchandises, qui n'ont fait l'objet d'aucune réserve, leur retour en franchise est subordonné à plusieurs conditions.

Il faut: I°, en principe, qu'il s'agisse de produits fabriqués, parce qu'ils sont seuls susceptibles, en général de présenter des caractères, qui permettent de reconnaître au retour leur origine française et de les distinguer des produits étrangers, tandis que les produits naturels sont partout plus ou moins les mêmes.
2° que la sortie du produit, dont le retour en franchise est demandé, soit dûment justifiée.
3° que la réimportation ait lieu pour le compte même de celui qui a affecté la sortie des marchandises;
4° enfin que la réimportation soit en règle générale effectuée dans le délai de 2 ans, sauf possibilité pour le service d'accorder des prorogations de délai pour des motifs reconnus valables.

La justification de la sortie antérieure devra, dans tous ces cas, être fournie par la présentation par l'expéditeur, d'un extrait portant facture du registre de vente ou d'envoi à l'étranger. Cet extrait doit être certifié conforme au registre par un magistrat ou un officier public auquel le registre lui-même aura dû être présenté. Si, malgré tout, le service conserve des doutes sur la réalité de la sortie, il pourra exiger, en outre, la production des expéditions ou du certificat de la douane qui a constaté l'exportation.

Quant à la reconnaissance de l'identité de la marchandise de retour elle ne présente aucune difficulté, lorsque les produits sont pourvus de marques de fabrique, les règles concernant la protection internationale des marques de fabrique donnant, en effet, toutes les garanties désirables. Il n'y a pas davantage de difficultés, lorsque les articles portent des signes extérieurs ou des caractères spéciaux qui permettent de les identifier et attestent leur origine française. Par exemple pour les tissus, la passementerie, les vêtements, les fils, la ganterie, la porcelaine blanche, la bimbeloterie etc... il est assez facile, pour un spécialiste de reconnaître l'article français des articles similaires étrangers. En cas de doute, la question devra être obligatoirement soumise à l'expertise légale.

En principe,

Sont donc en principe exclus de la possibilité du retour en franchise, tous les produits naturels ou

Source : BIU Cujas

les produits naturels sont exclus de la possibilité du retour en franchise.

la difficulté de les identifier et, pour les mêmes raisons: les boissons de toutes sortes (sauf les vins remplissant certaines conditions) les sucres ainsi que les produits d'usine et de laboratoire n'ayant pas de caractères spéciaux, et se présentant d'une façon plus ou moins identique dans tous les pays (exemple: bouteilles vides sans marques).

Dérogations au principe.

Cependant quelques dérogations à cette exclusion ont été admises en faveur de certains produits, ou dans des circonstances particulières.

C'est ainsi que sont reçus en franchise, au retour;

I° les produits, même naturels, rapportés des colonies, lorsque leur origine est attestée, sans doute possible, par les expéditions des douanes coloniales.

2° Il en est de même des produits chimiques et pharmaceutiques et des produits de parfumerie, expédiés en boîtes ou bocaux scellés du cachet de l'expéditeur. Ce mode de présentation permettant de les reconnaître.

3° bénéficient aussi du retour en franchise les vins de cru de Gironde et de Bourgogne, lorsque l'origine en est constatée par des jurys spéciaux, dont l'un fonctionne à Bordeaux et l'autre à Beaune.

4° le même bénéfice est étendu aux vins français ou algériens de tous crus, lorsqu'ils sont accompagnés de certificats des douanes étrangères, constatant que, pendant leur séjour à l'étranger, ils sont restés sous la surveillance constante du service et qu'ils n'ont été l'objet d'aucune manipulation.

Le bénéfice de la franchise au retour peut être accordé à titre exceptionnel.

L'Administration est d'ailleurs portée à élargir de plus en plus la tolérance en matière de retours en franchise, et à accorder l'exemption des droits, à titre exceptionnel, même si toutes les conditions requises ne sont pas exactement remplies pourvu que l'identité des marchandises ne soit pas contestable. C'est là une conséquence de l'extension prise pour notre commerce d'exportation qui fournit aujourd'hui l'étranger de certains produits (par exemple, les produits chimiques) pour lesquels nous étions autrefois tributaires de l'extérieur. Or, l'étranger spécule quelquefois sur la sévérité de nos règlements en matière de régime des retours. Profitant de la difficulté que le vendeur aura à rapatrier leurs marchandises en franchise, des destinataires peu scrupuleux refusent d'en prendre livraison au prix convenu pour se les faire abandonner au rabais. Il y a donc intérêt dans la mesure où le permettent les considérations fiscales, à interpréter dans le sens le plus libéral les règles concernant les marchandises en retour.

Source : BIU Cujas

Dérogations motivées par la nécessité de tenir compte des exigences du trafic.

Enfin, un dernier groupe de dérogations, qui résulte de décisions administratives ou de conventions internationales, a été motivé par la nécessité de tenir compte des exigences 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, ne perdent pas le bénéfice du transport en droiture; il en est de même des tissus de soie chinois transbordés à Hongkong; des marchandises d'Islande et des îles Feröe importées par la voie du Danemark. Le N° 62 bis des Observations Préliminaires donne la liste de ces dérogations, avec l'indication des justifications ou des conditions exigées. Nous reviendrons un peu plus loin sur une de ces dérogations, qui présente un intérêt particulier: celle qui concerne le trafic par le port d'Anvers sur le port de Strasbourg et les départements avoisinants.

Le transport direct par voie de terre. Il exclut tout emprunt de la mer.

Quant aux transports directs par voie de terre, ils s'entendent des transports effectués depuis le pays d'origine jusqu'en France, soit par les routes de terre et les voies de chemins de fer, soit par les rivières et canaux, sans emprunt de la mer et sans entrée dans les entrepôts ni sur le marché des pays intermédiaires. (V. N° 62 des Observations Préliminaires). La condition essentielle est donc l'exclusion de tout parcours par mer (I)

Les écritures des compagnies de chemins de fer et les lettres de voiture fournissent habituellement la justification du transport direct. Dans certains traités (v. notamment convention franco-suisse du 20 Octobre 1906, art. 5), il est admis que seront réputées ipso facto importées directement les marchandises arrivant des pays limitropes en wagons 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 existant pour les transports maritimes, à la seule condition toutefois que les marchandises ne séjournent aux points intermédiaires que le temps rigoureusement nécessaire aux opérations de manutention ou de transbordement. Les conditions techniques du trafic sur terre peuvent en effet ne pas permettre le maintien de la marchandise dans le 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'

Source : BIU Cujas

Ce fascicule est à insérer entre les pages 293 et 294

Modération des droits établis à raison du pays de provenance ou d'origine. Objet de cette règle.

Les tarifs de faveur ne sont applicables, en principe que lorsqu'il est justifié que les marchandises ont été importées en droiture des pays de provenance ou de production désignés par la loi et qu'ils y ont été pris à terre. Tel est le principe imposé par l'art. 23 de la loi du 16 mai 1863 et qui est toujours en vigueur. Les lois ultérieures ne l'ont sans doute pas reproduit, mais le sous-entendent implicitement.

L'objet de cette règle c'est d'abord de réserver effectivement le bénéfice des faveurs douanières aux pays qu'on a entendu en faire profiter et d'éviter des fraudes à cet égard. Si la justificztion du transport en droiture n'était pas exigée, il serait possible, en effet, de présenter comme expédiés des pays de provenance ou des pays d'origine favorisés des marchandises chargées en cours de route dans un autre pays de provenance ou des pays d'origine favorisés des marchandises chargées en cours de route dans un autre pays, qui ne bénéficie pas des mêmes faveurs. L'objet de cette règle est également d'encourager les relations commerciales directes entre la France et le pays exportateur et d'éviter dans la mesure du possible qu'il ne se fonde à l'étranger de grands marchés internationaux, où se centraliseraient des stocks de marchandises des pays divers. Si, en effet, le commerce français achète ailleurs que dans les pays de provenance ou d'origine favorisés les articles qui en viennent, ces articles perdront le bénéfice de la modération de droit, qui leur est accordée s'ils avaient été transportés en droiture, et même dans certains cas, non seulement ils perdront le bénéfice des tarifs de faveur, mais en plus ils auront à supporter une surtaxe particulière.

Cette règle autrefois se combinait même avec les mesures prises en vue de la protection du pavillon national. En effet, la loi du 22 avril 1816; faisait varier les droits, non seulement d'après l'origine ou la provenance des marchandises, mais encore selon que le transport en était effectué ou non par navire 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 les plus élevés. Quant aux modérations de droits accordées aux transports par navires français, elles étaient d'autant plus grandes que les marchés étrangers, où les marchandises avaient été embarquées, où l'importateur s'était approvisionné, étaient situés plus loin de la France. Ces mesures étaient prises d'abord pour favoriser la navigation à longue distance, et aussi en raison de cette considération que les produits des pays les plus éloignés étaient ceux dont la concurrence était le moins à craindre et auxquels par conséquent il était possible d'accorder les plus grandes réductions sur le taux normal des droits.

Source : BIU Cujas

Cas où le monopole de pavillon subsiste.

La loi du I9 Mai I866, supprima les surtaxes de pavillon et plaça sur le pied d'égalité les navires étrangers et les navires français. Le monopole de pavillon ne subsiste plus que dans quelques cas spéciaux. Il subsiste d'abord pour le cabotage de port français à port français; il subsuste également pour la navigation entre la France, l'Algérie et le Maroc, entre la France et la Corse. L'admission des produits tunisiens au régime de faveur, institué par la loi du I9 Juillet I890, la franchise et des encouragements au profit de la pêche sont de même réservés au pavillon national.

Les produits qui ne sont pas transportés en droiture sont soumis des surtaxes particulières.

En dehors de ces cas particuliers, il y a aujourd'hui assimilation complète de pavillon. Le fait qu'une marchandise est arrivée en France sous pavillon étranger, plutôt que sous pavillon français, n'influe pas sur le régime des droits. Mais si le pavillon sous lequel les marchandises sont transportées n'est plus pris en considération pour l'application des droits, du moins le principe, d'après lequel les modérations de droits sont subordonnées au transport en droiture subsistent toujours. En outre, la loi du 11 janvier I892 dans son aeticle 2, a pris également en considération l'origine et la provenance pour frapper, dans certaines conditions de surtaxes particulières dites surtaxes d'entrepôt et surtaxes d'origine, les produits qui ne sont pas transportés en droiture du pays de provenance ou d'origine.

En quoi consiste au point de vue douanier le transport en droite ligne.

L'art. 23 de la loi du 16 Mai I863 exige pour qu'un produit puisse bénéficier des modérations de droits, reconnues au pays dont il provient, ou dont il est originaire trois conditions; en premier lieu, que l'expédition du lieu de provenance ou d'origine soit justifiée par des justification particulières; en second lieu qu'il soit établi que les marchandises ont été prises à terre dans le lieu de provenance ou d'origine; en troisième lieu, qu'il soit prouvé que les marchandises sont arrivées en droiture.

Pour définir le transport en droiture, il faut distinguer les arrivages par mer et les arrivages par terre.

a) arrivages par mer.

Pour les arrivages par mer, on entend par transport en droiture, le transport effectué par un même navire depuis le lieu du départ jusqu'au lieu d'arrivée sans escale ou avec l'accomplissement des conditions auxquelles la faculté d'escale est accordée. (Observations Préliminaires N° 56). Cette définition résulte d'ailleurs uniquement du texte des Observations Préliminaires, mais elle s'appuie sur une pratique constante et d'ailleurs n'a jamais éprouvé de contestation.

Comment on prouve que le transport a été fait en droiture.

La preuve que le transport a été effectué en droiture résultera, d'une part, de la production du connaissement, des livres et autres papiers de bord, et d'autre part, de la production du rapport de mer, qui doit être en douane dans les 24 heures et qui reproduit le rapport de mer, dont l'art. 243 du C. Com. prescrit le dépôt au greffe du tribunal de commerce. Ce rapport de mer, qui est signé du capitaine, donne le nom et le tonnage du bâtiment, son port d'attache, le nom du capitaine, le lieu du départ, la nature du chargement, la route suivie, les avaries subies en cours de route, et d'une façon générale,

Source : BIU Cujas

toutes les circonstances, tous les incidents de la traversée. Si le service le juge à propos, ce 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 le rapport de mer ne soit nécessaire pour jus ifier par exemple d'un cas de relâche forcée, d'avaries survenues au navire. Au contraire, la production du rapport de mer est toujours exigée des navires qui viennent des pays hors d'Europe.

Atténuations au principe que le transport en droiture suppose un trajet sans arrêt.

Le principe que le transport en droiture suppose un trajet sans arrêt et sans interruption de bout en bout qu'emportent un certain nombre d'atténuations, qu'il a fallu élargir au fur et à mesure du développement du trafic maritime; Ces atténuations sont d'ailleurs prévues dans la définition même que donnent les Observations Préliminaires, du transport direct, puisque cette définition vise les conditions dans lesquelles la faculté d'escale peut être accordée.

Les escales forcées.

Les escales peuvent être forcées ou volontaires. En ce qui concerne les escales forcées, il était équitable de ne pas infliger au commerce le préjudice d'évènements, dont il n'était pas maître et qui résultait de cas de force majeure. Aussi le principe, est au numéro 60 des Observations Préliminaires, que les relâches forcées ne constituent en aucun cas une interruption du transport direct. Ainsi, en cas de relâche pour faire des vivres de l'eau ou du charbon, fait qui sera attesté par les papiers du bord et par le rapport de mer, le transport en droiture n'est pas considéré comme interrompu. Il en est de même, lorsque la relâche est nécessitée par des évènements de mer, tels que avaries 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 fera pas perdre aux marchandises leur droit au régime de faveur. Les évènements 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. (N° 60 des Observations Préliminaires).

Tolérances admises en cas d'escale volontaire.

En 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 qui quittent leur point de départ sans avoir de lieu de destination déterminé. Si l'escale pour prendre des ordres dans un port étranger relève d'une clause du connaissement, il faut cependant pour qu'il n'y ait pas d'interruption du transport direct, que ce connaissement ait été établi à l'ordre d'un négociant établien France (N° 57 des Observations Préliminaires).

Tolérances admises en cas d'escale

Tout ceci suppose que les marchandises ont été chargées au point de départ sur le navire même qui les apporte en France Pour tenir compte des progrès de la navigation à vapeur, et de l'activité croissante du trafic maritime, l'administration

Source : BIU Cujas.

Escale volontaire accompagnée d'opérations de commerce.

a même été amenée à étendre la tolérance, au cas où l'escale faite dans le port étranger s'accompagne d'opérations de commerce. Tout à l'heure, il n'était question que d'un arrêt dans un port étranger pour y attendre et y recevoir des ordres concernant la destination définitive à donner à la cargaison. Il y a des cas où l'escale pourra s'accompagner d'opérations de commerce, sans que cependant la marchandise transportée sur le navire perde le bénéfice du transport en droiture, les escales au cours desquelles il est opéré des embarquements et des débarquements de marchandises à condition que la marchandise bénéficiaire du régime de faveur ne quitte pas le port. En principe elle ne doit pas avoir été chargée dans le port étranger des marchandises similaires, passibles de droits plus élevés, sauf dérogation dont les chefs locaux sont juges. Dans l'hypothèse de la production des papiers de bord du rapport de mer, il doit être produit un état général du chargement au lieu de départ, certifié par le consul français, état de chargement qui permettra de s'assurer que les marchandises bénéficiaires du régime de faveur ont bien été embarquées au point de départ. Il faut de plus des états ou certificats, également certifiés par le Consul de France du port d'attache, des chargements et des déchargements effectués ou tout au moins, à défaut de certificats ou d'états émanant du consul lui-même, des documents analogues établis par la douane étrangère du port d'escale et légalisés par le consul français.

Facilités données aux Cies de bateaux à vapeur à service régulier

Enfin, des facilités particulières ont dû être données aux compagnies de bateaux à vapeur à service régulier (Voir observations Préliminaires N° 58 et 59). Ces compagnies sont autorisées à charger dans le port 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 jusqu'au point d'arrivée et n'aient pas été débarquées. Si les papiers du bord et le connaissement fournissent des justifications suffisantes de la provenance de ces marchandises, les justifications consulaires relatives aux chargements et aux déchargements ne sont pas exigées.

Cas où le transbordement d'un navire sur un autre est autorisé

Enfin, dans certains cas même, le transbordement d'un navire sur un autre est autorisé; il n'est pas nécessaire que la marchandise fasse 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 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 régime de faveur, qui s'attache au transport en droiture. Mais il faut que tout le transport aussi bien sur la ligne secondaire que sur la ligne principale, ait lieu sous le même pavillon; c'est ce qui sera attesté par un certificat du Consul de France, certifiant le pavillon sous lequel les marchandises ont voyagé jusqu'au lieu de débarquement. Il faut, d'autre part, que le voyage, ne constitue que la partie accessoire et de peu de durée du trajet total. La même tolérance est étendue, dans les mêmes conditions aux services entre la France et les pays hors d'Europe.

Source : BIU Cujas

moment du départ du lieu d'origine la marchandise considérée avait la France comme destination.

Dérogation au principe, admise par le traité franco-allemand de I927.

L'article I8 du Protocole de signature de l'accord franco-allemand du I7 août I927 a apporté aux règles ci-dessus une dérogation importante: le transport en droiture est considéré comme non interrompu, même lorsque les marchandises ont été l'objet, dans un pays intermédiaire, de modifications dans leur cautionnement extérieur, leur assortiment ou leur division en lots, à condition que ces opérations aient été effectuées sous le contrôle du service des douanes? La justification est fournie par un certificat de la douane du pays intermédiaire, I° attestant l'identité des marchandises déchargées et rechargées. 2° relatant les manutentions exécutées, 3° établissant qu'au moment du départ, ces marchandises avaient la France pour destination et n'ont pas séjourné dans le pays intermédiaire plus que le temps strictement nécessaire aux opérations indiquées.

Dérogation en faveur des marchandises de Suède et de Norvège expédiées par ferry-boats sur un port allemand et importées en France par voie ferrée.

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 I923 a admis que seraient considérées comme transportées directement les marchandises de Suède et de Norvège expédiées par ferry-boats sur un port allemand et importées en France par voie ferrée après transbordement dans un port allemand; il faut toutefois qu'il soit justifié que 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 dans le transport par ferry-boat.

Dérogation concernant le trafic par le port d'Anvers sur Strasbourg et les départements avoisinants.

Parmi les dérogations aux règles habituelles du transport en droiture, nous avons déjà signalé comme offrant un intérêt particulier celle qui concerne le trafic par le port d'Anvers et les autres ports belges sur Strasbourg et sur les départements avoisinants. Des dispositions spéciales, qui ont donné lieu d'ailleurs à des discussions très vives, parce qu'elles touchaient à des intérêts contradictoires, s'imposaient du fait que, sous la domination allemande, l'Alsace avait noué des relations directes, non seulement avec les grands 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 l'Alsace sur la mer du Nord.

L'effet du décret du 30 janvier I9I9, 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, que nous aurons l'occasion d'étudier plus

Source : BIU Cujas

loin, frappent, comme on le verra, toutes les marchandises extra-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 des pays hors d'Europe 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 était évidemment de faire de Strasbourg un grand port fluvial qui, situé au carrefour de plusieurs pays, la Suisse, l'Allemagne du sud, l'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 produits 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 ou de la Manche et à leur faire traverser par voie ferrée toute la région du Nord de la France.

La Belgique naturellement associait ses réclamations à celle 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 Dunkerque, étaient il est vrai, hostiles à toute mesure susceptible de favoriser le trafic par Anvers, et il en était de même de nos compagnies de chemin de fer.

Deux séries de dispositions ont été prises pour régler la question.

En premier lieu, le décret du 23 décembre 1919 a établi un régime particulier pour les marchandises arrivant à Strasbourg par Anvers et la voie du Rhin. En second lieu, l'arrangement franco-belge du 12 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. 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 1928.

Les marchandises qui arrivent à Strasbourg par la voie du Rhin, par Anvers sont considérés comme transportées en droiture.

Aux termes du décret du 23 décembre 1919, sont considérées comme transportées en droiture et, comme telles, dispensées des surtaxes d'entrepôt et d'origine que l'on étudiera plus loin, les marchandises qui arrivent à Strasbourg par Anvers et la voie du Rhin sous les conditions suivantes: 1°, il faut qu'elles soient accompagnées d'un certificat du bureau français des douanes installé à Anvers, garantissant qu'elles sont arrivées en droiture dans le port d'Anvers.

Source : BIU Cujas

Pour certains produits, qu'on appelle les "produits à marché": laines, cotons, cacaos, poivres et épices, le bureau de douanes 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 de 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 de Mannheim ou transbordées, soit par d'autres bâteaux, soit par wagons Les conditions à remplir et les justifications à fournir diffèrent, selon 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 un port français et réexpédiées sur Anvers, après transbordement ou après passage dans un entrepôt français, et, en second lieu, aux marchandises des ports français ou des colonies françaises expédiées sur Strasbourg par la voie d'Anvers. Les marchandises 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 de douane français du port d'Anvers.

En un mot, les marchandises françaises qui, au lieu d'être expédiées d'un port français par voie ferrée sur Strasbourg, font le détour par mer jusqu'à Anvers, pour 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 des ports français ou algériens sur Strasbourg, bien que passant par Anvers, et la voie du Rhin, n'en sont pas moins des transports de

Source : BIU Cujas

port français, c'est-à-dire des opérations de cabotage qui, comme telles, ne peuvent être effectuées que sous pavillon français.

Réciproquement, les marchandises expédiées de Strasbourg, via Anvers, à destination de ports français et algériens ou des colonies françaises conservent de même le bénéfice de leur origine, c'est-à-dire sont considérées, à leur arrivée dans les ports nationaux, comme marchandises françaises et ne sont pas soumises aux droits.

Expéditions par la voie des ports belges à destination des départements du Haut-Rhin du Bas Rhin et de la Moselle.

Aux termes de l'accord franco-belge, du I8 avril I92I, 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 les ports belges et sous connaissement direct;

2° qu'il y ait également transport en droiture du port belge au point 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 comporter un trajet mixte, c'est-à-dire effectuée mi-partie par eau et mi-partie par chemin de fer, il faut ou emprunt total des voies navigables ou bien emprunt unique de la voie ferrée.

Le bureau français des douanes d'Anvers où l'agent consulaire de ce port examine si la première condition (transport en droiture jusqu'aux ports belges et connaissement direct) est remplie. Il revêt le 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 de transport et exaine si les conditions de transport au port belge et d'acheminement ultérieur sur la France sont remplies. En suite 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 de contributions indirectes. En fait, cet acquit, par lequel le soumissionnaire doit s'engager sous peine du paiement du double de la surtaxe, à introduire la mar-

Source : BIU Cujas

chandise 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 catégories de 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 bois, les nitrates, les huiles minérales, etc.. L'acquit à caution empêche que la faveur uniquement réservée, dans l'intention du législateur, 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 aux 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 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, cotons, 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 au connaissement direct pour Strasbourg (v. supra) Quant aux marchandises dirigées par eau sur Strasbourg d'un port belge autre que Anvers, elles sont assujetties à l'acquit à caution, le décret de 1919 ne visant que le trafic Anvers-Strasbourg.

Il convient de signaler que, tant dans les cas prévus par le décret de 1919 que dans ceux visés par l'arrangement de 1921, le stationnement de la marchandise à Anvers est autorisé; 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 réexpédition 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 un très gros avantage pour la Belgique, en même temps qu'il cause un certain préjudice aux ports français. Cependant, les inconvénients qu'il présente à cet égard

Source : BIU Cujas

sont limités par le fait que le bénéfice de l'accord de 1921 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 point simplement le territoire alsacien-lorrain comme lieu de passage pour aller dans d'autres régions. De son côté, le décret de 1919 exige 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 français se trouve 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.

L'origine des marchandises.

Le bénéfice des faveurs douanières est limité aux marchandises dont l'origine est justifiée.

On vient de voir que l'application des droits est influencée par le mode de transport, puisque seuls bénéficieront 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 16 mai 1863 Une marchandise pour laquelle on réclame le bénéfice du tarif minimum ou d'un tarif intermédiaire, devra donc, en principe, donner lieu à justification d'origine. En principe disons-nous, car, ainsi qu'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 au tarif général, puisque ce tarif est habituellement 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 présente, par exemple, lorsque la loi douanière applique un tarif différentiel ou des surtaxes spéciales 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.

Source : BIU Cujas

Les faveurs que procure la justification d'origine ne consistent d'ailleurs pas seulement dans l'exonération de surtaxes particulières ou dans l'application des tarifs intermédiaires au minimum. Elles peuvent aussi consister, en certains cas, dans l'admission en franchise (produits de la Corse et des îles voisines du littotal; 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 aurons donc à envisager successivement deux questions: I° qu'est-ce que l'origine? 2° quand et comment justifie-t-on de l'origine?

I.- Qu'est-ce que l'origine?
II.- Quelle est l'origine?

On a déjà défini précédemment l'origine d'une 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 parait simple au premier abord, soulève une grosse difficulté pratique. Voici, par exemple, du pétrole de Roumanie, qui a été réffiné en Angleterre, des bois norvégiens, qui ont été sciés ou 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 aussi que c'est l'Angleterre ou l'Allemagne, parce que c'est là qu'il a été fabriqué. Il a donc fallu poser certaines règles à cet égard.

Règle à suivre pour la détermination de l'origine.

Ces règles, qui sont assez compliquées dans le détail, sont actuellement contenues dans le décret du 6 octobre I926. Elles peuvent se résumer comme suit: le principe dont elles s'inspirent est qu'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 soumises 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 primitive, avec, éventuellement, les surtaxes de provenance en sus.

Les deux exceptions à la règle.

Cependant, il y a à ce régime deux exceptions: la première consiste en ce que, qi les marchandises ont subi dans le pays tiers une transformation complète, qui leur a fait perdre leur individualité d'origine, on leur appliquera le tarif afférent à ce pays tiers, c'est-

Source : BIU Cujas

à-dire le tarif afférent au pays dans lequel elles ont été transformées. C'est le cas, par exemple, pour les minerais transformés en métaux, pour les textiles transformés en tissus, pour les graines oléagineuses transformées en huiles. Le tarif applicable ne sera pas celui auquel est soumis le pays d'origine des graines, des fils, ou du minerai, mais le tarif applicable au pays où a été fabriqué le métal, le tissu ou l'huile.

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 le tarif afférent au pays où elle a été transformée. Soit, par exemple, de l'alcool brut produit dans le pays A et rectifié dans le 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 sur l'alcool brut du pays A, applicables aux produits du pays A, sont supérieurs aux droits sur l'alcool rectifié du pays B(I)

Telles sont les règles générales, posées par le décret du 6 octobre 1926. Il importe d'ajouter qu'elles ne fonctionnent qu'en l'absence de dispositions spéciales résultant de traités ou de conventions et ne concernent pas non plus les cas particuliers qui peuvent être 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 17 août 1927 (art. 17) en contient plusieurs, qui sont extensibles, comme on le sait, aux pays auxquels nous avons accordé le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée, et en vertu desquelles sont réputés 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, on aurait dû appliquer les droits de celui des deux pays soumis au tarif le moins avanta-

---

(I) Antérieurement au décret du 6 octobre 1926, on suivait une règle dont l'application pratique était très compliquée, à raison de la difficulté des vérifications: on distinguait, en cas de transformation incomplète, selon que la main d'oeuvre ajoutée représentait moins ou plus de 50 % de la valeur totale du produit.

Source : BIU Cujas

geux.

III- De quelle façon et comment se justifie l'origine.

La nécessité de justifier l'origine est une règle traditionnelle de notre législation douanière; elle existait déjà sous la Ferme Générale. Le traité de commerce de I787 entre la France et l'Angleterre, amena le gouvernement français à poser des règles pour l'établissement 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 et celle du 28 avril I8I6, comportant aussi de nombreuses différences de traitement, selon l'origine des marchandises, impliquaient, l'une et l'autre, l'obligation pour les intéressés de fournir des justifications régulières.

La justification de l'origine de la marchandise est obligatoire.

Actuellement, l'obligation de la justification résulte de l'article 23 de la loi du I6 mai I863, et est également prévue dans des textes législatifs plus récents, tels que l'article 4 de la loi du 24 février I900, qui a modifié la tarification des denrées coloniales de consommation ainsi que dans un grand nombre de conventions.

D'ailleurs, la justification d'origine 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 santé publique, soit pour la préservation du bétail contre les épizooties, soit par mesure préventive, contre les insectes et parasites nuisibles.

Marchandises dispensées de la justification d'origine.

La justification d'origine n'est d'ailleurs pas exigée de toutes les marchandises. Certaines en sont dispensées, d'une façon générale.

I° les marchandises importées pour le compte de l'Etat.

2° les envois par la poste sous le régime des échantillons,

3° les envois par colis postaux n'ayant pas un caractère commercial et concernant les marchandises de certains pays, Autriche, Finlande, Esthonie, Tchéco-Slovaquie, Guatemala.

4° les petites quantités introduites à titre de provision, sans but commercial.

5° les farineux alimentaires, les produits de pêche, le sel marin, les viandes fraîches et salées, les vins ordinaires, ainsi que quelques autres produits dont la liste est donnée au N° 75 des Observations Préliminaires;

6° différentes catégories de produits alimentaires limitativement énumérés en provenance de certains

Source : BIU Cujas

pays: Belgique, Luxembourg Etats Scandinaves, Danemark Pays-Bas, Suisse et Espagne, et dont la nomenclature figure dans les conventions respectives qui les concernent.

Marchandises dont la justification d'origine est exigée à raison de leur origine même.

Quant aux autres marchandises, qui ne bénéficient pas d'une dispense en principe, la justification d'origine n'est exigée que de certaines d'entre-elles, à raison, pour les unes, de leur origine même, et, pour d'autres, de leur nature. Celles pour lesquelles la justification est exigée à raison de leur origine sont les marchandises des pays avec lesquels nous avons conclu des arrangements commerciaux depuis la guerre (Allemagne Autriche, Belgique, Canada, Espagne, etc.. etc..) et les marchandises de certains autres pays, par l'intermédiaire desquels il était à craindre que ne fussent importées, sous couvert d'une fausse origine, des marchandises originaires de pays soumis à un tarif plus élevé, sous réserve des dispenses, signalées plus haut, prévues pour certaines catégories de produits).

Sont également soumises à la justification d'origine, cette fois à raison de leur nature:

Marchandises soumises à la déclaration d'origine à raison de leur nature.

I° d'abord certaines marchandises pour lesquelles les fraudes par fausse déclaration sont particulièrement à craindre (huiles minérales, la plupart des tissus de soie alcool mithylique, fautes de moulage et d'affinage, coutellerie, etc. et, en principe les denrées coloniales autres que les sucres, cacaos et tabacs.

2° des produits pour lesquels la justification de la valeur a un effet sur l'application des droits; ainsi, selon leur valeur, les aciers trempant en barres sont taxés comme aciers fins (plus de I40 frs les I00 kgr) ou comme aciers communs; les figues sèches comme figues de table ou comme figues de distillerie; les outils du mécanicien supportent des droits ad valorem, etc.. Dans tous les cas, la justification d'origine permet de vérifier la valeur déclarée.

Justification d'origine pour des raisons de police générale ou de police sanitaire.

3° Pour des motifs de police générale ou de police sanitaire la justification d'origine est exigée pour le bétail, les chevaux, les conserves de gibier introduites pendant la période de fermeture de la chasse, les poissons importés pendant la période de fermeture de la pêche, la viande de porc salée ou fumée, les huitres, etc...

4° Elle l'est enfin à l'importation de certains produits qui ont subi une main d'oeuvre dans un pays tiers; par exemple, les crins ou les plumes de parure ou à lit d'origine extraeuropéenne préparés dans un pays d'Europe, les huiles végétales extraites dans un pays d'Europe de graines exotiques, les soies grec-

Source : BIU Cujas

ques redévidées et purgées dans un pays d'Europe , etc.

Sous quelle forme et par qui est fournie la justification.

La 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, ainsi que, s'il y a lieu, la valeur de la marchandise, et enfin le nom de l'expéditeur. A ces indications doivent être jointes, pour les expéditions par voie de mer, la mention du nom du navire et celle des escales, transbordements, manutentions intervenues 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 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, président du tribunal de commerce, chambre de commerce étrangère, etc.. Soit d'un agent diplomatique ou d'un consul ou agent consulaire français du lieu d'expédition. Divers accords prévoient pour certains produits (saindoux des Etats-Unis soieries italiennes, produits espagnols) l'établissement de certificats d'origine par des autorités spéciales

D'une façon générale, le certificat, quelle que soit l'autorité dont il émane, exige l'intervention de l'autorité diplomatique ou consulaire française pour la légalisation des signatures; il n'en est autrement que pour les certificats par les douanes étrangères, que lorsqu'ils sont revêtus du cachet officiel du service et lorsque le 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 (v. Observ. prélim. N° 70)

Les certificats d'origine sont passibles du timbre de dimension (qui est apposé, le cas échéant, sous forme de timbre mobile) à l'exception des certificats ayant un caractère d'actes de police générale et qui sont dispensés de cette formalité; tels, les certificats d'origine et de santé pour le bétail, ou ceux concernant les produits horticoles et agricoles importés sous le régime de la convention phylloxérique de Berne.

Valeur probante

Quelle que soit la valeur probante qui s'attache, en fait, aux certificats d'origine, ils ne lient pas, en droit, le Service des douanes dans ses ap-

Source : BIU Cujas

des certificats d'origine.

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 frimaire an X et, à la suite des traités de commerce de la période de I860, 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 qu'ils s'imposent à l'Administration; la loi intérieure du pays d'importation conserve toute sa forme et son autorité.

Cependant, l'Administration a, depuis lor adressé des instructions à ses agents pour les inviter à ne pas contester systématiquement les certificats, surtout quand ils émanent des autorités françaises, des chambres de commerce, ou de la douane du pays d'expédition, en insistant sur les risques de représailles que pourrait provoquer une méfiance de parti-pris.

Sanction de la non production du certificat d'origine, dans les cas où il est exigé.

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 3 à 6 mois pour celles qui viennent de pays hors d'Europe, pour lui permettre de se procurer le certificat d'origine qu'il a omis de produire. Quand l'importateur veut néanmoins retirer la marchandise, il souscrit une soumission cautionnée, garantissant le supplément éventuel de droits dont il serait passible, au cas où le certificat qu'il est engagé à présenter n'aurait pas été fourni à l'expiration du délai.

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, si l'inapplicabilité provient d'erreurs matérielles évidentes.

Nous laisserons de côté, nous bornant à en signaler l'existence, certains certificats spéciaux, prévus par divers accords; certificats de vérification d'agents techniques pour les marchandises provenant de Suisse; certificats d'analyse pour les marchandises allant en Espagne ou en provenant, etc...

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

Source : BIU Cujas

et par des avis de délivrance de certificat 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 de la destination donnée à la marchandise sont ensuite retournés à la douane coloniale d'émission.

Les surtaxes d'origine et les surtaxes d'entrepôt.

Indépendamment des droits de douane inscrits au tarif, certaines marchandises sont frappées de surtaxes de provenance. Ces surtaxes de provenance sont les surtaxes d'entrepôt et les surtaxes d'origine.

La surtaxe d'entrepôt constitue un droit différentiel, imposé aux marchandises extra-européennes qui, au lieu d'avoir été transportées directement 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.

Quant aux surtaxes d'origine, elles s'appliquent aux marchandises européennes, importées d'un pays autre que celui où elles 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 d'un produit, notamment lorsque celui-ci est fabriqué d'une matière, récoltée dans le pays et mise en oeuvre dans le pays B.

Domaine d'application et objet de ces surtaxes.

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, est l'exception, et n'atteint qu'un petit nombre de marchandises limitativement déterminées (Voir le tableau D, annexé à la loi du II janvier 1892). Ces marchandises qui, par exception, sont soumises à la surtaxe d'origine, sont générale-

Source : BIU Cujas

ment des produits naturels.

Si les deux taxes diffèrent tant par leur assiette que par l'étendue de leur domaine d'application par contre, elles ont l'une et l'autre, le même objet, qui est de favoriser les relations directes entre la France et les pays de production, d'encourager par là l'essor de notre marine marchande, et de faire enfin obstacle à la création dans les pays étrangers de grandes places commerciales d'entrepôt, dans lesquelles viendraient se concentrer les produits des différents pays, et où nos négociants et nos industriels deviendraient tributaires pour leurs approvisionnements.

Origine des surtaxes d'origine.

Aussi la surtaxe d'entrepôt est-elle assez ancienne dans notre régime douanier. Elle figure, en effet, au XVIIème siècle, dans des édits sur le commerce du Levant, qui frappent d'une surtaxe spéciale les articles du Levant en provenance de Gênes ou de Libourne. La loi du 28 avril I8I6 étendit la surtaxe d'entrepôt à la plupart des marchandises extra-européennes, en la combinant avec la surtaxe de pavillon, qui, elle, frappait le fait pour ces marchandises d'être transportées par un navire ne battant pas pavillon français. La surtaxe de pavillon, a été comme on sait supprimée en I866, mais la surtaxe d'entrepôt fut maintenue, et les lois douanières qui se sont succédées depuis lors en ont généralisé l'application.

Origine de la surtaxe d'origine.

Quant à la surtaxe d'origine, elle date d'une série de lois (lois du I5 avril I832, du 2 juillet I836, du 6 mai I841) qui surtaxaient le riz, les huiles d'olive, et les graines de lin de production européenne importées d'un pays autre que le pays d'origine. Après les traités de I860, 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 matières premières, mais il subordonna, pour une vingtaine d'articles environ, le bénéfice de ces réductions à la condition d'importation en droiture. Les décrets rendus à cet égard par le gouvernement furent homologués par la loi du I6 mai I863. Les lois ultérieures ont ajouté quelques articles à la liste, que donne la loi de I863, des produits soumis à la surtaxe d'origine.

Assiette des surtaxes d'entrepôt et d'origine.

Les surtaxes d'entrepôt et d'origine sont perçues sur le poids brut, sur le poids net, ou sur 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

Source : BIU Cujas

que le poids et taxées, par exemple, à l'unité ou ad valorem, elles sont perçues sur le poids brut, sauf pour les huiles minérales qui, dans tous les cas, acquittent les surtaxes, sur le poids net. Les surtaxes atteignent même les marchandises exemptes de droits de douane; dans cette hypothèse, elles sont également perçues sur le poids brut, sous réserve de l'exception signalée quant aux huiles minérales.

La surtaxe d'entrepôt est de quotité variable suivant les produits. Depuis la loi du 7 mai 1881, elle est, pour la plupart d'entre eux, de 3 frs 60 pour 100 kilos, pour une trentaine de produits seulement, elle varie de 5 à 100 francs; elle est de 100 francs les 100 kilos pour la soie. Pour un seul article, le guano, elle est inférieure à 3 frs 60, se limitant à 1 fr. 80.

Marchandises qui échappent à la surtaxe d'entrepôt.

On a dit plus haut, que la surtaxe d'entrepôt ne comporte pas, en principe, d'exception. Cependant y échappent, par contre coup, les marchandises pour lesquelles on a dû admettre, par suite de raisons économiques 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 espagnol, importées par l'Espagne, les soies de Chine transbordées par Hong-Kong, les tapis de Perse transbordés par Constantinople. Voilà des marchandises qui, matériellement, ne sont pas transportées directement du pays d'origine et qui cependant échappent à la surtaxe d'entrepôt, parce qu'en vertu d'une dérogation particulière, il a été admis que les transbordements dont elles étaient l'objet ou l'emprunt de pays tiers pour les transporter ne constituent pas une cause d'interruption de 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 á été maintenue et étendue à quelques autres produits des possessions anglaises.

Quant à la surtaxe d'origine, qui ne s'applique qu'à un nombre restreint de matières premières, elle varie entre 0 fr.75 et 5 frs les 100 kilos.

On voit, par ce qui précède, quel est exactement le caractère des surtaxes de provenance, d'entrepôt et d'origine. Elles ne frappent pas les marchandises en elles-mêmes, et, à ce titre, elles ne constituent pas un droit de douane

Source : BIU Cujas

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, telles 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.

Utilité des taxes de provenance.

Bien qu'on les ait parfois critiquées, les surtaxes de provenance ont, en réalité, rendu de réels services, 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 cotons (autres que de l'Inde) ont représenté pour le port du Havre 3.570.000 quintaux; cette quantité a fourni à notre industrie 3.290.000 quintaux et nous a permis de revendre 280.000 quintaux à l'étranger. De même, au cours de cette année-là, notre importation totale de café, qui a été de 1.680.000 quintaux, a satisfait nos besoins intérieurs, qui s'élèvent à 15 ou 1600.000 quintaux, et fourni 80.000 quintaux environ pour la réexportation. Si nous n'avions pas un régime de surtaxes qui oblige, pour y échapper, à importer en droiture dans nos ports, nos grands marchés du café, du coton, des bois, des laines risqueraient d'être absorbés par Anvers, Hambourg, Londres ou Liverpool. Nos industriels et 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 les conditions des places étrangères, et supporteraient des frais de transport supplémentaires. Notre exportation, elle-même, trouve son compte à ce régime, car parce que les bâtiments, obligés d'amener directement en France les marchandises des lieux de production, prennent dans nos ports du frêt de retour, tandis que c'est à l'étranger qu'ils le prendraient, s'ils y débarquaient leur cargaison. Comme de plus, nos ports sont généralement les têtes de ligne des compagnies françaises de navigation, il y a également des chances pour que les surtaxes de

Source : BIU Cujas

provenance contribuent à accroître la part du trafic sous pavillon national.

Il est vrai que leur efficacité est moindre qu'autrefois, parce que leurs montants, depuis de longues années (depuis I88I) sont demeurés immuables malgré la hausse générale des prix. Cependant, quoique, en général peu élevés, ce qui est déjà de nature à parer à certaines objections, ces taux, comme on l'a indiqué plus haut, représentent une charge relativement sensible pour les marchandises de peu de valeur sous un gros volume, ce qui est le cas de beaucoup de matières premières. 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 actuel des prix (I)

Notions générales sur les principaux régimes suspensifs de droits.

Les principaux régimes suspensifs de droits sont: le transit, l'entrepôt, et l'admission temporaire.

Le transit.

Définition.

Le transit est la faculté de transporter en franchise par notre territoire des marchandises passibles de droits de douane, de taxes intérieures ou frappées de prohibitions.

Pendant tout leur parcours, les marchandises qui circulent sous le régime du transit, sont considérées, en quelque sorte, comme demeurées en dehors du territoire douanier, de telle façon que, si elles se bornent à traverser le pays, venant d'un pays étranger, pour aller dans un autre, elles sont exonérées de tout paiement. On a dit quelquefois, et la comparaison est assez fréquente, que le transit était "l'entrepôt mobile".

Comment s'est développé le régime du transit.

Le régime du transit ne s'est d'ailleurs développé que lentement et tardivement dans notre législation douanière. Avant la Révolution, il n'existait pas, et toute marchandise qui pénétrait

---

(I) Sur la question des surtaxes d'entrepôt et d'origine, voir notamment les rapports de M. Cazé en I879, et de M. Félix Faure en I89I au nom de la Commission des Douanes de la Chambre des députés.

Source : BIU Cujas

sit.

en France, fût-ce pour traverser simplement notre pays et en ressortir aussitôt, était soumise aux droits. C'est seulement après la révolution, et à mesure que nous annexions par la conquête de nouveaux territoires, que pour conserver aux régions nouvellement incorporées, les courants de trafic auxquels elles étaient accoutumées avant leur annexion, que l'on permit aux marchandises allant d'un pays voisin à un autre pays voisin de traverser en franchise. Un arrêt du Comité de Salut public, du 27 thermidor an III autorisa, par exemple, le passage par notre territoire des marchandises expédiées par terre de Hollande ou de Belgique sur la Suisse ou réciproquement.

Dans tous les textes de l'époque, il s'agit, d'ailleurs, de simples lignes de transit d'un point déterminé à un autre point déterminé. La loi du 17 décembre 1814 se plaça à un point de vue plus large; certaines marchandises étrangères purent transiter en franchise d'un port d'entrepôt quelconque à un bureau quelconque des frontières de terre ouvert à cette catégorie d'opérations, et la loi du 27 mars 1817 autorisa également le transit en sens inverse, c'est-à-dire des frontières de terre aux ports d'entrepôt réel; des textes ultérieurs augmentèrent le nombre des marchandises admises à ce régime, et la loi du 9 février 1832 admit au transit même les marchandises prohibées, de sorte que les marchandises exclues du transit étaient, en fait, l'exception. Enfin, la loi du 16 mai 1863 ouvrit définitivement le régime du transit à toutes les marchandises et en tous sens.

Les avantages du régime du transit.

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur les avantages du régime du transit. Il ne porte aucune atteinte au système protecteur, puisqu'il s'applique à des marchandises qui, en principe, ne sont pas destinées à demeurer dans le pays et qui ne font que le traverser; ou du moins il ne pourrait nuire à l'efficacité de notre protection douanière que s'il permettait des fraudes par détournement en cours de route et mise clandestine à la consommation. Aussi, des précautions multiples ont-elles été prises, comme nous le verrons plus loin, pour éviter les fraudes de ce genre. Si le transit ne présente pas d'inconvénients, il a d'autre part, le très grand avantage d'attirer à nos réseaux un trafic qui leur échapperait autrement: les expéditeurs auraient souvent intérêt, même au prix d'un allongement de parcours, à contourner nos frontières et à ne pas emprunter notre territoire, si le

Source : BIU Cujas

simple passage par notre pays devait les astreindre au paiement de droits de douane.

D'ailleurs, si le mot de transit éveille d'abord l'idée d'une marchandise qui traverse le territoire de bout en bout pour en ressortir, cette notion n'est cependant pas tout à fait exacte, car l'application du régime du transit est plus large qu'elle ne l'impliquerait.

Domaine d'application du régime du transit.

D'après la définition officielle même, le transit s'applique, en effet; 1° aux marchandises qui entrent par une frontière de terre ou de mer pour ressortir directement, sans emprunt de la mer, par une autre frontière de terre ou de mer. (c'est l'hypothèse que nous avons envisagée jusqu'à présent) Mais il s'applique aussi, 2° aux marchandises qui sont dirigées par terre, d'un bureau ou d'un entrepôt des frontières ou de l'intérieur sur un autre bureau ou sur un autre entrepôt.

Dans ce dernier cas, le transit a un objet différent; il permet d'assurer la circulation en franchise et sous le contrôle de la douane: a) de marchandises qui, étant sous le régime de l'entrepôt, c'est-à-dire, sous un régime suspensif du paiement des droits, sont déplacées, pour une raison commerciale quelconque, à la convenance de l'intéressé, d'un entrepôt vers un autre; 2° de marchandises qui, pour des raisons diverses sont expédiées directement sans être déclarées, visitées (I) et taxées à la frontière, sur un bureau de l'intérieur où s'effectueront les déclarations de détail la vérification et la liquidation des droits. Par exemple, c'est sous le régime du transit qu'auront lieu les expéditions sur la douane de Paris, ou encore les expéditions des bureaux de douane de première ligne aux bureaux de seconde ligne, lorsque, pour des motifs de service, la visite est reportée à ces derniers bureaux.

Non seulement dans les hypothèses visées, puisqu'il s'agit de marchandises acheminées sur un bureau de l'intérieur, mais il peut en être de même de marchandises en transit, qui traversent la France de bout en bout. Au bureau de sortie, ces marchandises pourront recevoir toutes les destinations susceptibles d'être données aux marchandises

---

(I) Du moins pour le transit international; la visite et la vérification ont lieu, en effet, à l'entrée, dans le transit ordinaire.

Source : BIU Cujas

d'importation, c'est-à-dire qu'elles pourront être exportées ou mises en entrepôt ou versées à la consommation.

Le transit, en un mot, a pour effet d'ajourner le règlement de la situation des marchandises, qui au lieu d'intervenir à leur entrée en France, interviendra seulement au point terminus du trajet.

Transit national et transit international

Le transit, se divise en transit ordinaire et en transit international. Il importe de signaler que ces deux expressions doivent être prises dans un sens spécial; elles s'appliquent uniquement aux conditions, différentes dans les deux cas, dans lesquelles le transit est effectué. Mais, dans l'acception stricte du terme, le transit dit international n'est nu plus ni moins international que le transit ordinaire. Le transit ordinaire s'applique aussi bien que l'autre à des marchandises qui traversent la France pour aller d'un pays étranger dans un autre et, inversement on pourra expédier sous le régime du transit international des marchandises à destination de la douane de Paris ou de tout autre bureau de douane intérieur.

Le transit ordinaire a lieu par toutes les voies indistinctement à l'exception de l'emprunt de lamer, c'est-à-dire non seulement par les chemins de fer, mais par les routes de terre, les rivières, les canaux, et sous la responsabilité des expéditeurs. Le transit international s'effectue, en principe, exclusivement par les chemins de fer, et sous la responsabilité des compagnies de chemin de fer. Cependant, une décision toute récente, en date du 4 janvier 1928, a étendu ce régime aux transports effectués par les voies navigables de l'intérieur à destination de certains ports maritimes ou fluviaux.

Les opérations de transit ne peuvent avoir lieu que par certains bureaux désignés, et dans la nomenclature est donnée au N° 183 des Observations Préliminaires. Pour le transit ordinaire, certains bureaux sont ouverts uniquement au transit des marchandises tarifées, les autres, à la fois au transit de ces marchandises et à celui des marchandises prohibées. Pour le transit international, tous les bureaux ouverts à ce genre d'opérations le sont à la fois aux prohibées et aux non prohibées. En règle générale, les bureaux ouverts aux opérations d'entrée, le sont également aux opérations de sortie. Par exception cependant, et pour

Source : BIU Cujas

empêcher des réimportations frauduleuses, quelques bureaux frontières ne sont ouverts qu'aux opérations d'entrée, pour certains produits fortement taxés, telles que les denrées coloniales.

Maintenant, la presque totalité des marchandises, depuis la loi de 1863, est admise au transit. Il ne subsiste qu'un petit nombre d'exceptions, qui tiennent à des raisons de police ou à la crainte des fraudes. Sont exclues, par exemple, du transit les contrefaçons de librairie, les marchandises portant de fausses marques d'origine française, les margarines étrangères, qui ne remplissent pas certaines conditions, les vins étrangers non revêtus de leurs marques indicatrices d'origine, le gibier et le poisson de rivière en temps de fermeture de la chasse ou de la pêche, les boîtes de conserve de poisson de plus d'un kilo, les conserves de poissons, légumes et prunes ne remplissent pas certaines conditions, le poivre et les pîments à destination d'Espagne, et certaines denrées coloniales à l'entrée ou à la sortie de la frontière des Pyrénées. Les marchandises admises en franchise de droits, ne sont acceptées qu'au transit international et pas au transit ordinaire.

Règles concernant le transit ordinaire. La déclaration de transit.

Dans le transit ordinaire, les marchandises sont déclarées et vérifiées à l'entrée, dans les conditions habituelles; les marchandises prohibées devront être déclarées avec les énonciations réglementaires. La déclaration, qui est établie en double expédition sur une formule spéciale, comporte un engagement cautionné de représenter les marchandises à destination dans un délai déterminé, sous peine d'acquitter les droits de douane exigibles, plus les taxes intérieures éventuelles, dont les produits peuvent être passibles, et sans préjudice des amendes et autres pénalités prévues en matière de douane ou de contributions indirectes.

Le plombage des colis.

Le plombage des colis est obligatoire dans le transit ordinaire, sauf pour les marchandises dont la nature exclut la possibilité d'emballage. Le service peut exiger la mise en état des emballages avant l'expédition. Pour certains produits, existent des restrictions d'emballage, ou même l'exigence de double emballage et de double plomb (Voir N° 195 des Observations Préliminaires).

Pour les transports autres que ceux par chemins de fer, le transporteur est tenu de faire viser l'acquit au bureau de seconde ligne. La marchandise doit, en principe, être représentée au

Source : BIU Cujas

bureau de destination mentionné sur l'acquit; cependant, quand elle est présentée à un bureau également ouvert au transit et que les colis et les plombs sont en bon état, les chefs locaux, par tolérance, admettre ce changement de destination.

La vérification au bureau de destination.

A l'arrivée au bureau de destination, l'acquit qui accompagne les marchandises est remis à la douane et déclaration doit être faite immédiatement du régime sous lequel la marchandise sera placée, c'est-à-dire qu'on est obligé de faire connaître immédiatement si la marchandise sera, par exemple, exportée mise à la consommation ou entreposée. Les agents vérifient l'intégrité des plombs, ainsi que l'identité des marchandises dont ils s'assurent, soit par vérification complète, soit simplement par vérification par épreuves, en procédant au nombre d'épreuves réglementaire.

A la suite de ces formalités, l'acquit est revêtu d'un certificat de décharge, qui est visé par deux agents et par le chef de service. D'ailleurs, la présentation des colis sous plomb intact n'entraîne pas nécessairement obligation pour le service d'accorder la décharge, s'il y a doute sur l'identité des marchandises, de même que, dans le cas contraire, il peut passer outre à la rupture des plombs, s'il a lieu d'admettre que les marchandises représentées à l'arrivée sont bien celles qui ont été expédiées au point de départ. En cas d'excédents constatés dans le nombre et le poids, la décharge de l'acquit est néanmoins accordée, s'il n'y a pas de doute sur l'identité de la marchandise, sauf poursuite pour importation sans déclaration, dans le cas où l'excédent relevé dépasse la tolérance habituelle, qui est de 5 ou de 10 % suivant les cas. Quant aux déficits légers, c'est-à-dire ceux qui ne dépassent pas 2 % par colis ou par objet, ils peuvent être alloués en franchise; les déficits plus importants ne dépassant pas 10 % par colis séparément donnent lieu au paiement du droit simple. Les déficits supérieurs à cette limite entraînent des poursuites, sauf quand ils proviennent d'une perte dûment justifiée pour raisons de force majeure.

Le transit international. Ses caractères spéciaux.

Le transit international présente un certain nombre de caractères spéciaux:

1° il n'est ouvert, en principe, et sauf des dérogations récentes, qu'aux expéditions par chemins de fer, tandis que le transit ordinaire s'applique aux expéditions par n'importe

Source : BIU Cujas

quelle voie de transport à l'exception de la mer: chemins de fer, voies fluviales, canaux, routes etc..

2° il a lieu sous la responsabilité, non pas des déclarants, mais des compagnies de chemins de fer elles-mêmes qui, pour en obtenir le bénéfice, doivent remplir un certain nombre d'obligations, fixées par un règlement du 27 juin 1857.

C'est ainsi, par exemple, pour ne retenir que quelques-unes des prescriptions de ce règlement, qu'elles doivent faire agréer par la douane les locaux nécessaires aux opérations du service, entretenir un fondé de pouvoir près des bureaux de douane, disposer les quais de façon à faciliter le chargement et le déchargement des marchandises devant le bureau, ne pas modifier leurs horaires sans en aviser le service etc..

3° D'autre part, les formalités douanières sont simplifiées. Les marchandises d'importation n'ont pas à rompre charge à leur passage à la frontière française, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'elles soient déchargées pour être présentées au service et pour être visitées par lui. Les colis sont simplement dénombrés, après reconnaissance des marques et numéros. Théoriquement, il est vrai, le service des douanes reste libre de visiter les colis en cas de soupçon de fraude, (lois des 6-22 août 1791 et art. 25 du Décret du 25 janvier 1853) mais c'est un droit dont, en fait, il n'use presque jamais.

Les compagnies de chemin de fer remettent simplement des feuilles de route distinctes par lieu de destination et des déclarations dites déclarations de gros (par opposition aux déclarations de détail, qui, précisément, ne sont pas requises en l'espèce) déclarations qui n'indiquent que les caractéristiques essentielles; marques, espèce et poids des colis. Elles souscrivent, en outre une soumission, distincte pour chaque destination, de représenter les marchandises au lieu d'arrivée; mais, à l'inverse de la soumission exigée dans le transit ordinaire, et qui est réclamée au déclarant, la soumission présentée par la compagnie n'est pas cautionnée: on a estimé que les compagnies de chemin de fer présentent une solvabilité suffisante pour que cette garantie soit superflue.

Le plombage des

Tous les wagons qui contiennent des marchandises en transit international, doivent être

Source : BIU Cujas

wagons contenant des marchandises en transit international.

plombés par la douane française. Quand ils arrivent sous le plomb d'une douane étrangère, le plomb de la douane française viendra s'y ajouter. Ne sont admis au plombage que les wagons en bon état et susceptibles d'être parfaitement scellés.

Un protocole du 15 mai 1886, qui a été signé à la suite d'une conférence internationale du transit tenue à Berne, a posé, à cet égard un certain nombre de règles uniformes pour tous les pays signataires. Les wagons et compartiments employés au transport des marchandises doivent être construits en vue d'une fermeture facile et sûre, propre à rendre impossible tout détournement en cours de trajet, ils ne doivent contenir aucun espace caché ou difficile à découvrir où des marchandises pourraient être dissimulées. Des règles complémentaires ont été adoptées, après une nouvelle conférence, qui également tenue à Berne en 1907, et ont été consacrées, pour notre pays, par un arrêté ministériel du 15 juin 1908. Les wagons doivent être fermés par des portes à glissière & toutes leurs ouvertures doivent être scellées du plomb de la douane, sauf les ouvertures pour la ventilation ou pour l'alimentation du bétail, qui doivent être grillagées ou fermées par des abattants à fermeture intérieure. Quant aux wagons ouverts, ils doivent être pourvus d' anneaux ou d'autres pièces permettant d'assujettir des bâches. Celles-ci doivent être munies, sur leurs bords, d'anneaux métalliques dans lesquelles passe une corde, qu'on appelle l'aiguillette, et qui est terminée à ses deux extrémités par une pointe métallique comportant un trou, dans lequel la douane après avoir solidement noué les deux bouts fait passer la ficelle portant le plomb du service. Les colis et bagages pesant moins de 25 kilos ne peuvent être placés, en principe, que dans des wagons à coulisse, à l'exception de ceux qui, formant excédent de charge peuvent être logés dans des caisses, paniers ou sacoches, agréés par l'Administration et également munis de plombs.

En principe, le transit international doit s'effectuer sous escorte, c'est-à-dire, que la marchandise devrait être accompagnée pendant la durée du trajet par deux agents de la douane. Pratiquement cette règle n'est observée que dans des cas exceptionnels.

Précautions à

En cas de rupture de plombs en cours de route, le fait doit être immédiatement constate

Source : BIU Cujas

prendre en cas de rupture de plombs en cours de route.

par les agents de douane, s'il y en a, ou par le commissaire de surveillance administrative, le juge de paix, le maire, ou l'officier de gendarmerie, qui scellent le wagon de leur cachet personnel et dressent procès verbal. Les mêmes formalités ont lieu, à plus forte raison, en cas de transbordement forcé, lorsqu'à la suite d'un accident, les marchandises sont déchargées et rechargées sur un autre wagon. A défaut d'autorités officielles, qu'il peut être difficile de trouver sur les lieux, une décision du I5 juin I926 N 236I a autorisé les chefs et sous-chefs de gare, et les chefs de service assermentés des chemins de fer, à procéder eux-mêmes au replombage du wagon et à dresser le procès verbal d'usage.

Vérification à l'arrivée. Transbordement dans les ports.

A l'arrivée au bureau de destination, le service s'assure simplement, pour les marchandises qui sortent par les frontières de terre, de l'intégrité des plombs et surveille celles-ci jusqu'à la sortie du territoire. Dans les ports, où il y a nécessairement transbordement du wagon sur le navire, les marchandises, lorsqu'elles sont toutes à destination du même navire, sont simplement escortées du train jusqu'au lieu d'embarquement, le chargement devant s'effectuer en présence des agents. Lorsque, ce qui est le cas le plus fréquent, elles sont destinées à plusieurs navires, il doit être fait pour chaque lot, une déclaration donnant le nom du navire et sa destination, et le transport de la voie ferrée jusqu'au navire, ainsi que l'embarquement, ont lieu également sous la surveillance des employés des douanes. Enfin, lorsque les marchandises sont déclarées pour la consommation, elles font alors l'objet d'une déclaration de détail, et sont visitées conformément aux règles habituelles. Elles se retrouvent dans la même situation que les marchandises déclarées immédiatement à l'entrée pour la consommation. La seule différence est que du fait du transit, les formalités, au lieu d'être effectuées au bureau d'arrivée, le sont au bureau auquel les marchandises arrivent en dernier lieu.

Acheminement des marchandises en transit international Conditions imposées aux transbordements

En principe, les marchandises en transit international doivent être acheminées sans rompre charge. Exception est faite cependant, à raison des nécessités du service de la traction et de la juxtaposition de réseaux différents, pour les marchandises qui passent par Paris. Elles peuvent rompre charge sans perdre le bénéfice du régime du transit international aux trois conditions suivantes: I tous les

Source : BIU Cujas

en cours de route.

colis compris dans une même déclaration de gros ne peuvent recevoir qu'une destination unique, en ce sens qu'ils doivent tous être destinés, soit à la mise en consommation, soit à la mise en entrepôt, etc.. 2° la réexpédition doit se faire au plus tard dans les 36 heures du déchargement, sous peine d'envoi d'office en entrepôt, aux frais de la compagnie de chemin de fer. 3° les locaux et emplacements de la gare doivent être disposés de façon à faciliter la surveillance su service et doivent être agrées par l'administration.

Lorsque les marchandises en transit international sont arrivées à destination, elles peuvent séjourner onze jours en gare, et c'est seulement au bout de ce délai que la déclaration relative à leur destination devra être faite, tandis que dans le transit ordinaire cette déclaration est concomitante de la remise de l'acquit pour obtenir décharge. Si au bout de onze jours cette déclaration n'est pas intervenue, elles sont placées sous le régime du dépôt et transportées à l'entrepôt aux frais de la compagnie.

La décharge des acquits a lieu sur vérification et constatation de l'intégrité des plombs.

Marchandises extraites d'un entrepôt intérieur pour être exportées.

Nous avons supposé jusqu'ici des marchandises étrangères pénétrant en France sous le régime du transit international; mais nous avons eu l'occasion d'indiquer que ce régime peut également s'appliquer à des marchandises sortant d'un entrepôt français ou expédiées pour l'exportation par un bureau de douane intérieur, c'est-à-dire un bureau autre que celui de la sortie effective. Au cas où les marchandises qui doivent être expédiées sous le régime du transit international sont extraites de l'entrepôt, elles doivent tout d'abord donner lieu à une déclaration de détail, qui sert à apurer le compte d'entrepôt et qui est jointe à l'acquit de transit. Dans tous ces divers cas, les marchandises sont vérifiées au bureau de départ, et chargées sous la surveillance des agents, la compagnie de chemin de fer, les récapitule dans un relevé spécial, où elles sont présentées séparément, suivant le régime qui leur est applicable; au bureau de sortie, il n'y aura pas d'autre vérification.

On peut traduire en gros les règles ci-dessus, en disant que, pour les marchandises venant de l'étranger, qui sont placées sous le régime du transit international, les formalités, au lieu d'être effectuées au bureau d'entrée, le sont au bu-

Source : BIU Cujas

reau terminus et qu'au contraire, pour les marchandises venant de l'intérieur du territoire qui sont destinées à l'exportation, ces formalités sont effectuées au bureau du point de départ et ne sont pas renouvelées au bureau de sortie.

Extension du régime du transit international aux transports par voies navigables intérieures.

Le régime du transit international qui, en principe, ne devait s'appliquer qu'aux transports par voie ferrée, a été récemment étendu aux transports par voies navigables intérieures. Le Service s'y était longtemps refusé, par crainte de fraudes, qui sont évidemment plus à redouter, les marchandises pouvant être plus facilement enlevées, en cours de route, d'un chaland, que d'un wagon plombé. Cependant, les facilités particulières avaient déjà été données pour le transport - Le Havre à Paris par la Seine; les bâteaux devaient présenter certains aménagements offrant des garanties de sécurité et permettre le plombage des écoutilles, les marchandises n'étaient pas vérifiées à Rouen, et toutes les opérations douanières étaient reportées à Paris, au bureau du quai Saint-Bernard. Comme, en fait, ce régime n'avait pas entraîné d'abus, il a été généralisé, à titre d'essai, par une décision ministérielle du début de l'année 1928. Les bâteaux sur lesquels peuvent être chargées des marchandises en transit international doivent être agréés par le service; ils doivent être pontés, et leurs cales ne doivent être accessibles que par des écoutilles fermées par des panneaux, auxquels est adapté le plomb de la douane. Les produits prohibés pour un motif d'ordre public ou comme conséquence d'un monopole sont exclus de ce régime. Les transporteurs souscrivent l'engagement cautionné de représenter la marchandise au bureau de destination et de supporter éventuellement les pénalités en cas d'infraction. L'octroi de cette faculté est, d'autre part, subordonné à la mise à la disposition de la douane des installations appropriées à ses vérifications. De plus, les intéressés ont à supporter les frais de création éventuelle de nouveaux emplois ou de déplacement d'agents, que pourraient nécessiter les charges nouvelles imposées au Service.

Pour le moment, ce régime s'applique aux expéditions sur Paris, Rouen, le Havre, Strasbourg, Huningue et on prévoit son extension à un certain nombre d'autres trajets.

Situation des

A la question du transit se rattache celle de la situation des marchandises françaises

Source : BIU Cujas

marchandises françaises qui empruntent le territoire étranger pour passer d'un point à un autre du territoire français.

qui empruntent le territoire étranger pour passer d'un point à un autre de notre territoire. Le Code des douanes de 1791 a autorisé cet emprunt du territoire étranger en franchise, à condition qu'il s'agisse du transport direct d'un lieu du territoire français à un autre lieu du territoire français, et que le transport direct ne soit pas possible par une autre voie. La franchise ne serait pas accordée, par exemple, au cas où l'emprunt du territoire étranger, au lieu de constituer le trajet le plus normal, constituerait un détour. Pour s'assurer contre la fraude qui pourrait consister à introduire au lieu d'arrivée des marchandises étrangères, que l'on présenterait comme françaises, les marchandises sont munies à la sortie d'un passavant descriptif, qui doit être représenté au bureau du lieu de leur entrée en France. C'est du moins le régime qui fonctionne en l'absence de droits de sortie. S'il existe des droits de sortie, le passavant se trouve remplacé par un acquit à caution, garantissant le paiement de ces droits, au cas où les marchandises ne seraient pas représentées à un autre bureau frontière et ne rentreraient pas en France dans un certain délai.

Le régime de l'entrepôt.

Les ports francs.

Le régime de l'entrepôt, dans lequel les marchandises étrangères sont censées séjourner en dehors du territoire national, est un régime très ancien, bien qu'il ait été précédé lui-même par l'institution des ports francs.

Les ports francs étaient des ports qui étaient considérés comme ne faisant pas partie du territoire douanier, de telle sorte que les marchandises pouvaient y entrer et en sortir librement. L'application des droits de douane et les formalités douanières étant reportées à la ligne de démarcation, qui séparait le territoire du port franc du territoire douanier.

Origine du régime de l'entrepôt.

Sous la monarchie, Marseille, Bayonne, Lorient et Dunkerque avaient été érigés en ports francs. Les ports francs furent supprimés par la Révolution qui, au contraire, conserva les entrepôts. Ces entrepôts étaient apparus chez nous dans la seconde moitié du XVIIème siècle, et il en est question dans des édits du mois de septembre 1664 et dans des arrêts du conseil de 1668, de 1670 et de 1671. Primitivement, ils furent réservés aux marchandises qui venaient de nos colonies, et à cer-

Source : BIU Cujas

taines marchandises étrangères destinées à être réexportées dans nos colonies. Ce commerce d'entrepôt, vu l'importance de nos productions coloniales, qui dépassaient considérablement les besoins de la métropole et laissaient par conséquent, un large surplus disponible pour l'exportation, fut très actif et très florissant. C'est seulement pendant la paix d'Amiens que la loi du 8 floréal an XI, reprenant un projet déjà étudié par la Convention, organisa notre système actuel d'entrepôts; ce régime ne s'appliquait toutefois encore qu'aux marchandises tarifées, c'est-à-dire inscrites au tableau comme passibles de droits de douane. Les lois du 9 et du 27 février 1827 l'ont étendu aux marchandises prohibées, et ont également autorisé la création, tant aux frontières qu'à l'intérieur du pays, d'entrepôts dans les villes qui prendraient à leur charge les frais de ces établissements.

ituation des archandises plaées en entrepôt.

Les marchandises placées en entrepôt sont réputées hors de France, pour l'application et pour la perception des droits d'entrée; elles ne seront censées pénétrer en France que le jour où elles sortiront de l'entrepôt, et à condition que ce soit pour être mises à la consommation. Dans ce cas, elles acquitteront les droits d'entrée en vigueur au jour même de cette sortie. Ce principe ne comporte qu'une seule exception, contenue dans la loi du 22 février 1902, et relatives aux denrées coloniales entreposées comme originaires d'un pays bénéficiant du tarif minimum. Ces denrées bénéficieront, le jour de leur sortie de l'entrepôt, du tarif minimum actuellement en vigueur (I), alors même que le pays dont elles sont originaires aurait été dans l'intervalle, soumis au tarif général.

Les trois sortes d'entrepôt.

On distingue trois sortes d'entrepôt: l'entrepôt réel, l'entrepôt fictif et l'entrepôt spécial.

L'entrepôt réel.

L'entrepôt réel est établi dans des locaux installés à cet effet, placés sous la surveillance permanente de la douane, et dont toutes les pièces et les issues sont fermées à double clef, une clef étant détenue par le concessionnaire, et l'autre par le service, de telle sorte que l'entrée dans les locaux exige nécessairement l'intervention des agents des douanes. L'entrepôt réel doit former un

---

(I)Mais non du tarif minimum existant au jour de l'entrée dans l'entrepôt, s'il a été modifié depuis lors.

Source : BIU Cujas

seul corps de bâtiment, isolé de toute autre construction.

La concession de l'entrepôt réel.

L'entrepôt réel est toujours concédé par décret sur la proposition commune des ministres du Commerce et des Finances. La concession de l'entrepôt est faite, soit à la ville même dans laquelle il est établi, soit au port autonome, quand il existe un port autonome constitué selon la loi du I2 janvier I920 sur l'autonomie des ports, soit enfin à la Chambre de commerce. La collectivité concessionnaire peut d'ailleurs rétrocéder ses droits, par l'adjudication, avec concurrence et publicité, ce qu'elle fait assez souvent.

Les dépenses de construction et d'entretien de l'entrepôt incombent au concessionnaire; quant aux frais d'exercice, ils sont à la charge soit du concessionnaire, soit de l'Etat selon que l'institution de l'entrepôt est considérée comme présentant un caractère d'intérêt général, ou comme n'ayant qu'un caractère d'intérêt local.

Marchandises admises à l'entrepôt réel.

En principe toutes les marchandises, marchandises tarifées et passibles de droits, surtaxes, taxes de consommation intérieure, marchandises prohibées, marchandises destinées à la décharge de comptes d'admission temporaire (v. supra), marchandises en transit, etc, sont admises à l'entrepôt réel.

Cependant, il existe quelques exclusions (qui s'appliquent au surplus à toutes les catégories d'entrepôts, entrepôts fictifs aussi bien qu'entrepôts réels édictées pour la plupart sont en vue de lutter contre la fraude: ce sont les contrefaçons de librairie, les produits étrangers portant de fausses marques de fabrique françaises, les margarines étrangères additionnées de colorants, les vins étrangers ne portant pas en caractères indélibiles sur le récipient l'indication du pays d'origine, les conserves de poissons, de légumes et de prunes, ne satisfaisant pas à certaines prescriptions etc.. Nous avons d'ailleurs rencontré déjà cette série d'exclusions; elles s'appliquent également au transit où elles s'expliquent par les mêmes raisons. Sont également exclus de l'entrepôt réel les alcools d'origine étrangère, les poudres et les explosifs.

Les marchandises prohibées sont reçues dans l'entrepôt réel, à la condition toutefois qu'elles soient logées dans des locaux distincts de ceux où sont emmagasinées les autres catégories, et

Source : BIU Cujas

que ces locaux soient également fermés par une double serrure, une des clefs étant remise à la douane.

Les déclarations d'entrée en entrepôt doivent énoncer, indépendamment des nombre, marques et numéros des colis.

Les déclarations d'entrée en entrepôt.

I° En ce qui concerne les marchandises imposables ou prohibées, l'espèce, le poids, la mesure ou le nombre, l'origine, la provenance et la valeur de la marchandise, avec éventuellement mention des mêmes indications pour les emballages.

2° Pour les marchandises et emballages pris à la consommation intérieure (nous verrons dans la suite qu'il peut en être introduit dans l'entrepôt pour emballer les marchandises étrangères qui y séjournent ou pour effectuer des mélanges) le poids brut et le poids net, la mesure ou le nombre et l'espèce.

3° pour les marchandises provenant d'admission temporaire, toutes les indications requises par les règlements spéciaux concernant l'admission temporaire.

La déclaration d'entrée en entrepôt entraîne la responsabilité de l'interpositaire pour le paiement des droits (ou de la valeur des marchandises, pour les marchandises prohibées), au cas où il n'y aurait pas représentation ultérieure des marchandises à la sortie de l'entrepôt.

Vérification des marchandises à l'entrée de l'entrepôt.

La vérification des marchandises à l'entrée de l'entrepôt a lieu selon les règles habituelles, c'est-à-dire complètement ou par épreuves, sauf à l'égard des marchandises d'admission temporaire, pour lesquelles il existe des règles de vérification particulières.

Prise en charge des marchandises introduites dans l'entrepôt.

Le service prend charge des marchandises introduites dans l'entrepôt sur des sommiers, sur lesquels sont également consignées, au fur et à mesure, les opérations de transfert, et les opérations de sortie d'entrepôt. Quand il y a transfert de marchandises, c'est-à-dire lorsque la marchandise en entrepôt change de propriétaire, le compte du cédant est déchargé et un compte est ouvert au nouveau cessionnaire.

Durée du séjour en entrepôt réel.

Les marchandises peuvent séjourner en entrepôt réel pendant cinq ans, avec faculté exceptionnelle de prolongation. A l'expiration de ce délai, la marchandise doit être réexportée ou soumise aux droits, s'il ne s'agit pas d'une marchandise prohibée. Sommation en est faite éventuellement à

Source : BIU Cujas

l'entrepositaire, à son domicile, ou à la mairie, s'il est absent. Si l'entrepositaire ne répond pas à la sommation, c'est-à-dire ne prend pas parti, la marchandise est vendue dans le mois, et le montant du prix est versé, sous déduction des frais de magasinage et également sous défalcation du montant des droits quand la vente a eu lieu pour mise à la consommation, à la baisse des dépôts et consignation, pour être remise, dans l'année à partir de la vente, aupropriétaire. Si le propriétaire ne retire pas les sommes dans l'année, elles sont acquises au Trésor. Quant aux marchandises prohibées, elles ne peuvent naturellement être revendues que pour la réexportation, puisqu'elles n'ont pas le droit de circuler en France.

Manipulations dont les marchandises admises à l'entrepôt réel ne peuvent être l'objet.

Les marchandises placées en entrepôt réel peuvent être l'objet d'un certain nombre de manipulations. Sur ce point, une loi récente du 29 décembre 1917 a sensiblement élargi les facilités accordées aux entrepositaires, corrigeant en cela, dans une certaine mesure tout au moins, les inconvénients reprochés au régime de l'entrepôt.

Autrefois, le principe était que les marchandises devaient sortir de l'entrepôt dans l'état où elles y étaient entrées.

Ce n'est,(I) que par pure tolérance que l'on autorisait quelques manipulations élémentaires,telles que transvasements, réunion ou division des colis, opérations de triage, d'épluchage, ou de nettoyage indispensables à la conservation des marchandises, etc.. L'article 6 de la loi de 1917 a décidé que les marchandises entreposées pourraient être l'objet, non seulement desopérations nécessitées par leur conservation, mais encore, de mélanges et d'assortiments entre produits de même origine ou d'origines différentes. Ce n'est plus maintenant une faveur accordée comme autrefois par tolérance, c'est un droit véritable pour l'entrepositaire.

Parmi les opérations maintenant autorisées, on peut citer les prélèvements d'échantillons (sur lesquels les droits sont immédiatement perçus), lotissements, assortiments, emballages,

---

(I) sauf pour l'entrepôt de Marseille à qui l'ordonnance du 10 septembre 1807 faisait une situation privilégiée.

Source : BIU Cujas

mises en boîtes, en étuis, etc.. tamisages, mises en poudre des substances médicinales, filtrages, soutirages, mélanges, etc.. sous réserve que ces manipulations aient lieu sous la surveillance du service. (sur les manipulations actuellement autorisées, v. le N° I66 bis des Observations Préliminaires).

Le poids et la contenance, après manipulation, se substituent, pour la prise en charge, dans le compte tenu sur les sommiers, au poids et à la contenance primitifs. En cas de changement d'emballage, les anciens emballages, dont on ne se sert plus, sont soumis aux conditions d'application du tarif, d'après les dispositions des règlements généraux.

Les dispositions de la loi sur les fraudes sont applicables aux marchandises en entrepôt.

Le même article 6 de la loi du 29 décembre I9I7 a réalisé une autre réforme importante, en rendant applicables aux marchandises en entrepôt les dispositions de la loi sur les fraudes commerciales du Ier août I905. Auparavant, la jurisprudence hésitait à en admettre l'application aux marchandises qui se trouvaient dans les entrepôts, à cause de la fiction d'exterritorialité dont ils bénéficient. On pouvait donc, par exemple, introduire dans l'entrepôt des vins mouillés, ou plâtrés, des boissons ou des denrées, dont la détention ou la circulation auraient été interdites et réprimées dans le régime intérieur. Désormais, les interdictions sont les mêmes pour l'entrepôt que pour la consommation intérieure. Les produits prohibés par la loi de I905 n'y peuvent être introduites et les manipulations qu'elle interdit n'y peuvent être pratiquées. Quelques réserves ont simplement dû être prévues dans l'intérêt de notre commerce extérieur, et quelques mélanges, coupages ou additions de substances proscrites par la loi de I905 y sont tolérés Le N° I68 des Observations Préliminaires indique les opérations, d'ailleurs peu nombreuses, permises en entrepôt, bien que constituant des infractions à la loi du Ier août -I905.

Les recensements des marchandises en entrepôt.

Chaque année, les marchandises en entrepôt sont l'objet d'un recensement général, afin de confronter les existants avec les mentions des registres. Dans les entrepôts de quelques grands ports et à Paris, vu l'impossibilité d'un recensement annuel, impraticable à cause de l'importance des stocks, on limite chaque année ce rencensement à certaines catégories de marchandises, de telle façon que l'entrepôt ait été recruté en totalité

Source : BIU Cujas

dans l'espace de trois ans. En dehors du recensement annuel, il est fait, à des époques variables, des recensements partiels par épreuves, sont effectués, à des époques variables sur différents comptes pris au hasard.

Pour faciliter cette vérification, les entrepositaires doivent classer les marchandises par nature et par propriétaire, en indiquant sur chaque lot le numéro du sommier auquel il est inscrit, afin que les fonctionnaires de l'Administration des douanes puissent immédiatement retrouver le compte applicable aux marchandises qu'ils contrôlent. Les déficits sont soumis au paiement des droits, sans préjudice le cas échéant, des pénalités fixées par la loi. Exception est prévue cependant par la loi pour les déficits provenant de cas de force majeure ou de vols dûment constatés. Quant aux excédents, ils sont constitués d'office en dépôt sous le régime de la loi du 4 germinal an XI.

Destinations que peuvent recevoir les marchandises à leur sortie de l'entrepôt.

A leur sortie de l'entrepôt, les marchandises, qui comme on l'a dit, ne peuvent y séjourner plus de 5 ans, afin d'éviter l'encombrement, peuvent recevoir des destinations diverses

I° mutations d'entrepôt.

I° elles peuvent être expédiées sur un autre entrepôt; c'est ce que l'on appelle la "mutation d'entrepôt". Cette mutation, qui est opérée sous les liens d'un acquit à caution, peut, suivant les cas avoir lieu , soit par mer, soit sous le régime du transit. Pour les mutations par mer ou en transit ordinaire, l'acquit comporte déclaration du nombre, des numéros, marques et espèce des colis, ainsi que de la qualité ou de la mesure, du nombre, de l'origine, de la provenance, et de la valeur de la marchandise. Il relate également les conditions d'importation primitive, la date d'entrée dans le premier entrepôt, l'entrepôt destinataire, le délai de transport, et le cas échéant, le poids détaillé des colis.

Quand l'expédition a lieu sous le régime du transit international, une déclaration signée de l'entrepositaire, jointe à la soumission de la compagnie de chemin de fer, comporte en outre engagement de payer les droits sur les déficits constatés ou la valeur de ces déficits, s'il s'agit d'objets prohibés nonobstant l'intégrité du plombage.

Les expéditions par mer, à l'inverse de celles qui ont lieu en transit international sont exemptes de l'apposition de plombs.

Source : BIU Cujas

A l'arrivée, les marchandises peuvent être, ou placées dans l'entrepôt sur lequel elles ont été expédiées, ou réexportées, ou versées à la consommation.

2° la marchandise entreposée peut être réexportée; dans ce cas, naturellement, aucun droit ne sera dû, puisque la marchandise, qui ne sort de l'entrepôt que pour prendre le chemin de l'étranger, est considérée comme n'ayant jamais pénétré en France. La réexportation par terre s'effectue sous le régime du transit , la réexportation par mer a lieu au moyen d'un permis spécial,portant engagement de la part de l'expéditeur de représenter dans un certain délai le certificat d'embarquement,c.à.d.la pièce par laquelle le service des douanes constate qu'il a vu embarquer la marchandise sur tel bateau et à telle date.

2° Réexportation des marchandises entreposées.

Lorsqu'il s'agit de réexportation à destination de nos colonies, on délivre aux intéressés des acquits indiquant l'origine étrangère de la marchandise et faisant connaître si elle a été l'objet de mélanges en entrepôt et quelle est la composition du mélange. A l'entrée de la colonie, les droits seront perçus sur les différents éléments du mélange, au prorata de leurs quantités respectives, à moins que le mélange ne constitue par lui-même un article frappé de droits spéciaux. Les éléments composants d'origine française, toutefois ne seront pas soumis aux droits qui ne frapperont que les éléments étrangers.

3° les marchandises peuvent sortir de l'entrepôt pour être mises à la consommation intérieure. A cet effet, l'entrepositaire fournit une déclaration, par laquelle il s'engage à payer les droits taxes ou surtaxes dont la marchandise est passible. Sur demande du déclarant, le poids, la contenance, la mesure ou le nombre, qui ont été constatés à l'arrivée, au moment de la mise en entrepôt, pourront être admis à la sortie sans nouvelle vérification, sinon les marchandises seront repesées et la liquidation des droits aura lieu sur la base des nouvelles constatations. Quant au contrôle de l'espèce, de l'origine et de la provenance, comme il a eu lieu à l'entrée de l'entrepôt, il n'est pas utile de le recommencer, à moins que des doutes existent sur l'identité de la marchandise. Le cas échéant, lorsqu'il s'agit de marchandises passibles de taxes de consommation intérieure, perçues par la régie des contributions indirectes, la main-levée des marchandises n'est donnée, outre paiement des droits de douane, qu'après justification

3° Mise à la consommation des marchandises sortant de l'entrepôt.

Source : BIU Cujas

du paiement ou de la garantie des taxes intérieures dues à la régie.

Les marchandises sont taxées dans l'état où elles se trouvent et selon le tarif en vigueur à la date de leur sortie, exception faite, comme on l'a déjà signalé, pour les denrées coloniales qui, lorsqu'elles ont été introduites en entrepôt, à un moment où le tarif minimum était applicable à leur pays d'origine, bénéficieront à la sortie du tarif minimum existant à ce moment-là quand bien même dans l'intervalle leur pays d'origine en aurait perdu le bénéfice et serait tombé sous l'application du tarif général.

Améliorations apportées récemment au régime de l'entrepôt réel. Institution des cabinets entrepôts

Le régime de l'entrepôt réel a été l'objet dans ces derniers temps, de certains perfectionnements qui ont accru les facilités données au commerce. C'est ainsi que l'on a créé des "cabinets entrepôts", c'est-à-dire des magasins spéciaux, généralement situés dans l'enceinte même de l'entrepôt réel, et quelquefois dans des bâtiments extérieurs, et qui sont réservés aux objets dont la manipulation délicate, exige des précautions particulières, tels que la vanille, les foulards, les châles, les tapis, les peaux préparées, etc... Ces cabinets-entrepôts, qui ferment à deux clefs, dont l'une reste toujours entre les mains du service, peuvent être loués par l'entrepositaire à des négociants, qui souscrivent une soumission cautionnée de payer les droits sur les articles non réexportés dans le délai de 5 ans. Le séjour des marchandises y est soumis à certaines réglementations spéciales. Certaines manipulations peuvent y être faites, et les marchandises peuvent être visitées par les acheteurs éventuels.

Les sections de réexportation.

Un décret du 30 mai 1921 a également prévu l'institution, dans les entrepôts réels, de sections de réexportation qui, en fait, ont été créées seulement en 1927, à Marseille et au Havre. Ces sections constituent des locaux séparés fermant à double clef qui sont uniquement réservés aux marchandises destinées à être réexportées. Toutes manipulations y sont interdites, à l'exclusion des prélèvements d'échantillons. L'introduction des marchandises dans ces sections a lieu moyennant une déclaration d'entrée sommaire; à la sortie, le contrôle du service, se borne à la vérification du nombre et de l'identité des marchandises, sans ouverture des colis. C'est une facilité très appréciable donnée au commerce, qui se trouve dispensé de la plupart des formalités pour l'introduction des marchandises dans les

Source : BIU Cujas

sections, évite également les pertes de temps et les frais de manutention qu'occasionnerait une vérification complète à la sortie et peut ainsi constituer sur notre territoire des stocks de marchandises qui, à n'importe quel moment sont prêtes à être immédiatement expédiées à l'étranger. (I) La formation de ces stocks intéresse, de plus, notre marine marchande et le trafic de nos ports, dans lesquels viennent s'entreposer des marchandises qui, autrement auraient été envoyées directement à l'étranger.

L'entrepôt fictif.

L'entrepôt réel n'est pas pratique pour les marchandises encombrantes, qui occuperaient toute la place et dont les frais de magasinage seraient souvent supérieurs à l'importance des droits de douane dont elles sont passibles. Aussi a-t-on institué, à côté de l'entrepôt réel, l'entrepôt fictif, qui est formé par les magasins mêmes du commerce. La douane qui n'a pas ici la garantie, que constitue, dans l'entrepôt réel, la garde des marchandises, la remplace par l'engagement cautionné de l'entrepositaire, de représenter la marchandise à toute réquisition et de la réexporter ou d'en payer les droits aux termes du délai fixé. Elle a libre accès dans les magasins, où elle procède à des rencensements inopinés. Des sanctions spéciales et particulièrement sévères sont édictées contre les infractions.

Où et pour quelles marchandises l'entrepôt fictif est autorisé.

L'entrepôt fictif est autorisé:

I° dans les ports pourvus d'un entrepôt réel, ainsi qu'à Lille, à Lyon, et à Paris, pour toutes les marchandises qui sont mentionnées au N° I72 quater des Observations Préliminaires.

2° dans les localités de la frontière de terre, ou de l'intérieur, pourvues d'un entrepôt réel, pour les marchandises du N° I72 quater, autres que les grains, les farines, les soies, et les légumes secs.

3° dans certains bureaux de douanes, désignés par arrêtés ministériels, pour la houille, les fontes, les aciers, les bois, les harengs salés, etc..

4° dans les ports pourvus d'un bureau de douane et à Charleville, Dijon, Givet, Valenciennes et Strasbourg, pour les grains, farines, sons et légumes secs.

Emplacement

En principe, l'entrepôt fictif doit être dans le périmètre de la commune et à l'intérieur de

(I) En outre, les expéditeurs échappent à la caluse de reserve que les compagnies insèrent dans leurs contrats pour les colis portant des traces d'ouverture.

Source : BIU Cujas

l'octroi. Les marchandises y sont classées par lots et par chargements.

Durée de la mise en entrepôt fictif.

La durée de l'entrepôt fictif, à la différence du séjour en entrepôt réel, qui est de 5 ans, est seulement de 2 ans, sauf possibilité de prorogation, dont le service est juge.

déclarations et vérifications à l'entrée de l'entrepôt fic-tif.

Les déclarations et vérifications à l'entrée sont soumises aux mêmes règles que pour l'entrepôt réel et donnent lieu également à la prise en charge. Tout déficit, même en cas de sinistre ou de vol, est passible des droits, contrairement à la règle admise pour l'entrepôt réel; la loi n'ayant pas prévu ici l'exonération admise, en entrepôt réel pour les marchandises volées ou détruites par cas de force majeure. Les marchandises n'étant pas sous la clé de la douane, les agents pourraient difficilement contrôler, en effet, l'exactitude des pertes alléguées.

Manipulations autorisées dans l'entrepôt fic-tif.

En principe, les marchandises ne peuvent pas être manipulées dans l'entrepôt fictif; cependant la loi du 29 décembre 1907 a admis la possibilité de dérogations par décrets et le décret du 30 mai 1921 dans son article 56 a indiqué quelques opérations susceptibles d'être autorisées; par exemple le sciage, le rabotage, et le bouvetage des bois, le triage et le vannage des grains, le criblage et le grillage des légumes secs, la fabrication d'agglomérés de houille, la division des colis les changements d'emballage, le transvasement des liquides, etc.. La plupart de ces opérations ne peuvent avoir lieu que sous la surveillance du service; celle-ci toutefois n'est pas requise pour la fabrication des agglomérés, pour laquelle les règlements ont établi un taux d'équivalence entre les agglomérés et la houille qui a servi à les fabriquer: la décharge des comptes a lieu à raison de 92 kilos de houille pour 100 kilos d'agglomérés. De même, peuvent être effectués en entrepôt fictif et en dehors de la surveillance permanente du service en vertu d'un arrêté du 21 mai 1926, des mélanges d'huiles minérales brutes étrangères avec des huiles végétales ou animales et certains autres corps gras pris à la consommation internationale.

L'arrêté du 21 Mai 1926 a fixé les conditions et modalités des diverses manipulations autorisées.

Les marchandises en entrepôt fictif peuvent être déclarées pour l'entrepôt réel et inversement, sous cette réserve, cependant, que ne peuvent être transférées de l'entrepôt réel à l'entre-

Source : BIU Cujas

pôt fictif que les catégories de marchandises admises à ce dernier régime.

Différences entre les ports et les zones franches et le régime de l'entrepôt.

Les développements précédents permettent de saisir les différences qui existent entre l'entrepôt et le port franc. L'entrepôt est un local, d'une surface plus ou moins grande, mais toujours limitée, dans lequel les marchandises ne sont admises que moyennant certaines formalités, demeurent placées sous la surveillance du service, sont suivies dans des comptes et ne peuvent donner lieu qu'à un nombre restreint de manipulations. Quelles que soient les facilités nouvelles, données, à cet égard, par la loi de 1917, les opérations proprement industrielles se trouvent exclues, et de fait, il serait matériellement impossible d'y procéder dans l'espace restreint des magasins publics ou privés, qui constituent l'entrepôt réel ou l'entrepôt fictif. Destinés à servir de lieu de dépôt, ils ne sauraient être transformés en ateliers de fabrication.

Le port franc ou la zone franche, au contraire, sont constitués par tout un port ou par une partie d'un port. La zone franche est séparée par des barrières et des grilles de l'autre partie du port, que constitue le port douanier, le port franc l'est tout entier du territoire douanier qui l'entoure et dont il est détaché. Les marchandises pénètrent librement dans le port franc ou dans la zone franche; elles n'ont aucune formalité à remplir, ne font l'objet d'aucune prise en charge et ne sont soumises à aucun contrôle, puisqu'il n'y a pas dans le port ou dans la zone franche de service des douanes.

D'autre part, étant donné leurs dimensions, le port franc ou la zone franche comportent la possibilité d'y établir, non seulement des maisons de commerce, mais encore des ateliers ou des usines, où l'on pourra se livrer à toutes les transformations industrielles.

La question de la création de ports francs en France.

Aussi, sous l'influence des exemples étrangers, une campagne assez active avait-elle été entreprise en France, avant la guerre, en faveur de l'institution de ports francs dans notre pays en faveur de l'introduction ou plus exactement du rétablissement d'un régime qui avait déjà fonctionné chez nous sous l'ancienne monarchie, et auquel ses partisans attribuaient la prospérité actuelle de grands ports étrangers, tels que ceux de Gênes de Hambourg ou de Copenhague. Plusieurs propositions de lois et même en 1903 un projet gouvernemental, furent soumis au Parlement dans ce but. Il n'y fut pas donné suite et les Chambres se prononcèrent finalement pour un simple élargissement de la réglementation de l'entrepôt, qui fut réalisé par la loi

Source : BIU Cujas

déjà signalée du 29 décembre 1917.

C'est qu'en réalité les défenseurs des ports francs, parmi lesquels figuraient les libre-échangistes, s'étaient exagéré leur importance économique et avaient cru, à tort, trouver dans leur institution la solution d'un problème que celle-ci déplace simplement, sans le résoudre. Ce problème, c'est tout le problème du protectionnisme, c'est-à-dire celui des rapports commerciaux entre les deux côtés de la frontière. Le port franc n'en apporte nullement la solution; en détachant du territoire douanier une bande de terrain dont l'accès reste libre, il transporte simplement la question de la frontière géographique à la frontière douanière, c'est-à-dire à la ligne séparative du port franc et du territoire douanier.

La création du port franc préjudicie aux industries de l'intérieur.

Or, l'ouverture d'un port franc risque de préjudicier aux industries situées à l'intérieur du pays. En effet, elles ne fourniront plus les commerçants du port, qui auront intérêt à s'approvisionner à meilleur compte, à l'étranger plutôt que de faire venir de France, où le coût de production est augmenté des charges de la protection. Les industries de transformation et les commerces installés dans le port franc, distilleries de grains minoteries, commerces de vins, etc.. auront avantage à s'alimenter à l'extérieur et à se servir de sacs, de futailles, de bouteilles, etc.. de provenance étrangère.

Les industries installées dans le port franc seraient avantagées par rapport à celles de l'intérieur.

D'autre part, les industries de l'intérieur ne pourront, pour l'exportation, soutenir la concurrence des industries de la zone franche, qui s'accapareront les débouchés étrangers, étant favorisées, non seulement par l'absence de droits de douane, mais aussi par la dépense des formalités et pertes de temps, infligées aux autres maisons, et par la proximité desmoyens de transport. Il y aurait ainsi des usines sacrifiées et des usines privilégiées.

La suppression de la surveillance à l'intérieur du port franc est impraticable avec un régime protecteur.

Enfin, et c'est à notre sens, l'argument principal, la suppression de toute espèce de surveillance à l'intérieur de la zone franche n'est guère praticable avec un régime de protection rigoureuse et compliquée tel que le nôtre. En effet, le port franc est appelé, de même que l'entrepôt actuel, à recevoir des marchandises dont la destination n'est pas encore fixée, et qui pourront être soit réexpédiées, telles que, ou après transformation à destination de l'étranger, soit dirigées sur l'intérieur pour être versées à la consommation. Au

Source : BIU Cujas

cas où elles sont introduites sur le territoire douanier, la question qui se pose est celle de savoir quel tarif leur appliquer, lorsqu'il y a plusieurs tarifs douaniers, comme chez nous, avec notre tarif général, notre tarif minimum, nos tarifs intermédiaires, et les surtaxes qui viennent éventuellement s'ajouter aux droits d'entrée. Si on applique indistinctement, à la sortie de la zone franche; le tarif maximum, ce qui serait le seul moyen d'assurer le fonctionnement du système protecteur et de sauvegarder les intérêts du Trésor, on empêche, en réalité, les marchandises introduites dans le port ou dans la zone franche de pénétrer à l'intérieur du territoire français, en les frappant de droits prohibitifs, si bien que, dans ces conditions, peu nombreux seront les négociants, qui veuillent utiliser les ports francs. Si on applique, au contraire, indistinctement le tarif minimum, c'est le tarif maximum qui ne jouera pour ainsi dire plus jamais. En effet, les pays auxquels nous l'appliquons n'auront pour s'y soustraire, qu'à faire passer leurs produits par le port franc. Si enfin on veut faire des distinctions et appliquer aux marchandises les tarifs divers auxquels elles auraient été soumises, si elles avaient été importées d'emblée, selon leur provenance ou leur origine, il faudra pour cela connaître la provenance et l'origine de ces marchandises, et, par conséquent, les suivre pendant tout leur séjour dans la zone franche, c'est-à-dire rétablir toutes les formalités de déclaration à l'entrée, de prise en charge, de surveillance pendant la durée du séjour en territoire franc, de contrôle des opérations de transformation, etc. et qui existent dans le régime de l'entrepôt: en d'autres termes supprimer tous les avantages qui sont la raison d'être du port franc.

Le régime de l'admission temporaire.

Nécessité d'éviter à certaines catégories de producteurs les inconvénients du protectionnisme.

Bien que destiné à sauvegarder l'industrie nationale, un régime protectionniste porte toujours préjudice aux intérêts de certaines catégories de producteurs. Il augmente le coût de production de toutes les industries qui emploient des matières premières étrangères et mettrait en état d'infériorité les industries de transformation qui travaillent pour les marchés extérieurs et font venir de l'étranger des matières premières pour leur faire subir une main-d'oeuvre ou les mélanger à des produits français et pour les réexporter ensuite,

Source : BIU Cujas

s'il n'était tempéré par certaines atténuations. Les principales atténuations auxquelles a eu recours la pratique douanière sont le drawback et l'admission temporaire.

Le système du drawback. Ses inconvénients.

Dans le système du drawback, le produit brut, étranger acquitte à l'entrée en France, les droits, qui lui sont remboursés, lorsqu'il ressort après transformation. Ce système présente d'ailleurs plusieurs inconvénients:

I° il charge le budget de recettes et de dépenses fictives, puisqu'il conduit à faire état de sommes susceptibles d'être, un jour ou l'autre, restituées aux intéressés.

2° il oblige le commerce à faire l'avance des droits et lui occasionne ainsi des pertes d'intérêt plus ou moins onéreuses.

3° il suppose la fixation de taux d'équivalence entre le produit brut et le produit transformé dont la sortie donnera lieu au remboursement des droits perçus sur le premier. Si ces taux ne sont pas judicieusement déterminés, ils exposent le Trésor à débourser plus qu'il n'a reçu.

Le domaine du droit drawback

Le drawback a d'abord coexisté, en France, avec l'admission temporaire, chacun de ces deux régimes s'appliquant à des produits différents. Son domaine s'est restreint de plus en plus, à raison de ses inconvénients. Il ne subsiste plus que pour deux catégories de produits: I° pour les beurres salés, les viandes salées, les cornichons de conserve et le sel de table, en ce qui concerne la restitution du droit intérieur de consommation sur le sel: 2° et avec des modalités particulières pour certains tissus fabriqués en tout ou en partie avec des fils de coton (v. infra).

Mesures prises avant I836, en faveur des industries d'exportation.

Depuis la Monarchie de juillet, le régime de l'admission temporaire l'a remplacé progressivement, parce qu'il présente cette grande supériorité d'éviter le versement et le remboursement des droits.

C'est l'article 5 de la loi du 5 juillet I836, qui a organisé définitivement chez nous l'admission temporaire, en posant des règles dont la plupart sont toujours en vigueur, sauf pour les blés, les sucres et les métaux. Ce n'est pas qu'avant la loi de I836, le législateur ne se fût déjà rendu compte de l'inconvénient qu'il y avait à soumettre aux droits les matières premières, que des industriels français faisaient venir de l'étranger pour les transformer, en vue de les réexporter à l'état d'articles fabriqués. Mais il n'avait pas trouvé

Source : BIU Cujas

de solution appropriée. La loi de 1814 s'était simplement bornée à autoriser le Gouvernement à supprimer ou à réduire les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures nationales et à admettre à un droit réduit certains vins étrangers introduits en France pour faire des coupages avec nos vins de Bordeaux et du Midi. Ce n'est que plus tard que fut trouvée la véritable solution qui consiste, non dans une exonération ou une réduction d'impôt mais dans un régime de "suspension des droits", qui permet à l'importateur, au cas où il fait ressortir les produits après transformation de ne supporter aucune charge et l'oblige, par contre, à acquitter les droits différés s'il ne réexporte pas.

Définition de l'admission temporaire.

L'admission temporaire consiste, en effet, dans l'entrée en franchise des produits, moyennant l'engagement par soumission cautionné, de les réexporter ou de les mettre en entrepôt, dans un certain délai, après leur avoir fait subir en France un complément de main-d'oeuvre, ou bien, si à l'expiration de ce délai, les produits n'ont pas été réexportés ou placés en entrepôt, de payer les droits dont la perception avait été suspendue.

Supériorité sur le drawbach. L'admission temporaire ne peut être accordée que par une loi.

L'admission temporaire est un système beaucoup plus simple que le drawback, puisque l'importateur n'a rien à débourser actuellement et ne souscrit qu'un engagement de paiement ultérieur conditionnel. C'est d'ailleurs un procédé d'une application délicate, auquel on a même reproché d'être une cause d'affaiblissement de la protection douanière. Telle est, du reste, la raison pour laquelle la loi douanière du 11 janvier 1892, modifiant sur ce point la loi de 1836, en vertu de laquelle l'admission temporaire pouvait être accordée par voie d'ordonnances royales, c'est-à-dire par des actes du pouvoir exécutif, a décidé que le bénéfice n'en pourrait être accordé que par une loi. Ceci doit s'entendre en ce sens que c'est la loi qui fixe les catégories de produits limitativement déterminés pour lesquelles l'importateur peut demander le bénéfice du régime de l'admission temporaire.

Difficultés d'application de l'admission temporaire Etablissement d'un rendement légal de la marchandise importée.

Les difficultés que soulève l'application de ce régime sont de natures diverses.

Il en est une qui lui est commune avec le drawback; c'est celle qui consiste à fixer le taux de rendement légal. Supposons, par exemple, qu'on reçoive en admission temporaire une certaine quantité de blé sous la condition que dans un certain délai l'importateur le fera ressortir à l'état de farine.

Source : BIU Cujas

Il faut en l'espèce fixer quelle est la quantité de farine, qui représentera à la sortie, la quantité de blé entrée, c'est-à-dire établir une présomption légale que tant de blé fournit tant de farine. Si le rendement est calculé trop bas, l'importateur sera quitte en faisant sortir moins de farine qu'il n'en a réellement obtenu et l'excédent demeurera dans la consommation intérieure, sans avoir supporté les droits, ce qui sera bien une fissure ouverte dans le système protecteur. En admettant par exemple que le rendement légal soit de 70 kilos de farine pour 100 kilos de blé, et que le meunier soit arrivé à extraire 80 kilos de farine, il apurera sa soumission en réexportant 70 kilos de farine, et gardera pour la vente à l'intérieur les 10 kilos supplémentaires sur lesquels aucun droit d'importation n'a été perçu.

Procédés pour s'assurer à la sortie de l'identité de la marchandise importée.

Une autre difficulté vient de ce qu'il est malaisé de reconnaître si le produit exporté après transformation est bien le même que celui qui a été reçu à l'admission temporaire sous forme de produit brut. Sur certains articles il est possible d'apposer à l'entrée, des marques ou signes distinctifs qui permettront de s'assurer de leur identité à la sortie. Mais ce procédé ne saurait être employé pour certains produits qui subissent une transformation complète, tels que le blé converti en farine, la fonte soumise à la fusion, etc... En pareil cas, il faudra pour être certain de l'identité, faire convoyer les marchandises par la Douane jusqu'à l'usine où elles doivent être ouvrées, voire même, pour plus de garantie, ouvrir au service l'accès des ateliers et le faire assister aux opérations de transformation. C'est de cette façon seulement qu'on pourra obtenir la certitude que la marchandise importée n'a pas été dérivée sur le marché intérieur et que le produit transformé présenté à la sortie n'a pas été fabriqué avec des matériaux d'origine nationale.

Pour faciliter le contrôle, la Douane devra parfois exiger que la sortie ait lieu par le même bureau de douane, ou tout au moins par la même bande de frontière, que l'entrée. Afin de couper court aux complications de ce qu'on appelle la réexportation à l'identique, dans laquelle on exige l'identité entre la marchandise qui sort et celle qui est entrée, il a fallu, dans certains cas, substituer au système de l'identique le système de l'équivalent dans lequel le soumissionnaire, pour se mettre en règle avec la Douane, n'a pas besoin de réexporter les

Source : BIU Cujas

produits mêmes qui ont été importés pour recevoir un complément de main-d'oeuvre, mais peut se libérer, en faisant sortir la quantité voulue en produits équivalents d'origine quelconque. Dans ce système par exem. importateur de 100 quintaux de blé pourra apurer son acquit en faisant ressortir 70,75.. quintaux selon le taux du rendement légal, d'une farine faite avec des blés quelconques, même avec des blés français.

A première vue, l'admission temporaire à l'équivalent ne parait comporter que des avantages: elle évite toutes les difficultés inhérentes au régime de l'identique et n'offre, semble-t-il aucun inconvénient au point de vue de la protection douanière. L'essentiel, en effet, à cet égard est qu'il sorte en quantité équivalente à celle qui est entrée, de telle façon que le stock national ne soit pas grossi de marchandises qui n'ont pas payé les droits: en d'autres termes que toute entrée de marchandises à l'admission temporaire détermine une sortie correspondante. Mais peu importe à première vue, que les marchandises exportées soient les mêmes que celles qui ont été introduites, ou qu'elles soient au contraire, prélevées sur la production nationale, du moment qu'elles allègent par leur exportation, le marché d'une quantité égale à celle qui a été reçue à l'admission temporaire.

Le trafic des acquits à caution.

Pourtant la pratique de l'admission temporaire à l'équivalent est bien une cause de fissure dans la protection, par suite du trafic des acquits à caution, auquel elle donne naissance. Pour saisir le mécanisme de ce trafic, il faut partir de cette idée qu'il peut y avoir dans un pays, au point de vue qui nous occupe, trois catégories d'industriels: il y a ceux qui, étant près de la frontière ou encore se trouvant dans un centre de fabrication d'accès facile pour les matériaux étrangers, tandis qu'ils sont éloignés des centres de production indigène importent des matières premières étrangères, les travaillent, les transforment et les réexportent; c'est à leur intention qu'a été imaginé le système de l'admission temporaire. Il y a, en second lieu, ceux qui importent des matières premières de l'étranger, les transforment, et ne les exportent pas, mais les versent, au contraire, dans la consommation intérieure. C'est le cas, par exemple, de nos minotiers du Midi, qui importent des blés russes, et qui en font des farines très riches en gluten pour la fabrication des semoules et des pâtes alimentaires. Enfin il y a des industriels qui, étant à la fois à proximité de cen-

Source : BIU Cujas

tres de production indigènes de matières premières, et près de débouchés extérieurs, transforment des matières premières de provenance nationale et les exportent. C'est le cas de nos minotiers du Nord, qui emploient les blés de nos départements du Nord, de l'Aisne et du Pas-de-Calais et qui expédient la farine par la Belgique.

Le système de l'admission temporaire à l'équivalent va permettre la combinaison suivante; ceux qui importent sans avoir l'intention de réexporter vont s'entendre avec ceux qui sont dans le cas inverse, c'est-à-dire qui veulent exporter sans avoir importé. L'importateur a souscrit un acquit à caution qui lui donne le droit de faire entrer une certaine quantité de produits en admission temporaire; mais cet acquit le constitue débiteur des droits, si dans un certain délai l'entrée n'est pas balancée par une sortie équivalente de produits transformés. Cet importateur s'adressera donc à un exportateur de produits indigènes, et lui transmettra son acquit, en le chargeant de lui en procurer la décharge, c'est-à dire de l'apurer par une exportation. En reconnaissance de ce service,il lui trouvera une certaine somme qu'on appelle la prime d'apurement. Les deux parties trouvent leur compte à cette transaction: d'une part, l'exportateur touche la prime d'apurement qui représente pour lui une véritable prime d'exportation, grâce à laquelle il pourra abaisser ses prix sur le marché étranger. Quant à l'importateur, qui n'aurait pas pu profiter de l'admission temporaire, s'il n'avait pu faire apurer son acquit par un tiers, au lieu de débourser le montant des droits de douane, il n'a qu'à débourser laprime d'apurement, dont le montant demeurera toujours inférieur à celui du droit de douane, car autrement l'affaire ne présenterait aucun avantage.

Si par exemple, le droit d'importation sur le blé est de 7 francs par quintal et si l'importateur à l'admission temporaire verse à l'exportateur qui décharge son acquit une prime de 4 francs, l'exportateur gagne ces 4 francs et l'importateur,de son côté économise la différence entre le droit de 7 francs qu'il a évité et la prime de 4 francs qu'il a payée: soit 3 francs.

Il peut s'établir ainsi un véritable marché des acquits à caution, le taux de la prime d'apurement, variant avec les conditions de l'offre et de la demande, c'est-à-dire suivant qu'il y a plus ou moins d'importateurs de blé ayant des acquits à

Source : BIU Cujas

apurer et d'exportateurs prêts à les apurer.

onséquence au oint de vue dou- nier du trafic es acquits à aution.

Seulement la conséquence, au point de vue douanier, c'est qu'une certaine quantité de produits étrangers destinés à rester dans la consommation intérieure est entrée sans supporter les droits, puisque l'importateur n'a eu à débourser que la prime d'apurement, qui est forcément moins élevée. Cette quantité vient accroître les stocks et peser les prix. Peu importe disent les défenseurs du système, car, pour apurer les acquits, il a fallu faire sortir une quantité équivalente de produits indigènes, de telle façon que ceci compense cela. C'est là, en réalité, toute la question. Or, la compensation alléguée ne se produit généralement que d'une façon imparfaite. Sans doute, la prime d'apurement est, par elle-même, un stimulant à l'exportation. L'offre d'une prime de 3 ou 4 francs, par exemple, par quintal de blé réexporté sous forme de farine contribuera à augmenter les exportations de farine, et il y aura compensation exactement dans la même mesure où la prime d'apurement sera la cause déterminante d'une sortie supplémentaire. Mais il ne faut pas oublier que, parmi les quantités sorties, qui ont servi à apurer des acquits, il en est qui auraient été de toutes façons destinées à l'exportation, même en l'absence de prime d'apurement, parce que certains producteurs avaient plus de facilités pour vendre à l'extérieur que sur le marché intérieur. Même sans prime d'apurement, les minotiers du Nord, par exemple, ont besoin des débouchés extérieurs pour l'écoulement de leurs farines.

Dans la mesure où les acquits sont apurés par la sortie de produits qui, de toutes façons, eussent été exportés, la compensation ne joue pas, de sorte qu'en fin de compte, l'admission temporaire à l'équivalent avec le trafic des acquits à caution, est une cause d'entrées plus encore qu'une cause de sorties, et accroît les stocks destinés à la consommation intérieure de quantités de produits étrangers qui n'ont pas payé les droits.

a règlementa- ion de l'admis- ion temporaire.

Le texte fondamental, en matière de règlementation de l'admission temporaire, est toujours l'article 5 de la loi du 5 juillet 1836, qui l'a instituée: "Des ordonnances royales pourront au- "toriser, sauf révocation en cas d'abus, l'importa- "tion temporaire de produits étrangers destinés à "être fabriqués ou à recevoir un complément de main "d'oeuvre et que l'on s'engagera à réexporter ou à "rétablir en entrepôt dans un délai qui ne pourra ex- "céder 6 mois, et en remplissant les formalités et

Source : BIU Cujas

conditions qui seront déterminées. Dans le cas où "la réexportation où la mise en entrepôt ne sera pas "effectuée dans le délai et sous les conditions déterminées, le concessionnaire sera tenu au paiement "d'une amende égale au quadruple des droits ou de la "valeur des objets importés, selon qu'ils seront ou "non prohibés, et il ne sera plus admis à jouir du "présent article".

Ce texte définit l'admission temporaire elle implique l'obligation, pour l'importateur qui bénéficie de ce régime, de faire subir une main-d'oeuvre, une transformation, à la matière introduite et de la réexporter ensuite ou de la mettre en entrepôt. Si ces conditions ne sont pas remplies, il y a abus d'admission temporaire, sanctionné par une pénalité.

Aux termes de la loi de I836, c'est le Gouvernement qui avait qualité pour condéder l'admission temporaire, c'est-à-dire pour déterminer les catégories de marchandises susceptibles d'en bénéficier ainsi que pour réglementer ses conditions d'application.

Lors de la discussion de la loi douanière du II janvier I892, les protectionnistes, qui s'inquiétaient de la brèche que le système de l'admission temporaire ouvrait, d'après eux, dans notre système protecteur, notamment du fait du trafic des acquits à caution signalé plus haut, ont fait introduire dans la loi un article I3, qui a retiré au Gouvernement le pouvoir de concéder l'admission temporaire. Ce pouvoir est transféré maintenant au législateur, qui doit prendre, au préalable, l'avis du Comité consultatif des arts et manufactures. Le Gouvernement ne conserve plus que le pouvoir réglementaire, ainsi que le droit d'accorder, dans des cas limitativement déterminés, des autorisations individuelles et exceptionnelles.

La règlementation varie, suivant les différentes catégories d'articles requs à l'admission temporaire, de sorte que l'on ne saurait la suivre ici dans tous ses détails. Cependant elle comporte un certain nombre de dispositions communes.

Dispositions communes au régime de l'admission temporaire des différentes marchandises. L'entrée et la sortie des marchandises ne peuvent avoir lieu que par des bu-

D'abord l'entrée et la sortie des marchandises sous le régime de l'admission temporaire ne peuvent avoir lieu que par les bureaux désignés à cet effet.

Les importations par mer peuvent être effectuées sous n'importe quel pavillon. En principe, tant pour les importations par mer que pour les im-

Source : BIU Cujas

portations par terre, il n'est pas fait de distinctions selon la provenance ou l'origine. Cependant, par exception, les sucres d'origine ou de provenance européenne ne sont pas reçus à l'admission temporaire. D'autre part, les blés, les orges, les fèves et féverolles d'origine extra-européenne, importés des entrepôts d'Europe,(I) ne sont admis temporairement qu'à la condition d'acquitter la surtaxe d'entrepôt.

Règles concernant les déclarations et la vérification.

Les règles concernant les déclarations et la vérification, tant à l'entrée qu'à la sortie, sont les règles habituelles; toutefois, la déclaration doit toujours indiquer le poids net et même, pour les produits taxés au brut, le poids net réel et non le poids net légal.

Ne peuvent entraîner décharge de l'acquit que les réexportations proprement dites, c'est-à-dire les sorties à destination de l'étranger, à l'exclusion de celles à destination de l'Algérie et de la Corse. Les réexportations à destination de la Tunisie ne sont pas reçues non plus en imputation des comptes de blé et autres céréales.

Les délais de réexportation ou de mise en entrepôt.

La réexportation ou la mise en entrepôt, grâce auxquelles sera obtenue la décharge de l'acquit, doit intervenir dans les six mois de l'introduction en France, sauf dispositions contraires; le dernier jour valable est celui du quantième correspondant au jour de la vérification. Par exemple, si la vérification à l'entrée a eu lieu le 30 décembre I928, le dernier jour utile pour la réexportation ou la mise en entrepôt, quand le délai est le délai habituel de 6 mois, sera le 30 juin. Si le délai est fixé en jours, et s'il est, par exemple, de I5 jours, le jour de vérification est inclus. La vérification ayant eu lieu à l'entrée, le 30 décembre I928, le dernier jour utile sera le I4 janvier I929.

Liquidation des droits sur les marchandises en entrepôt en vertu de l'admission temporaire.

Les produits, qui sont constitués en entrepôt à la décharge de l'admission temporaire, s'y trouvent placés exactement dans les mêmes conditions que les autres marchandises entreposées. S'ils sortent ultérieurement de l'entrepôt pour être versés à la consommation intérieure, ils acquitteront les droits applicables à la matière première importée, d'après le tarif en vigueur à l'époque de la sortie.

La soumission

L'admission temporaire n'a lieu que sous la garantie d'une soumission cautionnée en deux expé-

---

(I) On se rappelle que l'on désigne sous le nom d'entrepôts d'Europe les pays d'Europe, d'où l'on importe des marchandises d'origine extra-européenne.

Source : BIU Cujas

cautionnée.

ditions; l'une de ces deux expéditions est remise à l'importateur et lui sert d'acquit à caution, qu'il doit représenter pour obtenir l'apurement du compte au moment où il effectue la réexportation de la marchandise ou qu'il la constitue en entrepôt. La décharge du titre est donnée en suite de la constatation par le service de la sortie effective ou de la mise en entrepôt.

Les réexportations partielles.

Les sorties peuvent d'ailleurs n'être que partielles; dans ce cas, le titre reste déposé au bureau de la première sortie et il est annoté au fur et à mesure des sorties successives jusqu'à complète compensation. Si les autres sorties doivent avoir lieu par un bureau différent, le titre, déjà annoté des réexportations effectuées, est remis à l'importateur, qui le dépose à l'autre bureau, et c'est le bureau de la dernière sortie qui retournera le titre complètement déchargé au bureau d'émission. Le commerce peut d'ailleurs demander, que, pour éviter les erreurs possibles, les réexportations partielles soient toutes suivies par le même bureau qui dans ce cas, reste naturellement dépositaire du titre. Les produits à réexporter sont présentés et vérifiés à ce bureau, et expédiés de là sur celui de sortie effectif sous plombs et sous le couvert d'un passavant. L'acquit n'est déchargé que lorsque tous les passavants sont revenus au bureau d'émission revêtus de l'attestation du passage à l'extérieur. Par exception, pour un petit nombre de produits, les droits applicables sont, non pas les droits afférents à la matière première, mais les droits du tarif minimum afférents au produit fabriqué. C'est le cas, par exemple, pour la caféine, le thé, les essences de clous de girofle, les huiles et farines de soja ou de blés. Ainsi, la farine, sortant de l'entrepôt sera taxée comme farine et non comme blé, bien que ce soit du blé qui ait été reçu en suspension des droits.

L'admission temporaire peut avoir, soit à l'identique, soit à l'équivalent.

L'admission temporaire, a lieu, tantôt à l'équivalent, le système adopté variant suivant les catégories de marchandises. Parti du principe de l'identique, on a été conduit à raison des difficultés du contrôle, à admettre le système de l'équivalent et à en élargir de plus en plus le champ d'application.

L'admission à l'identique. Procédés employés pour s'assu-

En cas d'admission à l'identique, c'est à-dire lorsque le soumissionnaire est tenu, pour obtenir décharge de l'acquit, de faire sortir les produits mêmes qui ont été fabriqués au moyen des matières premières introduites sous le bénéfice de l'admis

Source : BIU Cujas

lance commerciale, fortement déficitaire, il eut été peu avisé de choisir ce moment pour entraver nos ventes à l'étranger, en augmentant les droits sur les matières premières ou les produits semi-ouvrés destinés à être réexportés à l'étranger, après complément de main-d'oeuvre.

décret du 8 juil- t 1919, qui ins- itue l'admission emporaire spé- ciale.

Une première solution aurait pu consister à étendre à de nouveaux produits le régime de l'admission temporaire normale. Pour cela, il aurait fallu une loi et, au préalable, une consultation du Comité des arts et manufactures. Cette solution n'aurait donc pu intervenir qu'après des délais plus ou moins longs, qu'il fallait éviter. Peut être aussi, le gouvernement ne se souciait-il pas particulièrement d'ouvrir alors une discussion douanière devant le Parlement.

Le décret du 8 juillet 1919, en même temps qu'il introduisit le système des coefficients adopta donc une solution différente, en édictant que les produits étrangers pourraient être reçus moyennant le simple paiement des droits de base sans coefficient, sauf engagement de les réexporter après transformation, manipulation ou conditionnement. Ce régime, qui a reçu le nom d'admission temporaire spéciale, et dont l'institution par décret était d'une légalité contestable, étant donné les termes de la délégation que le gouvernement avait reçue du Parlement, a été d'ailleurs légalisé dans la suite par la loi du 9 janvier 1920, qui a homologué le décret du 8 juillet 1919.

archandises aux- uelles est appli- ué le régime de 'admission tem- oraire spéciale.

L'arrêté ministériel du 1er juin a fixé les conditions d'application du nouveau régime en donnant une liste de dix catégories de produits appelés à en bénéficier. Depuis lors, sont intervenus d'autres arrêtés, qui ont sensiblement allongé cette liste. Elle comprend actuellement environ 120 catégories d'objets divers, depuis le carton en feuilles pour la fabrication des boîtes d'emballage, jusqu'aux jumelles d'aluminium, destinées à recevoir une garniture de nacre.

Dans le projet N° 3352 de révision du tarif douanier, qui fut présenté au Parlement en 1927, le gouvernement avait introduit un article pour supprimer l'admission temporaire spéciale; il faisait valoir que ce régime avait un caractère essentiellement provisoire et devait prendre fin le jour où les coefficients seraient incorporés aux droits; que, d'ailleurs, dans un régime normal, on ne concevrait pas le maintien d'une faveur qui exonererait quantité d'

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3
Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

articles d'au moins les 4/5 du montant des droits inscrits au tarif.

La suppression du régime de l'admission temporaire fut effectivement votée par la Chambre des Députés, le I3 mai I927. Quant au Sénat, il n'eut pas à se prononcer, puisqu'il ne fut pas saisi du projet N° 3352 dont la discussion est restée en suspend au Palais-Bourbon. Cependant, à la Chambre même des voix s'étaient fait entendre pour combattre la suppression et il avait été demandé que, au cas où elle serait maintenue, le régime de l'admission temporaire normale fut du moins, à titre de compensation, étendu à de nouveaux produits. Tel était le sens d'un article additionnel déposé le I7 mai I927 par M. Cayrol; l'article fut renvoyé à la commission des douanes de la Chambre, qui semblait lui être favorable.

L'additif douanier du 2 mars I928 maintient à titre provisoire le régime de l'admission temporaire spéciale.

Tenant compte de ce revirement, le Gouvernement, dont l'opinion s'était modifiée dans l'intervalle, a fait voter, dans l'additif douanier du 2 mars I928, un article I0, en vertu duquel "à titre provisoire et jusqu'à la mise en vigueur du tarif général des douanes, les produits jouissant du bénéfice de l'admission temporaire spéciale, prévu par le décret du 8 juillet I9I9, continueront à en bénéficier dans les conditions fixées par les règlements en vigueur, à la date de la promulgation de la présente loi, et moyennant le paiement des droits de base, applicables antérieurement à cette date, majorés s'il y a lieu, du coefficient I,7 représentant la double majoration de 30 % des droits spécifiques, édictés par la loi du 6 août I926 et le décret du I4 août suivant".

Différence entre l'admission temporaire spéciale et l'admission temporaire normale

Le maintien de ce régime constitue un avantage très appréciable pour notre commerce d'exportation dont il est de nature à stimuler énergiquement les progrès.

Il convient d'ailleurs de se bien rendre compte de la différence qui le sépare du régime de l'admission temporaire normale.

Dans le régime de l'admission temporaire normale, les produits sont reçus en franchise provisoire, sous condition de réexportation. Dans l'admission temporaire spéciale, ils acquittent, au contraire un droit, mais un droit considérablement réduit, puisque c'est simplement l'ancien droit de base majoré s'il y a lieu du coefficient I,7: donc un droit inférieur d'au moins les 4/5 et souvent davantage aux droits actuellement perçus à titre normal.

En outre, à moins de soupçon d'abus, et contrairement à ce qui a lieu pour l'admission tempor

Source : BIU Cujas

re normale, en cas de non décharge des soumissions souscrites, c'est-à-dire quand les produits ne sont pas réexportés et restent à la consommation intérieure, aucune pénalité n'est encourue; l'Administration perçoit simplement le complément des droits, majoré d'une somme représentant l'intérêt à 5 % de ce reliquat à partir du jour de l'importation.

Conditions d'application du régime de l'admission temporaire spéciale.

Pour bénéficier de l'admission temporaire spéciale, les importateurs n'ont qu'à souscrire une soumission cautionnée portant engagement de réexporter la marchandise après reconditionnement ou main-d'oeuvre dans un délai de 6 mois (d'ailleurs susceptible de prorogation, suivant les circonstances). Les déclarations, outre les énonciations habituelles, doivent contenir toutes les indications susceptibles de faciliter l'identification des produits à la sortie. L'admission temporaire spéciale se pratique en effet à l'identique.

Les sorties ne peuvent avoir lieu que par les ports d'entrepôt réel et par les bureaux ouverts au transit ou aux marchandises taxés à plus de 20 francs les 100 kilos. Les taux d'équivalence entre la quantité de marchandises introduites et la quantité de produits transformés, qui serviront à apurer les soumissions, sont fixés par le ministre des finances, sous réserve, en cas de contestation, de décisions concertées entre le Ministre du commerce et le Ministre des finances, après avis du Comité des arts et manufactures. Quant à l'identification des produits, lors de la réexportation, elle est assurée suivant les procédés habituels: estampillage, poinçonnage, apposition de plombs ou de cachets, prélèvement d'échantillons, etc....

Cas où les marchandises peuvent être à titre exceptionnel, reçues à l'admission temporaire.

Jusqu'ici, on n'a envisagé que l'admission temporaire fonctionnant à titre régulier; il y a quelques cas où des marchandises peuvent être reçues à l'admission temporaire à titre exceptionnel. Ainsi, les chefs locaux peuvent autoriser l'importation temporaire d'objets en cours d'usage, à condition qu'ils soient présentés isolément ou en petit nombre, lorsque ces objets sont introduits en France pour subir une réparation ou recevoir un complément de main-d'oeuvre (par exemple, ustensiles, machines, glaces à étamer, tissus, à restreindre, etc) Il en va de même pour les machines et appareils destinés à subir des essais en France, ou pour les châssis d'automobiles destinés à être adaptés à une carrosserie française. L'admission a lieu sur délivrance d'un acquit descriptif.

Source : BIU Cujas

avec les formalités nécessaires pour assurer l'identification, et sous la condition que la sortie s'effectuera dans un délai assez bref qui, en principe, ne peut jamais excéder 6 mois.

Aux termes de l'article I3 de la loi du II janvier I892, peuvent également être admis temporairement les emballages vides, qui doivent servir à l'exportation de produits pris à l'intérieur du territoire. La réexportation de ces emballages doit avoir lieu naturellement à l'identique, dans un délai strictement limité au temps nécessaire pour les opérations de chargement et de réexpédition. Les droits du fisc sont garantis par un acquit à caution.

Enfin, aux termes de l'article I5 du décret du 27 août I9II,, certains emballages importés pleins peuvent également être reçus à l'admission temporaire; c'est le cas des récipients en tôle ou en acier, contenant des produits chimiques faiblement taxés, des tubes à gaz liquifié, des touries à acide, etc... Toutefois, lorsque ces emballages contiennent des marchandises taxées au brut, leur poids est cumulé pour la liquidation des droits, avec les poids de la marchandise; le seul effet, en l'espèce, de l'admission temporaire est que ces emballages acquittent toujours le même droit que celui qui est applicable au contenu et jamais le droit propre au contenant, lorsque ce dernier est supérieur. (I)

Remboursements à forfait.

Le système du remboursement à forfait. Son origine.

Un dernier régime spécial qu'on désigne sous le nom du système de remboursement à forfait s'applique à certaines catégories de tissus de coton pur ou mélangé de soie. Ce régime participe au caractère de drawback, sans être pourtant un drawback proprement dit. Il a été institué par l'article IO de la loi du II janvier I892, en remplacement de l'admission temporaire qu'un décret du I8 septembre I883 avait accordée aux fils de coton écru N° 50 et au-dessus destinés à la fabrication des mousselines et des tissus soie et coton.

On se trouvait, à ce moment-là, en présence d'un conflit qui mettait aux prises les fabricants exportateurs de tissus et les filateurs français. Les premiers réclamaient des facilités plus

---

(I) sur les règles relatives à la taxation des emballages, v. supra p. 264 et suiv.

(2) Le N° du fil, c'est le nombre de petits écheveaux ou "échevettes" de I.000 mètres en fil simple nécessaire pour faire 500 gr. de poid plus le N° du fil est élevé, plus ce fil est fin, puisque ceci veut dire qu'il faut un plus grand nombre d'échevettes pour constituer le poids d'une livre.

Source : BIU Cujas

larges et se plaignaient de la portée limitée et insuffisante du décret de 1883, qui ne visait que certaines catégories de fils et de tissus. Au contraire, les filateurs étaient hostiles à tout élargissement de l'admission temporaire et à toute réduction des droits. C'est pour concilier les intérêts divergents qu'on a imaginé le système du remboursement à forfait.

Domaine d'application du système du remboursement.

Les exportateurs ont droit au remboursement de 60 % des droits de douane du tarif minimum afférents aux fils de coton, qui forment la matière première, sans que la douane se préoccupe d'ailleurs et c'est là la particularité du système - de savoir quelle est l'origine de ces fils et s'ils sont de fabrication étrangère ou de fabrication française. Ce régime ne s'applique que pour certaines catégories de tissus limitativement déterminées par la loi, notamment les tissus de coton teints en fils, les tissus mélangés soie et coton, les mousselines, tulles et dentelles etc... fabriqués en coton pur ou renfermant au moins 50 % (exceptionnellement 25 %) de coton. (I)

N'ont droit au remboursement que les exportations à destination de l'étranger, à l'exclusion de celles qui sont à destination de la Tunisie ou des groupes de colonies françaises assimilées. Les déclarations de réexportation en vue de l'obtention du remboursement à forfait ne sont reçues que quand la somme à rembourser n'est pas inférieure à 10 frs; les déclarations doivent contenir toutes les indications nécessaires pour faciliter le remboursement.

Ce système n'est ni une admission temporaire, ni un drawback, ni une prime.

Le système du remboursement à forfait ne constitue pas une admission temporaire. En effet, tous les cotons filés, importés de l'étranger, payent les droits au tarif normal, ce qui donne satisfaction aux filateurs français.

Ce n'est pas non plus un drawback proprement dit, car le drawback est la restitution de droits effectivement payés. Or, ici le remboursement

---

(I) Pour les dentelles, tulles et mousselines, on ajoute au remboursement calculé sur cette base une majoration, qui est fixée pour chaque catégorie par le Comité des arts et manufactures, et qui ne peut jamais dépasser 40 %, afin de tenir compte des déchets de fabrication.

Source : BIU Cujas

a lieu, non seulement pour les fils de coton étrangers mais même pour les fils de fabrication française, qui, comme tels, n'ont pas payé de droits.

Ce n'est pas davantage, comme on serait tenté de le croire d'abord, une prime, lorsqu'il s'agit des remboursements alloués à des fils de fabrication française. En effet - et c'est là la clef de tout le système pour les fils de coton, nous dépendons en grande partie des filatures étrangères. Si nous nous approvisionnions exclusivement à l'étranger, il est évident que le droit de douane jouerait intégralement, c'est-à-dire augmenterait les prix intérieurs exactement de son montant. Mais une partie des fils de coton, quoi que la moins importante, est fournie par l'industrie française; les prix sur le marché français sont donc fonction à la fois de l'offre de fils étrangers et de l'offre de fils de production indigène, et le droit ne joue plus intégralement. On a estimé qu'il relevait les prix sur le marché français, non pas de son montant intégral, c'est-à-dire de 100 % de ce montant, mais seulement de 60 %. En rendant aux exportateurs 60 % des droits de douane du tarif minimum afférents aux fils de coton mis en oeuvre, on leur fait donc remise de la majoration artificielle des prix de la matière première, qui résulte de l'existence du droit, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper de savoir si les fils mis en oeuvre sont français ou étrangers.

Caractère forfaitaire de ce système.

Il va de soi que ce système a un caractère forfaitaire, puisqu'il est basé sur la présomption que l'augmentation en France du prix des cotons filés dûe à la protection douanière représente 60 % du montant des droits. Cette présomption est plausible en l'espèce, mais il n'est pas besoin de dire qu'un pareil système a besoin d'être manié d'une façon très prudente et ne pourrait être généralisé.

S'il était appliqué à des matières premières pour lesquelles nous ne sommes pas tributaires de l'étranger dans une forte proportion, dépassant celle des apports que fournit la production nationale, il aboutirait à faire payer par le Trésor plus qu'il n'a reçu, puisque le remboursement est accordé aux matières d'origine nationale aussi bien qu'aux autres.

Source : BIU Cujas

Enfin, au cas où le forfait serait arbitraire et où la somme remboursée excéderait l'augmentation effective des prix due à l'action des droits de douane, une partie du remboursement constituerait un véritable cadeau à l'exportateur, c'est-à-dire jouerait le rôle de prime à l'exportation, ce qui pourrait provoquer des protestations de la part des autres pays et les conduire à prendre, en guise de représailles, des mesures d'antidumping contre nous.

ORGANISATION DU SERVICE DES DOUANES

Les questions douanières relèvent de deux ministères; le ministère du Commerce et le Ministère des Finances, la conception de la politique douanière relève du premier, tandis que le second en assure l'application.

Le ministère du commerce s'occupe des questions de politique douanière

Au ministère du Commerce, deux directions s'occupent des questions douanières; la direction des affaires commerciales et économiques et la direction des accords commerciaux et de l'information économique. La première s'occupe des tarifs, de leur préparation, de leur révision, etc... la seconde, comme l'indique son nom, des accords commerciaux. Naturellement, le ministère des affaires étrangères est appelé àparticiper aux négociations, soit qu'il indique lui-même au ministère du commerce l'intérêt qu'il y aurait à entamer des pourparlers avec tel ou tel pays, soit qu'il donne son avis sur les négociations en cours. Il a même été question, dans ces dernières années, de créer une commission des accords commerciaux, qui aurait été, en principe, présidée par le ministre des finances; mais ce projet n'a pas eu de suite.

Tant en ce qui concerne les modifications à apporter aux tarifs que pour l'élaboration des accords commerciaux, la pratique s'est développée de plus en plus, d'une collaboration étroite entre

Source : BIU Cujas

l'administration et les grands groupements économiques, qui sont invités à formuler leur opinion, et qui prennent une part active aux travaux.

Le ministère des finances s'occupe de l'application des accords commerciaux et des tarifs

Quant à l'application des accords et des tarifs, elle est exclusivement de la compétence du Ministre des finances, qui dirige seul les services d'exécution.

Ceux-ci sont représentés par la direction générale des douanes qui, avec la direction générale des contributions directes de l'enregistrement des domaines et du timbre, la direction générale des contributions indirectes, et la direction générale des manufactures de l'Etat, constitue l'une des quatre directions générales du ministère.

Historique de l'organisation du service et de la Direction Générale des Douanes

Avant la Révolution, les traites étaient confiées à la Ferme Générale, dont les attributions se trouvaient définies et réglementées par le titre X de la grande ordonnance de I687? Après l'unification des droits par la Constituante, et la suppression de toutes les fermes d'impôts, les anciennes attributions de la Ferme Générale furent confiées à la Régie des douanes nationales, à la tête de laquelle furent placés 8 régisseurs généraux, dont 7 choisis parmi les membres de la Ferme Générale.

Les attributions actuelles de la Direction Générale était alors scindées entre plusieurs départements ministériels; ainsi les archives, la balance du commerce, les primes et encouragements, étaient de la compétence du ministère de l'Intérieur, tandis que le ministère de la Marine s'occupait de toutes les questions concernant les bâtiments de mer: entrée et sortie des navires, déclarations par manifeste etc..

Ce fut la Convention qui rassemble par le décret du 2I septembre I793, tous ces divers services entre les mains de la régie des douanes, dont elle réduisit, d'autre part, le nombre des régisseurs de sept à trois.

Le décret du 16 décembre I793 supprima peu de temps après la nouvelle régie , dont les attributions furent transférées au ministère des Affaires étrangères, qui les exerçait par l'intermédiaire d'un bureau central, divisé en trois sections, et de 40 inspecteurs ambulants.

Lorsque la loi du 12 germinal an II supprima tous les ministères, qui furent remplacés par des commissions ou des agences sous les ordres directs de la commission des revenus nationaux, " l'Administra-

Source : BIU Cujas

tion des douanes devint une agence spéciale, comprenant trois divisions.

Cette période de désorganisation et d'anarchie administrative prit fin avec l'arrêté consulaire du 27 fructidor an IX, qui créa la Direction générale des douanes sous les ordres d'un directeur général, assisté de 4 administrateurs, auxquels un arrêté de l'an X adjoignit un secrétariat général. En 1803, furent créés quatre inspecteurs généraux, mais cette création resta plus ou moins à l'état théorique.

En 1812, après la création du Ministère du commerce et des manufactures, la direction générale fut rattachée au nouveau département. Mais, dès la première Restauration, en vertu de l'ordonnance du 17 août 1914, elle revint aux Finances, où elle est toujours demeurée depuis lors, et où elle fut fusionnée, sous le nom de Direction générale des contributions indirectes, avec l'ancienne Régie des droits réunis, bien que les deux services fussent maintenus séparés en fait. Bientôt même l'ordonnance du 6 décembre 1814, complétée par un arrêté ministériel du 7 décembre 1914, rétablit à la tête du service des douanes un directeur propre qui, bien que sous les ordres du Directeur général des contributions indirectes, avait un conseil d'administration particulier.

Le gouvernement des Cent Jours rendit à la douane son autonomie en en refaisant une direction générale indépendante, par le décret du 25 mars 1815. Ramenée, lors du retour de Louis XVIII, au rang de direction simple, elle recouvra bientôt à la suite de l'ordonnance du 5 octobre 1915, son rang de Direction générale et conserva son indépendance qu'elle devait garder jusqu'en 1851. Un décret du 27 novembre 1816 consolida définitivement les pouvoirs du directeur général et précisa les attributions du conseil d'administration.

Jusqu'en 1851, on ne relève plus de modifications essentielles, si ce n'est que, pour des raisons d'économie, l'importance du service est réduite à différentes reprises. Ainsi, par l'ordonnance du 17 mai 1817, les administrateurs sont supprimés et remplacés, pour constituer le conseil d'administration, par un nombre égal d'agents supérieurs. L'article de l'ordonnance du 30 janvier 1832 les rétablit. Sous la Monarchie de juillet, une ordonnance du 5 janvier 1831 fit redescendre la direction générale des douanes

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3
Répétitions Ecrites et Orales

Source : BIU Cujas

au rang de direction ordinaire, et remplaça les quatre administrateurs par quatre sous-directeurs; enfin, les inspecteurs généraux qui, depuis I803, avaient été alternativement créés et supprimés, disparurent définitivement. L'ordonnance du 17 décembre I844 releva les titres de directeur général et d'administrateur. Nous ne citerons que pour mémoire la réforme sans lendemain réalisée par le gouvernement provisoire de I848, qui supprimait toutes les directions générales du Ministère des finances et qui faisait retomber les administrateurs des douanes dont elle réduisait le nombre à 3, au rang de sous-directeurs.

Au contraire, le décret du 27 décembre I85I marque une réforme extrêmement importante et qui devait durer pendant 18 années. L'Administration des douanes, celle des contributions indirectes et celle des tabacs étaient fusionnées en une Direction générale unique, dont le conseil d'administration se composait des administrateurs, au nombre de 6, appartenant à chacun de ces services. Après une expérience fâcheuse et trop prolongée, la scission fut de nouveau effectuée par le décret du 19 mars I869, et les Douanes sont redevenues, depuis lors, une Direction générale indépendante.

L'organisation actuelle des services de la douane

Le service des Douanes comprend l'administration centrale et l'administration locale, divisée en service actif et en service sédentaire.

L'administration centrale
Le Conseil d'administration

A la tête de l'Administration centrale est placé le Directeur général, assisté de trois administrateurs, placés chacun à la tête d'une division et qui constituent avec lui le Conseil d'administration. Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions sur lesquelles le ministre désire ou doit le consulter (par exemple, la création de nouveaux bureaux de douane) et statue sur un certain nombre de questions pour lesquelles compétence lui est dévolue par les lois douanières.

Les bureaux

Quant aux bureaux, ils comprennent outre le bureau central et du personnel, qui est placé sous les ordres immédiats du directeur général, neuf bureaux, qui sont groupés en trois divisions:

Ière division: trois bureaux.

Premier bureau: législation et conventions; préparation des projets de lois et règlements; rédaction des observations préliminaires; études sur les transformations de droits et taxes; taxe sur le chiffre d'affaires et taxe à l'importation, régime des produits pétroliers, conventions de commerce et

Source : BIU Cujas

de navigation.

2ème bureau; tarif; application du tarif, déclarations, vérifications, prohibitions, etc...

3ème bureau: contentieux

Deuxième division: trois bureaux.

Premier bureau Statistique commerciale; situation annuelle des recouvrements.

Deuxième bureau: régimes spéciaux, droits de statistique, taxes intérieures, expositions, colis postaux, sels et pêches; mesures sanitaires, tourisme international.

Troisième bureau: navigation, admissions, temporaires, entrepôts, transit; colonies.

Troisième division, trois bureaux.

Premier bureau: service général, organisation des bureaux et des brigades, police des rayons, visite des voyageurs, contrôle du personnel, questions d'organisation du transit international de la navigation aérienne, etc...

Deuxième bureau: brigades, personnel des brigades.

Troisième bureau; comptabilité et matériel, cautionnements etc...

e servi ce local
e service actif
es brigades

Quant au service local, il se divise, comme on l'a indiqué plus haut en service actif et en service sédentaire.

La base fondamentale de l'organisation du service actif est toujours la loi du Ier mai I79I, qui a institué la régie des douanes nationales et qui a divisé les nouvelles lignes frontières en brigades, inspections et directions. La brigade est composée d'un certain nombre de préposés sous les ordres d'un brigadier et de sous-brigadiers; plusieurs brigades constituant une lieutenance et plusieurs lieutenances une capitainerie. Pour le service maritime, existe un personnel spécial, avec des patrons et des marins de la douane.

Le service actif est organisé militairement, et en temps de guerre, les brigades sont groupées en bataillons, placés chacun sous les ordres d'un inspecteur divisionnaire.

Le personnel du service actif assure la perception de l'impôt et s'oppose aux importations et aux exportations en fraude. Il prête également son concours aux autres administrations fiscales ainsi qu'à la police de la pêche, de la chasse, à la recherche des contrefaçons de librairies etc

Source : BIU Cujas

Les principes généraux de la surveillance

Lesprincipes généraux de la surveillance sont les suivants:

sur les frontières de terre, la végétation et les accidents de terrain rendent la surveillance plus difficile, aussi sont elles protégées par deux lignes de douanes, une première ligne toute proche de la frontière, constituée par une série ininterrompue de postes, communiquant les uns avec les autres, et une seconde ligne distante de la première d'une vingtaine de kilomètres, vers la limite intérieure du rayon douanier. Entre les deux, pour assurer la liaison et battre le terrain, circulent des brigades mobiles et ambulants.

Sur le littoral, la fraude est plus malaisée, parce que l'on peut surveiller de loin l'approche des embarcations et que la côte, selon qu'elle est plate ou escarpée, permet d'apercevoir les mouvements suspects ou dresse un obstacle naturel à la contrebande. Aussi n'y a-t-il qu'une seule ligne de douanes, simplement soutenue, sur les points particulièrement menacés, par des brigades ambulantes.

La penthière

A chaque brigade est confiée la surveillance d'une bande de frontière de quelques kilomètres qu'on appelle la penthière, et sur laquelle son action s'exerce par le moyen d'observations, d'embuscades, de patrouilles, d'investigations, de rebats et contre rebats. Le jour, le service consiste en factions et en circulations, et la nuit en embuscades, tendues par des groupes de deux ou trois agents.

Le rebat et le contre rebat

Chaque matin, deux préposés partent du poste qui se trouve au centre de la brigade, et, se tournant le dos, parcourent chacun la moitié de la penthière jusqu'aux confins de la brigade voisine, pour relever toutes les pistes et traces de passage de contrebandiers au cours de la nuit. C'est ce qu'on appelle le rebat de jonction; il est parfois remplacé par le rebat-croisé, dans lequel le parcours a lieu du poste d'une brigade au poste de la brigade voisine, les préposés de deux brigades se croisant ainsi, dans leur route à la limite des deux penthières. Les préposés qui font le rebat échangent, à leur contact avec ceux de la brigade voisine, des documents de service, ce qui permet à leurs chefs de contrôler que le rebat a été réellement effectué.

Le rebat est doublé sur les frontières de terre, par le contre-rebat, qui est effectué par un sous-officier généralement sur une autre ligne que

Source : BIU Cujas

celle suivie dans le rebat, afin de rechercher les postes qui n'auraient pas marqué sur la voie suivie par les rabatteurs.

L'ordre de service de la brigade est d'ailleurs fixé par le brigadier, qui l'inscrit sur un registre de travail, de façon à permettre à un inspecteur survenant à l'improviste de savoir immédiatement où sont les agents et ce qu'ils doivent faire à ce moment-là.

Le service actif a encore dans ses attributions le service d'"écor", c'est-à-dire la coopération à la partie matérielle des opérations du travail des bureaux auquels sont attachés des sous-officiers et des préposés-visiteurs, chargés de dénombrer sous la surveillance des inspecteurs sédentaires, les colis qui entrent ou qui sortent, de percevoir le droit de statistique, d'aider à la pesée et à la manutention des colis etc...

Le service sédentaire. Il comprend le cadre supérieur, le cadre principal et le cadre secondaire

Quant au service sédentaire, dont l'organisation est actuellement fixée par le décret du 24 décembre 1927, il comprend trois cadres; le cadre supérieur, dans lequel figurent les directeurs, les inspecteurs divisionnaires et les receveurs principaux; le cadre principal dans lequel figurent les inspecteurs sédentaires, les contrôleurs et les receveurs particuliers, et enfin le cadre secondaire, auquel appartiennent les vérificateurs et les receveurs buralistes.

Les directeurs sont au nombre de 23, ayant chacun sauf le directeur de la douane de Paris, la charge du service d'un rayon de frontière, plus ou moins étendu suivant les régions, ils sont assistés d'inspecteurs et sous-inspecteurs divisionnaires.

L'inspecteur divisionnaire exerce son action à la fois sur le service actif et sur le service des bureaux; il s'assure de l'exécution du service des brigades au cours de ses tournées, visite les bureaux, vérifie la caisse des receveurs et arrête leur comptabilité. Dans certaines circonscriptions moins importantes, un sous-inspecteur divisionnaire tient lieu d'inspecteur en titre.

Le service des bureaux

Le service des bureaux se décompose en trois services distincts: a) le service de la recette pour la perception des droits, et le maniement des fonds, b) service des bureaux proprement dit c'est-à-dire service des écritures; c) service de la visite; Dans les petits bureaux, tous ces services, recette, écritures, visite, sont sous les

Source : BIU Cujas

ordres du receveur particulier des douanes; dans les bureaux plus importants, la direction du service appartient au receveur principal, mais le service de la visite est assuré par un sous inspecteur sédentaire. Enfin dans les très grands bureaux, le receveur principal est uniquement spécialisé dans le service de la recette, la direction de toutes les autres opérations appartenant à un inspecteur sédentaire (1).

Les receveurs principaux

Les fonctions des receveurs principaux sont donc variables, suivant l'importance du bureau dans lequel ils sont placés; tantôt ils sont chargés de toutes les opérations à l'exclusion de celles de la visite, tantôt ils s'occupent exclusivement des opérations de recette et de comptabilité. Ils sont d'ailleurs les seuls comptables de douanes justiciables de la Cour des comptes, les receveurs particuliers des douanes, qui existent dans les petits bureaux, leur étant subordonnés et leur rendant suivant l'expression consacrée, leurs comptes de "clerc à maître". Le receveur principal reprend leurs écritures dans sa comptabilité et en endosse la responsabilité vis-à-vis de la Cour des comptes, à laquelle il fournit seul des comptes.

Le receveur principal est également chargé du service des hypothèques maritimes, ainsi que de toutes les questions concernant le crédit des droits.

Garanties dont bénéficient les agents des douanes dans l'exercice de leurs fonctions

Les agents des douanes bénéficient dans l'exécution de leur service, d'un certain nombre de garanties.

Tout d'abord la loi leur a conféré une protection spéciale en édictant des peines particulières et plus graves que les sanctions de droit commun contre l'opposition ou le trouble à l'exercice de leurs fonctions ou contre les injures à leur adresse et mauvais traitements, dont ils pourraient être victimes. (Loi des 6-22 août 1791, titre XIII art. 14; Loi du 4 germinal an II, titre IV, art. 2).

D'autre part la loi de 1791 (titre XIII, art. 15 leur a accordé "le port d'armes à feu et autres", et, par conséquent, le droit de s'en servir. Ce droit est admis sans aucune réserve contre les animaux. A l'égard des personnes, il peut s'appuyer sur plusieurs textes. Les articles 327 et 328 du Code pénal disposant qu'il n'y a ni crime ni délit, lorsque l'homicide, les coups et blessures

(1) Les tout petits bureaux sont confiés à ses agents retraités des douanes, qui prennent le titre de receveurs-buralistes.

Source : BIU Cujas

ont été ordonnés par la loi et commandés par l'autorité légitime" ou " commandés par la légitime défense de soi-même ou d'autrui". La Cour de cassation appelée à se prononcer, dans ses arrêts des 15 mars I82I de 5 décembre I822, a invoqué l'article I86 du Code pénal, aux termes duquel les violences commises par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, ne peuvent constituer un crime ou un délit que lorsqu'elles ont lieu sans motifs légitimes. Il appartiendra donc au jury de la Cour d'assises, en cas de mort d'homme, de dire si l'emploi des armes avait ou non un motif légitime,

Droit de passage et de circulation sur les propriétés privées

Enfin, la loi prévoyant pour les préposés la possibilité de"suivre la fraude sans interruption " pour effectuer une saisie la jurisprudence en a déduit qu'ils ont le droit de passage et de circulation sur toutes les propriétés privées. Les riverains ne peuvent apporter aucun obstacle à la surveillance qu'ils exercent sur la côte et doivent leur laisser libre passage. Dans toute l'étendue du rayon, ils ont droit de tendre partout des embuscades, même à l'intérieur des propriétés.

POLICE DU RAYON

Le rayon de douane

La surveillance du service s'exerce dans l'étendue de ce qu'on appelle le rayon de douane. La police du rayon fait l'objet de règles particulières et rigoureuses? On doit distinguer, à cet égard, la police des côtes et la police des frontières de terre.

La police du rayon sur les côtes

Sur les côtes, le rayon de douanes s'étend en mer jusqu'à 2 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 (deux lieues et demie). La police en mer s'exerce au moyen des embarcations de la douane.

Le capitaine de tout navire, se trouvant dans les 2 myriamètres de la côte doit recevoir à son bord leurs agents des douanes et leur remettre à première réquisition une copie du manifeste, dont ils visent l'original. Les navires de moins de 100 tonneaux, qui sont à l'ancre ou qui louvoient à l'intérieur des 2 myriamètres doivent, en outre, supporter la visite.

Lorsque les navires sont arrivés, c'est-à-dire lorsqu'ils stationnent sur la rade, dans le port ou dans la rivière, le droit de visite s'applique

Source : BIU Cujas

alors à tout bâtiment sans distinction de tonnage, y compris même les bâtiments de guerre français. La seule exception à ces règles est le cas de relâche forcée.

A terre, sur la côte bien qu'il n'y ait pas de seconde ligne, l'exercice des agents est autorisé dans l'étendue d'un myriamètre 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 circulation de nuit de certaines marchandises, tissus, fils de coton, poisson salé, denrées coloniales, tabac, et sucre raffiné, est interdite dans les deux lieues des côtes ou des fleuves, qui aboutissent à la mer (loi du 8 floréal an XI, art. 85).

La police du rayon sur les frontières de terre

Sur les frontières de terre, le rayon comprend toute la zone qui s'étend jusqu'à 2 myriamètres, c'est-à-dire 20 kilomètres de la frontière, (loi du 8 floréal an XI art. 84. La loi du 28 avril 1816 a même permis, lorsque les conditions du terrain rendent cette mesure nécessaire, d'étendre, la limite du rayon à 25 kilomètres. Enfin, uniquement pour la recherche à la circulation ou à domicile des marchandises de 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 ferme le rayon est délimitée par des états établis par les préfets et qui doivent être affichés dans tous les lieux de la frontière qu'enveloppe la ligne.

Des dispositions particulières régissent 1° la circulation, 2° les dépôts de marchandises, 3° la création d'usines et de moulins, 4° le pacage de bestiaux à l'intérieur du rayon.

Règles relatives à la circulation des marchandises dans la zone du rayon

1) En principe, les marchandises qui circulent dans le rayon doivent être accompagnées d'un passavant délivré par un bureau de douane ou d'une expédition en tenant lieu, telle que quittance des droits ou acquit à caution le passavant, qui énonce la destination, l'itinéraire à suivre et le délai du transport, doit être soumis au visa des bureaux. Les visas de contrôle qui se trouvent sur la route et être produit àpremière réquisition. Les marchandises couvertes par le passavant ne peuvent, en principe, circuler que de jour.

En conséquence, les marchandises qui

Source : BIU Cujas

pénètrent de l'intérieur du territoire dans le rayon doivent être présentées au bureau de 2ème ligne(à l'exception de celles qui arrivent par chemin de fer) et y être déclarées pour obtenir la délivrance du passavant. De même, des marchandises ne peuvent être enlevées de la zone du rayon qu'après déclaration au bureau le plus proche et établissement d'un passavant. La sanction, en cas d'infraction, est la confiscation des marchandises.

Il importe du reste de signaler que les règles ci-dessus qui sont évidemment assez gênantes pour le commerce, ne sont pas en fait rigoureusement appliquées. Elles ne le sont strictement que pour les marchandises qui, dans chaque région, se prêtent plus particulièrement à la fraude.

D'autre part, la circulation des grains, lorsqu'ils ne font pas route dans la direction de la frontière et celle des objets d'alimentation courante, lorsqu'également ils ne font pas route dans la direction de la frontière(à moins que ce soit pour aller au marché d'une ville frontière) sont légalement exonérés, en vertu des dispositions diverses, des formalités de la circulation.

Règles relatives aux dépôts de marchandises dans la zône du rayon

La zône de compte ouvert

II. A l'intérieur du rayon de 20 kilomètres, existe un rayon plus étroit, de 2 kilomètres et demi, qu'on appelle la "zône de compte ouvert" et qui est soumis à des règles particulières, concernant la constitution des dépôts de marchandises. L'existence de dépôts constitués dans le voisinage immédiat de la frontière à l'insu du service pourrait faire appréhender 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'en tenir constamment à jour la situation. C'est là un contrôle extrêmement gênant et vexatoire, pour les assujettis et qu'il ne serait pas possible de pousser trop loin, à peine d'entraver toutes les transactions et de paralyser la vie économique dans le rayon de compte ouvert. Aussi l'application en a-t-elle été limitée de plusieurs façons:

1°) la zone de compte ouvert est beaucoup plus restreinte que le rayon douanier, puisqu'elle ne s'étend qu'à 2 kilomètres et demi, tandis que le rayon douanier recouvre 20 ou 25 kilomètres. La seconde zone, celle qui est en deçà de la zone de compte ouvert, comporte simplement l'interdiction pure et simple de certains dépôts (marchandises prohibées ou assimilées, c'est-à-dire taxées à plus de 20 fr les 100 kilos), mais non l'obligation de la tenue des comptes.

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3
Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

2°, dans la zone de compte ouvert, les formalités ne s'appliquent qu'aux agglomérations de 2000 habitants au plus, et cela pour plusieurs raisons: d'abord, dans les villes de quelque importance, elles auraient rendu le commerce impossible. D'autre part, si les fraudeurs veulent constituer des dépôts clandestins de marchandises de contrebande, c'est évidemment dans le plat pays, 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 inaperçus.

3°, l'ouverture d'un compte n'est pas exigée pour toutes les marchandises; le compte ne s'applique qu'aux marchandises prohibées ou aux marchandises assimilées, c'est-à-dire à celles qui sont taxées à plus de 25 francs les 100 kilos, ainsi qu'aux grains et aux bestiaux.

En outre, les petites quantités de sucre, ne dépassant pas 3 kilos, les étoffes en coupons, ne dépassant pas 5 mètres s'il s'agit d'étoffes de soie ou de toiles achetées dans le rayon et transportées par les consomateurs à leur domicile les jours de foire ou de marché sont également dispensées de la formalité du compte-ouvert. Il en est de même des objets entreposés dans les boutiques de menu détail, qui sont d'ailleurs étroitement surveillées pour empêcher les approvisionnements frauduleux.

Le compte des marchandises en magasin

Sous ces réserves, tout marchand résidant dans une agglomération de 2000 habitants au plus doit se faire ouvrir un compte de toutes ses marchandises en magasin.

Le receveur des douanes inscrit en charge à ce compte: 1° les objets d'origine étrangère, qui ont acquitté les droits, et dont la quittance lui est présentée (Cette quittance sert de justification d'origine en même temps que de titre de circulation).

2° les marchandises tirées de l'intérieur ou extraites du rayon et pour lesquelles le déclarant devra représenter le passavant qui a servi à leur transport.

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 fermeturedu 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

Source : BIU Cujas

supposer qu'elles ont fait l'objet d'une consommation.

Le contrôle du compte s'effectue au moyen de recensements sur place. Toute quantité, qui n'a pas été prise en charge et qui ne ressort en excédent donne lieuà 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 de passavant et expédition pour l'enlèvement des marchandises dans les communes des deux kilomètres et demi de la frontière, que pour les espèces et quantités inscrites au compte ouvert (Art. 22 thermidor an X, art. 3).

Dispositions spéciales relatives aux graines et aux bestiaux dans le rayon de compte ouvert

Les grains et les bestiaux font l'objet de dispositions spéciales. En vertu d'un décret du 26 mars 1888 complété par celui du 20 juillet 1913, les cultivateurs doivent, dans le rayon de compte ouvert, déclarer à la mairie et au bureau le plus voisin, deux mois avant la récolte, le nombre d'hectares en semencés en grains, puis faire à la douane après la récolte, une déclaration supplémentaire indiquant le nombre de quintaux récoltés.

Les quantités prises en charge au compte, comprennent: 1° les stocks antérieurs; 2° la récolte actuelle; 3° les quantités importées de l'étranger ou tirées de l'intérieur, dont le transport doit être justifié, soit au moyen de la quittance des droits d'importation, soit au moyen de la présentation du passavant. Le compte est déchargé des quantitésexportées, des quantités expédiées avec passavant, des quantités consommées ou employées sur la ferme, telles que les a déclarées le cultivateur (sauf arbitrage, en cas de doute sur l'exactitude de cette déclaration. Les passavants ne peuvent être obtenus pour la circulation de ces grains que jusqu'à épuisement des quantités prises en charge. Ces règles s'appliquent aux céréales, au maïs, aux fèves, pois et haricots.

Quant aux bestiaux, les détenteurs de bétail doivent faire une déclaration de tous les animaux qu'ils ont à l'étable, déclaration qui est contrôlée au moyen de recensements semestriels. Les différences en moins sont allouées en décharge; les différences en plus donnent lieu au paiement du double droit d'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.

Source : BIU Cujas

Dans le reste du rayon, c'est-à-dire au delà des deux premiers kilomètres et demi qui constituent la zone du compte-ouvert, il n'y a pas de tenue de comptes, mais la constitution de tout magasin ou entrepôt de marchandises prohibées ou taxées à l'importation à plus de 25 francs les 100 kilos, est cependant interdite, dans les localités de 2000 âmes au plus à peine de confiscation. En outre, sont réputés en entrepôt toutes celles des dites marchandises autres cependant que du cru du pays qui seront en balles ou ballots, et pour lesquelles on ne pourra pas représenter d'expédition d'un bureau de douane délivrée dans le jour pour le transport des dites marchandises.

Règles relatives à l'établissement de fabriques ateliers et moulins dans le rayon douanier

La crainte que l'existence de fabriques aux abords immédiats de la frontière ne permette à leurs ouvriers de s'approvisionner en fraude à l'étranger, et à elles-mêmes de vendre comme produits fabriqués par elles des objets tirés de l'extérieur, a amené également à poser en principe, que, dans les 20 kilomètres du rayon douanier, la création de fabriques, ateliers et moulins serait soumise à l'exigence d'une autorisation préalable, sauf dans les villes de plus de 2000 habitants. L'autorisation est donnée par le préfet sur avis du directeur des douanes. Elle est généralement subordonnée à un certain nombre de garanties: l'industriel, qui veut créer un établissement dans le rayon, s'engage à justifier de l'origine des matières premières qu'il emploie, quelquefois à ouvrir l'accès de ses locaux industriels aux agents, et à considérer l'autorisation obtenue comme révocable, sans pouvoir prétendre à aucune indemnité.

Le droit de visite des agents des douanes

Grâce à la surveillance à la circulation, les préposés peuvent saisir, à l'intérieur du rayon, les marchandises de contrebande sur la route; il était nécessaire d'armer aussi le service de pouvoirs particuliers pour lui permettre de découvrir les dépôts frauduleux et les dépôts interdits dans le rayon comme présumés tels. Sous la Ferme Générale, les agents disposaient d'un pouvoir général de visite domiciliaire, qui s'exerçait librement dans les magasins, boutiques, hotelleries, 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 de 1791 (tit. XIII, art. 36 et 39) a édicté des règles différentes selon qu'il s'agit de ce qu'on appelle les visites en cas de soupçon ou de visites après poursuite à vue.

Source : BIU Cujas

s visites en
as de soupçon

Dans le cas 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, la nuit, d'une visite commencée de jour; et l'assistance d'un officier public est toujours indispensable, à moins que l'intéressé n'ait formellement accepté de recevoir les agents seuls. Cet officier public 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, c'est-à-dire taxées à plus de 25 francs les 100 kilos ou frappées de droits de sortie.

Les visites
après poursuite
préalable

Quant aux visites et saisies à domicile après poursuite à vue, les préposés peuvent, dans les limites du rayon de 20 kilomètres, saisir les marchandises qu'ils poursuivent dans les maisons où elles ont pénétré, mais seulement au cas où, poursuivant les marchandises sans les avoir perdues de vue, ils sont arrivés au moment où on les introduisait dans la maison. Si les portes de l'habitation sont fermées avant qu'ils aient pu s'introduire et que l'ouverture leur en soit refusée, celle-ci ne pourra en avoir lieu qu'en présence d'un juge ou d'un officier municipal, qui d'ailleurs devra être appelé dans tous les cas, pour assister au procès-verbal. En pareille circonstance, les agents cernent le bâtiment, pour empêcher l'évasion de la marchandise en attendant l'arrivée de l'officier public pour enfoncer les portes.

La pénétration dans les bâtiments suppose; 1° tout d'abord que les agents ont constaté eux-mêmes l'introduction frauduleuse des marchandises à la frontière, sauf en ce qui concerne les marchandises prohibées ou assimilées, dont la circulation irrégulière dans le rayon entraîne par elle-même présomption légale d'importation frauduleuse. 2° que la poursuite à laquelle ils se sont livrés pour les saisir a été interrompue, sans divertir à d'autres occupations, 3° qu'ils ont vu les marchandises pénétrer dans le bâtiment et ne supposent pas simplement qu'elles ont pu y trouver abri.

Cas où la saisie
après poursuite
à vue est posi-

En principe, les pouvoirs de police de la Douane, c'est-à-dire le droit de poursuite de

Source : BIU Cujas

hle en dehors du rayon de douane

marchandise, de perquisition et de saisie ne peuvent s'exercer qu'à l'intérieur du rayon douanier.

Cependant, deux textes visent la possibilité de saisie en dehors du rayon après poursuite à vue.

C'est d'abord l'article 35 du titre XIII de la loi des 6-22 août I79I, qui prévoit la capture en campagne sur les côtes comme sur les frontières de terre de marchandises prohibées ou assimilées, qui sont poursuivies à vue, à quelque distance qu'elles puissent être arrêtées à l'intérieur. C'est ensuite l'article 39 de la loi du 28 avril I8I6 qui ne s'applique qu'aux frontières de terre et autorise, dans les mêmes conditions, c'est-à-dire à n'importe quelle distance, les recherches domiciliaires au terme d'une poursuite à vue. Il faut, pour que la saisie puisse avoir lieu en dehors du rayon, que la réalité de la poursuite à vue soit dûment établie et notamment que les agents aient bien constaté de visu le passage de la marchandise hors de la limite du rayon.

Toute marchandise qui a franchi le rayon sans avoir été capturée et sans avoir été poursuivie à vue, ne pourra plus être saisie par la Douane. L'individu qui a franchi le rayon, sans avoir été poursuivi, est présumé avoir acquitté les droits sur les marchandises tarifées, dont il est trouvé porteur (Colmar, 26 juin I850).

Ces principes doivent s'entendre en ce sens que la Douane, en dehors du rayon ne pourra plus, (hors le cas de continuation de poursuite à vue) se livrer à la poursuite de la contrebande, mais non en ce sens que le contrebandier qui a réussi à faire franchir, sans encombre, le rayon à ses marchandises, est désormais assuré de l'impunité. En effet, en vertu de l'article Ier de la loi du 1er août I905, les infractions douanières peuvent être prouvées et poursuivies par toutes voies de droit. Des dénonciations, des enquêtes, des vérification de comptabilité pourront mettre le service sur la trace d'infractions qui avaient échappé à la police du rayon et provoqueront de sa part une plainte au parquet.

Source : BIU Cujas

DU PAIEMENT DES DROITS

DROITS APPLICABLES EN-CAS DE CHANGEMENT DE TARIF

CREDIT DES DROITS.

Le paiement des droits soulève deux questions: 1° à quel moment les droits deviennent-ils exigibles ? Ce point présente un intérêt particulier en cas de changement de tarif, pour savoir si les droits applicables à une opération sont encore les anciens droits ou sont, au contraire, les droits nouvellement modifiés ;- 2° quand et comment a lieu le paiement ?

Aux termes de l'article Ier du décret du 5 novembre I870, les lois et décrets deviennent exécutoires à partir d'un certain délai à compter de leur promulgation. Pour les lois et décrets insérés au Journal Officiel, le délai est, à Paris, d'un jour franc après la promulgation et en province, d'un jour franc après que le numéro du Journal Officiel est parvenu au chef-lieu de l'arrondissement. Pour les lois et décrets simplement insérés au Bulletin des lois, le délai est, à Paris, d'un jour franc après réception du Bulletin des Lois au Ministère de la Justice; pour la province, ce délai est augmenté d'autant de jours qu'il y a de fois 10 myriamètres entre Paris et le chef-lieu du département.

Des ordonnances des 27 novembre I8I6 et 18 janvier I8I7 ont également prévu, en cas d'urgence des mesures d'exécution hâtée . Le Gouvernement fait parvenir extraordinairement (actuellement par voie télégraphique) aux Préfets les dispositions qui viennent d'être promulguées, chaque préfet prend un arrêté de publication de la loi ou du décret, qui deviennent exécutoires dès la publication faite.

Ces règles s'appliquent en matière douanière comme dans les autres domaines. Sachant de quand la loi ou le décret deviennent exécutoires, il importe, d'autre part, de savoir à quel moment les droits sont dus et si leur exigibilité se place avant ou après la mise en vigueur du nouveau texte.

La règle posée par la loi des 6-22 août I79I (titre II, art. I4 e titre XIII, art. 30) est que les droits sont exigibles au moment du dépôt et de l'enregistrement de la déclaration de détail. Si le dernier jour d'application de l'ancien tarif, en cas de modification des droits, est un jour férié

Source : BIU Cujas

les bureaux doivent, par exception, rester ouverts ce jour-là, pendant les heures règlementaires pour recevoir les déclarations sous le bénéfice des anciens droits. Par contre, le dernier jour qui précède l'entrée en vigueur des nouveaux droits, aucune déclaration ne peut plus être admise au bénéfice de l'ancien tarif après l'heure légale de fermeture des bureaux. La question a été jugée en 1888, par le Tribunal de Rouen (jugt. du 1er juillet 1888), lors de la guerre de tarifs entre la France et l'Italie, pour des vins italiens arrivés à Rouen le 29 février à 6 heures 10 du soir. Le lendemain, par suite de l'expiration du traité de commerce avec l'Italie, le tarif général devenait applicable. La fermeture des bureaux ayant eu lieu à 6 heures du soir; les consignataires firent sommation au receveur principal de recevoir leur déclaration, se prétendant fondés à réclamer jusqu'à minuit l'application des droits antérieurs. Cette prétention fut rejetée par le Tribunal.

La déclaration à prendre en considération est uniquement la déclaration de détail, au moment de son dépôt. Donc, si de nouvelles dispositions douanières deviennent exécutoires entre le moment où des marchandises importées par voie de mer ont été l'objet de la déclaration de gros et celui où elles ont donné lieu à la déclaration de détail, ce sont ces nouvelles dispositions qui s'appliqueront, leur mise en vigueur ayant précédé le dépôt de la déclaration de détail.

Rappelons également qu'une déclaration de détail ne pouvant être reçue que sur présentation des marchandises en vue de la vérification, la cargaison d'un navire arrêté avant l'entrée du port par la marée basse ne pourrait faire l'objet d'une déclaration de détail anticipée, envoyée par canot, pour profiter du dernier délai d'application de l'ancien tarif.

Dérogations au principe en ce qui concerne les marchandises en cours de route

Le principe indiqué ne peut être mis en échec que par des dispositions spéciales et formelles. Il en est parfois prévu en faveur des marchandises se trouvant en cours de route, au moment où est intervenu le changement de tarif. Il est, en effet rigoureux de les assujettir à des droits dont les importateurs ignoraient le taux au moment de l'expédition. Des dispositions de ce genre figurent dans l'article 2 de la loi du cadenas du 13 décembre 1897 et dans l'article 2 de la loi du 12 juillet 1906, concernant le rétablissement des droits sur les fromerts, viandes salées, légumes secs etc.. suspendus

Source : BIU Cujas

en cas de mobilisation. De même, l'additif douanier du 2 mars 1928 contient une disposition spéciale en faveur des marchandises en cours de route, au moment de la promulgation de la loi.

2° pour les marchandises en entrepôt

Quant aux marchandises en entrepôt, elles sont considérées, tant qu'elles y séjournent comme se trouvant hors de France. La sortie de l'entrepôt équivaut donc pour elles à une importation directe. Aussi est-ce au moment où elles sortent de l'entrepôt et sont déclarées pour la mise à la consommation qu'il faut se placer pour connaître les droits applicables.

Une exception résulte toutefois de l'article 2 de la loi du 22 février 1902, pour les denrées coloniales, autres que le sucre, le cacao, et le tabac. Elles sont à la sortie de l'entrepôt, soumises aux droits du tarif minimum actuel, lorsque le pays dont elles sont originaires bénéficiait du tarif minimum au moment de leur mise en entrepôt, alors même que, depuis lors, ce pays aurait été soumis au tarif général.

Cette exception s'explique par des raisons particulières. Autrefois, il n'y avait qu'un tarif unique pour les denrées coloniales; la loi du 24 février 1900 a différencié les droits en tarif général et en tarif minimum les droits de l'ancien tarif unique étant devenus ceux du tarif minimum, et elle a donné au Gouvernement la faculté d'accorder provisoirement à certains pays le bénéfice du tarif minimum pour leurs denrées coloniales pour une durée de deux ans. A l'expiration des deux années, les négociations que le Gouvernement avait entreprises avec ces pays pour fixer le régime à venir n'avaient pas encore abouti, et normalement le tarif général aurait dû leur être appliqué. C'eût été une conséquence inopportune, au moment où l'on escomptait la réussite prochaine des négociations qu'elle était de nature à compromettre.

C'est pourquoi la loi du 22 février 1902 a ouvert au Gouvernement un nouveau délai d'un an et a édicté, en faveur des denrées coloniales, sortant de l'entrepôt un texte qui, bien que de circonstance, est demeuré depuis lors en vigueur.

3° marchandises en entrepôt, non retirées aux termes du délai légal de 5 ans

Quant aux marchandises qui n'ont pas été retirées de l'entrepôt aux termes du délai, pendant lequel elles peuvent y être maintenues (5 ans pour l'entrepôt réel), les droits sont liquidés d'office pour elles d'après le tarif en vigueur à l'expiration de ce délai.

« Les Cours de Droit »
3, PLACE DE LA SORBONNE, 3
Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

En cas de soustraction d'entrepôt, les droits applicables sont ceux existant au jour où la soustraction est constatée. En cas de déficit relevée hors de la régularisation des comptes d'entrepôt, on applique les droits en vigueur à la date de la dernière sortie, parce que l'on présume qu'elle a été l'occasion de ce déficit.

4° marchandises en dépôt ou en transit

Pour les marchandises en dépôt et en transit, les droits applicables sont ceux en vigueur au moment de la déclaration pour l'acquittement des droits, et pour les acquits non régularisés ceux existant à la date de la délivrance de l'acquit.

5° Marchandises mises en entrepôt à la décharge d'un compte d'admission temporaire

Reste enfin le cas des marchandises mises en entrepôt à la décharge d'un compte d'admission temporaire. On sait que l'importateur qui réclame le bénéfice de l'admission temporaire s'engage à réexporter ou à mettre en entrepôt la marchandise, après transformation au terme d'un certain délai, ou bien à acquitter les droits, augmentés d'une certaine pénalité. S'il place la marchandise en entrepôt, lorsqu'elle en sortira pour être versée à la consommation, elle sera passible du droit en vigueur à la date de la sortie, mais ce droit ne sera pas celui qui s'applique au produit ouvré ou transformé, mais le droit afférent à la matière brute admise temporairement. C'est un point qui a déjà été signalé plus haut, à propos de l'admissio temporaire, en même temps que les exceptions relatives à certains produits (farines, essences de clous de girofles etc..) pour lesquels le droit est perçu sur le produit transformé lui-même.

Connaissant sur quelles bases sera faite la liquidation des droits, il convient maintenant de savoir quand ils seront payés. La règle qui découle de l'article 30 du titre XIII de la lo des 6-22 août 1791 est que les droits doivent être payés comptant, la marchandise qui en est le gage ne pouvant être enlevée que lorsqu'ils ont été acquittés. Cette règle comporte toutefois deux excep tions de caractère assez différent: l'une relativ aux crédits d'enlèvement, l'autre au crédit des droits proprement dit, obtenu par la souscription d'obligations cautionnées.

Le crédit d'enlèvement a pour objet d permettre au déclarant de retirer les marchandises aussitôt après la visite, et avant que la liquidation des droits ne soit achevée. C'est un moyen do au commerce d'éviter les pertes de temps et, accessoirement une simplification dans les paiements qu

Source : BIU Cujas

pourront être groupés en un seul versement pour toutes les opérations d'une semaine.

Le bénéficiaire du crédit d'enlèvement souscrit une soumission cautionnée par laquelle il s'engage à payer à première réquisition les droits liquidés et, en vertu des instructions administratives, le règlement est exigé tous les huit jours. La brièveté de ce délai montre bien que le crédit d'enlèvement est une facilité d'enlèvement donnée au commerce beaucoup plutôt qu'un crédit à proprement parler. Ce sont les receveurs principaux qui contentsous leur propre responsabilité, les crédits d'enlèvement, c'est-à-dire qui déterminent la liste des personnes à qui ce bénéfice peut être accordé et qui décident si le crédit peut leur être ouvert d'une façon illimitée ou s'il doit être limité à un certain maximum. L'autorisation de bénéficier du crédit d'enlèvement leur est soumise pour un an et est renouvelable annuellement. En fait, cette sorte de crédit n'est accordée qu'aux personnes qui sont en relations d'affaires habituelles avec le service: transitaires, commissionnaires, agents en douane.

Le commissionnaire, en plus du paiement des droits, paie une remise de 1 pour 1000 du montant des droits liquidés, qui constitue une sorte de prime de risque, dont le produit est partagée entre le Trésor et les comptables.

Les importateurs, qui ne sont pas admis au crédit d'enlèvement et qui sont cependant pressés de pouvoir disposer le plutôt possible de leurs marchandises, dès qu'elles ont été visitées et avant que les droits ne soient liquidés d'ailleurs ont à leur disposition un autre moyen, qui consiste à consigner les droits présumés dus, à charge de se représenter à bref délai au service, pour procéder à l'apurement définitif. Dans ces conditions, main-levée leur est donnée, la Douane se trouvant nantie de la consignation.

rédit par gations cau- nées

Tout différent est le crédit par obligations cautionnées, qui constitue un véritable crédit, c'est-à-dire un véritable délai de paiement, qui, en principe, est de 4 mois.

Ce crédit, qui a été prévu par la loi du 17 juillet 1791 (art. 24) est actuellement régi par la loi du 15 septembre 1875 sur les "crédits et escomptes". Il est ouvert à tout redevable, dont la dette d'impôt représente au minimum 300 francs pour un même décompte, le décompte étant l'ensemble

Source : BIU Cujas

des liquidations effectuées, au cours d'une même journée, au compte d'un redevable. En pareil cas, l'intéressé peut s'acquitter par la souscription d'obligations cautionnées, payables à la caisse du Trésorier payeur général ou du receveur particulier des finances de la circonscription où se trouve le bureau de douane, et à échéance de 4 mois.

Ces obligations, qu'on a l'habitude, en matière douanière, d'appeler des "traites" et qui sont souscrites à l'ordre du receveur principal, portent un intérêt dit "intérêt de retard", qui est fixé par arrêté du ministre des finances et qui est actuellement de 5 % l'an. L'obligation est établ montant de l'intérêt inclus, c'est-à-dire que si elle porte sur 100.000 francs de droits, elle sera libellée pour 101.666 francs, les 5 % d'intérêt pendant 4 mois pour 100.000 francs représentant 1666 francs. En outre, le souscripteur acquitte comptant, au moment de la souscription, une redevance, qu'on appelle la redevance du tiers de franc, sorte de prime de risque dont le produit est partagé, suivant des règles déterminées, entre le Trésor et les comptables, qui ont fait souscrire, les obligations et qui engagent leur responsabilité. Les receveurs principaux sont, en effet, responsables du paiement des obligations à l'échéance. C'est donc à eux qu'il appartient de contrôler la solvabilité des cautions proposées et de savoir s'il convient ou non de les accepter. En général, une caution suffi il n'en est exigé une seconde que lorsque la première ou le principal obligé n'habitant pas dans la même résidence que le receveur des douanes.

A l'inverse des cautions ordinaires, la vaution qui fournit son aval aux obligations cautionnées est constituée, au même titre que l'assujetti lui-même, débiteur principal du Trésor, qui aurait ainsi éventuellement le droit de la poursuivre d'emblée sans poursuivre au préalable le principal obligé. Dans la pratique, les cautions personnelles peuvent être remplacées par un nantissement en titres de rente.

Les obligations cautionnées souscrites pour les sucres reçues à l'admission temporaire.

Des obligations cautionnées à 4 mois, qui seront acceptées pour l'acquittement des droits de douane proprement dits, des droits de statistique des taxes accessoires, etc.. se distinguent les obligations cautionnées souscrites pour les sucres reçus à l'admission temporaire. L'importateur de sucres en admission temporaire souscrit une obligation cautionnée, par laquelle il s'engage à acquitter

Source : BIU Cujas

les droits dans un certain délai, ou bien à réexporter, ou bien à mettre en entrepôt du sucre, soit transformé, soit raffiné soit converti en articles de confiserie, soit même à l'état brut. Ces obligations sont souscrites, soit à un mois de terme, sans intérêt, soit à 4 mois, avec intérêt à partir du second mois seulement. Si elles ne sont pas apurées dans le délai règlementaire, le Trésor poursuit le recouvrement des droits et des intérêts.

Privilège de la douane

Pour garantie des droits, la Douane dispose d'abord, en vertu de l'article 30 du titre XIII de la loi du 22 août 1791 du droit de rétention sur les marchandises importées jusqu'à parfait paiement du droit d'entrée. Elle jouit, en outre, en vertu des articles 22 titre XIII de la loi du 22 août 1791, 4 de la loi du 4 Germinal an II et 58 de la loi du 28 Avril 1816 d'un privilège général sur les meubles et effets mobiliers des redevables. Ce privilège n'est primé que par les privilèges des frais de justice, des frais de conservateur, du bailleur, du porteur de warrant du vendeur sur les marchandises en nature encore sous balle et sous cordes, et en général, par ceux énumérés à l'article 2101 du Code civil.

La douane a, en outre, pour le paiement des droits et taxes, qu'elle est chargée de recouvrir, une hypothèque légale sur les immeubles des redevables, cette hypothèque devant être inscrite et prenant date à son rang d'inscription.

IMPOTS DIVERS PERCUS PAR LA DOUANE.

La pluralité des taxes douanières

On a, dans tous les développements du cours, envisagé les droits de douane proprement dits, c'est-à-dire les droits d'entrée et de sortie, et mentionné les surtaxes d'entrepôt et d'origine, qui peuvent s'y ajouter à l'importation. Ce ne sont pas là à beaucoup près, les seuls impôts perçus par la Douane. Elle assure, en effet le recouvrement d'un très grand nombre de taxes.

Autres impôts que les taxes douanières, perçues par l'administration des douanes

I°. Elle perçoit d'abord d'autres impôts que les taxes douanières; à savoir:

a) les impôts de consommation intérieure sur un certain nombre de denrées, sur le sel extrait des marais salants, tandis que c'est la Régie des contributions indirectes, qui perçoit l'impôt sur le sel extrait des salines et des puits d'eau salée; sur les denrées coloniales, les sucres importés, les benzols et essences importés, etc... c'est-à-dire

Source : BIU Cujas

sur les marchandises étrangères similaires de celles qui sont frappés en France de taxes intérieures, l'impôt intérieur s'ajoutant pour elles au droit de douane).

b) la taxe sur le chiffre d'affaires des transitaires et commissionnaires en douane;

3° la taxe à l'importation, impôt d'une application très générale, puisqu'il correspond, pour les marchandises importées, à la taxe sur le chiffre d'affaires perçue sur les affaires intérieures, et qui vient par conséquent se cumuler avec le droit de douane pour la plupart des marchandises d'importation.

Elle perçoit les taxes accessoires aux droits d'entrée ou de sortie

II. L'Administration des douanes perçoit aussi les droits de navigation; droits de francisation des navires, droit annuel de congé, droit de visite et de sécurité de la navigation etc..

III. Elle recouvre enfin un grand nombre de taxes accessoires aux droits d'entrée ou de sortie.

Les principales sont: la taxe de statistique, qui est perçue sur toutes les marchandises importées ou exportées, à raison de 0 Fr 70 par colis, ou par 1000 kilos pour les marchandises en vrac, ou par tête de bétail, tant à l'entrée qu'à la sortie. Cette taxe est réduite à Fr 30, lorsqu'il s'agit de marchandises expédiées de l'étranger à l'étranger, en transit par la France. La taxe de statistique, lorsqu'elle est perçue au taux de 0 Fr 70, est augmentée d'un droit de 0 Fr 20, perçu dans les mêmes conditions, et qui s'appelle la taxe pour le développement du commerce extérieur.

La douane perçoit également le droit de permis de 3 francs par destinataire réel, pour les importations, ou par expéditeur effectif pour les exportations, dont il a été traité précédemment.

Sont également recouvrées par la Douane, les surtaxes temporaires sur les essences et pétroles, la contribution sur les essences et huiles minérales au profit de l'Office National des combustibles liquides, les droits de péage pour l'entretien des ports, sur les marchandises arrivant par mer; le droit spécial sur les cotons, destiné à encourager la culture du coton dans les colonies françaises, etc.. le droit spécial de timbre de quittance des douanes, le droit de timbre de dimension, le droit de timbre des expéditions de douane, qui est en principe de 3 francs pour les acquits à caution etc...

Source : BIU Cujas

En règle habituelle, une déclaration de mise à la consommation comporte le paiement d'au moins sept taxes: 1° droit d'entrée, 2° taxe de statistique, 3° taxe pour le développement du commerce extérieur; 4° droit de permis, 5° droit de timbre de quittance de douane, 6° taxe à l'importation, 7° droit de timbre de quittance ordinaire pour cette taxe.

Des essences de pétrole d'origine des Etats-Unis, importées d'Angleterre, acquittent 14 taxes différentes. On ne saurait négliger toutes ces taxes si l'on veut se rendre compte exactement de la charge d'impôts infligée aux marchandises étrangères qui pénètrent dans notre pays.

Contentieux des douanes.

I. Le contentieux du recouvrement, caractères particuliers de ce contentieux.

Ce contentieux relève de la juridiction civile

Le contentieux des douanes présente des caractères particuliers.

Tout d'abord, de même qu'en matière d'Enregistrement ou de Contributions indirectes, le contentieux du recouvrement, en matière de douanes, relève de la juridiction civile, à la différence du contentieux des Contributions directes, qui ressortit à la juridiction administrative (en l'espèce au conseil de préfecture).

D'autre part, la juridiction qui joue ici le rôle principal est le juge de paix. Le juge de paix statue sur tous les litiges qui concernent le contentieux civil ou le contentieux du recouvrement, et également sur toutes les contraventions de douane, c'est-à-dire toutes les infractions punies seulement de peines pécuniaires et ne comportant pas la peine de l'emprisonnement.

Tandis qu'en matière civile, la compétence du juge de paix est limitée à un certain chiffre, les affaires qui le dépassent étant de la compétence du tribunal civil d'arrondissement, et que, par contre, il statue sur les petites affaires, en premier et dernier ressort, au contraire, en matière de douanes toutes les affaires sans exception lui sont déférées en premier lieu, quel que soit le chiffre sur lequel elles portent et, d'autre part, il ne statue jamais en dernier ressort; sa décision est toujours susceptible d'appel dans les huit jours devant le tribunal civil de première instance.

Autre particularité: lorsque le juge de paix juge les contraventions douanières, il les juge, en vertu d'une règle très ancienne et dont le maintien

Source : BIU Cujas

ne s'explique que par la force des traditions, comme siégeant au civil. Il prononce comme tribunal de paix et non pas comme tribunal de simple police, c'est-à-dire sans la présence et sans l'intervention du ministère public.

En matière de contentieux du recouvrement, c'est-à-dire pour toutes les affaires litigieuses, qui ne comportent pas l'application d'une peine éventuelle (1), et portent sur l'interprétation du tarif, la régularité de la liquidation ou de la perception des droits etc... le recouvrement peut être poursuivi soit par la voie de la citation directe en justice de paix (il y a dispense du préliminaire de conciliation), soit ce qui est le cas le plus fréquent par la voie de la contrainte. La contrainte administrative, mode habituel de recouvrement des créances litigieuses des administrations fiscales, est une sommation de payer, adressée par l'administration au débiteur récalcitrant. Cette sommation peut être employée toutes les fois que la Douane peut invoquer un titre pour légitimer sa créance. Ce titre peut être soit la déclaration faite par le déclarant et enregistrée sur le registre de la douane, soit un engagement souscrit par lui, tel qu'un acquit à caution, soit enfin la constatation qui se dégage d'un document douanier, tel qu'un registre de vérification. Il doit être transcrit sur la contrainte, qui est décernée par le receveur des douanes sur autorisation du directeur, et qui doit être visée par le juge de paix et enregistrée dans les 4jours.

Les modes de recouvrement des droits. La contrainte

La contrainte est exécutoire nonobstant opposition: elle permet de plano, et sans qu'il soit besoin de prendre jugement, de procéder contre le débiteur à toutes les voies d'exécution et même de prendre sur ses immeubles hypothèque judiciaire (2).

Le contribuable, qui résiste à l'injonction de l'administration peut faire opposition à la contrainte pour exploit motivé avec citation de l'administration devant le juge de paix; mais cette

Effets de la contrainte

(1) L'administration peut cependant poursuivre par voie de contrainte le recouvrement des multiples droits (double ou quadruple droit) infligés à titre de pénalité, en cas de non-décharge d'acquis ou de soumissions. On considère en effet qu'il ne s'agit pas là de sanctions répressives, mais de l'application de clauses pénales résultant de l'engagement souscrit, de sorte que l'affaire rentre dans le contentieux civil et non dans le contentieux pénal.

(2) Ainsi jugé en matière de douanes; contra en matière de contributions indirectes.

Source : BIU Cujas

opposition n'arrêtera pas l'exécution des poursuites.

La contrainte a, comme on voit à peu près, les mêmes effets qu'un jugement; elle a également pour conséquence de transformer la prescription spéciale en recouvrement des droits, qui est d'un an, en prescription du droit commun, c'est-à-dire en prescription trentenaire.

L'action des recevables en remboursement des droits indument payés

Si l'administration n'a qu'un an pour exercer ses poursuites en recouvrement des droits, par contre les contribuables ont deux ans pour se pourvoir en remboursement des droits indûement payés. Il faut toutefois qu'il s'agisse de perception indue résultant d'une erreur de l'administration. Si elle provient, en effet, d'une erreur commise par le déclarant lui-même dans sa déclaration, il ne peut pas, en principe du moins, s'en prévaloir, la règle étant que la déclaration, une fois faite, ne peut plus être modifiée.

III. Le contentieux de la répression. Les infractions douanières

Le contentieux de la répression a pour objet la poursuite des infractions aux lois et règlements des douanes. Ces infractions se divisent en deux catégories; les contraventions de douane, qui sont les infractions qui ne sont punissables que de peines pécuniaires, et les délits de douane, qui comportent, outre les pénalités pécuniaires, l'emprisonnement. Les contraventions sont de la compétence du juge de paix (siégeant ou civil), et les délits de douane de la compétence du tribunal correctionnel. Il est à remarquer que la division des contraventions et des délits ne correspond pas, en matière douanière, à la division habituelle, puisqu'une contravention ordinaire peut être éventuellement punie de un à cinq jours de prison par le tribunal de simple police, tandis qu'au contraire le juge de paix, statuant en matière douanière, ne pourra jamais infliger d'emprisonnement. Toute infraction comportant de la prison passe ipso facto dans la catégorie des délits douaniers et est, dès lors, de la compétence du tribunal correctionnel.

Les principales infractions douanières sont les fausses déclarations, les importations sans déclaration, et les importations en contrebande.

Les fausses déclarations d'espèce, de qualité ou de valeur

Parmi les fausses déclarations on distingue: 1° les fausses déclarations d'espèce ou de qualité, auxquelles sont assimilées les fausses déclarations de valeur.

Suivant un principe général, en matière de fausses déclarations, ne sont punissables que celles

Source : BIU Cujas

qui comportent ce qu'on appelle un droit compromis, c'est-à-dire qui sont telles que, si elles avaient été reçues pour bonnes, elles auraient fait perdre au fisc des droits qui lui étaient dus.

En cas de fausse déclaration d'espèce ou de qualité ou de valeur, si la somme compromise, c'est-à-dire la somme qu'aurait dû payer le déclarant si la déclaration avait été sincère, et dont la fausse déclaration pouvait lui faire éluder le paiement, est inférieure à 12 francs, la peine est une simple amende de 100 francs (grossie, comme toutes les amendes de douane, de 5 décimes par franc). Si la somme compromise dépasse 12 francs, à cette amende s'ajoute la confiscation de la marchandise.

Les fausses déclarations d'origine ou de provenance

Les fausses déclarations d'origine ou de provenance, sont maintenant considérées comme délits, elles comportent, outre la confiscation et l'amende, un emprisonnement facultatif, et relèvent du tribunal correctionnel.

Les fausses déclarations de poids. Le kilotage

2° Les fausses déclarations de poids: il y a pénalité, lorsque le poids en excédent dépasse de plus de 5 % le poids déclaré, s'il s'agit de marchandises taxées à plus de 10 francs par 100 kilos ou encore de métaux, et s'il dépasse le poids déclaré de 10 % pour les autres marchandises. En deçà de cette tolérance, le supplément de droit est simplement perçu. Cette règle a donné lieu à une pratique connue des spécialistes de la douane, sous le nom de "kilotage" et qui consiste à ne pas déclarer le poids exact, en ayant bien soin de rester dans les limites de la tolérance. De cette façon, si la déclaration est vérifiée, on en est quitte pour payer le simple droit sur l'excédent, et si elle ne l'est pas, les 5 ou 10 % d'excédent passent en franchise.

3° les fausses déclarations dans le nombre des colis, ou dans le nombre des destinataires ou expéditeurs.

Les importations sans déclaration

On dit qu'il y a importation sans déclaration, lorsque des marchandises sont introduites par un bureau de douane, sans être présentées à la vérification du service. Sont également réputées importations sans déclaration les importations faisant l'objet d'une déclaration fausse, quant à la nature de la marchandise. L'importation sans déclaration suppose donc passage par le bureau. C'est le

Source : BIU Cujas

par exemple, des voyageurs qui prétendent faussement aux vérificateurs n'avoir rien à déclarer, ou du voiturier, qui déclarant et présentant à la Douane un certain nombre de colis, a caché dans le coffre de sa voiture un colis pour le passer en fraude.

contrebande

Ce qui différencie la contrebande de l'importation sans déclaration, c'est précisément que, tandis que celle-ci suppose passage par un bureau de douane, la contrebande s'entend, au contraire, de marchandises qui sont introduites en France sans passer par un bureau de douane, ou bien encore qui circulent ou qui sont détenues à l'intérieur du rayon douanier en contravention avec le règlement douanier; celles-ci étant présumées légalement provenir de contrebande.

répression de contrebande

La contrebande est l'objet de pénalités particulièrement sévères, comportant souvent emprisonnement et qui varient en général suivant le nombre des contrebandiers et les moyens employés (à cheval en voiture).

pénalités en ière douanière

Les pénalités en matière douanière sont la confiscation, l'amende, et dans un certain nombre de cas, l'emprisonnement. Deux règles extrêmement importantes régissent l'application des peines:

I°) le juge ne peut jamais tenir compte de l'intention (loi du 9 floréal an VII, titre IV, art. I6); il est obligé de condamner, lorsque la matérialité des faits est établie.

2°) le juge ne peut modérer les confiscations et amendes, à peine d'en répondre en son propre nom (Loi des 6-22 août I79I, titre XIII, art. 4, loi du 4 Germinal an II, titre VI, art. 23). Il ne peut pas appliquer le bénéfice des circonstances atténuantes. S'il s'agit d'une amende fixe ou d'une amende proportionnelle, il est obligé par conséquent de l'appliquer telle qu'elle a été fixée par la loi. S'il s'agit, ce qui est assez rare, d'une amende comportant un maximum et un minimum, il devra se maintenir à l'intérieur de ces limites, sans pouvoir descendre au-dessous.

droit de nsaction de dministration

Cette sévérité se trouve d'ailleurs atténuée par le droit de transaction, qui appartient à l'Administration et dont elle fait largement usage.

Dans la pratique, en matière de fausses déclarations, les poursuites par la voie contentieux sont souvent remplacées, quand le contrevenant s'y prête, par la "soumission contentieuse", acte par

Source : BIU Cujas

lequel celui-ci reconnaît l'infraction qu'il a commise et prend l'engagement cautionné de verser, à première réquisition telle somme que l'Administration lui réclamera, dans la limite des pénalités encourues.

La répression peut être poursuivie par toutes les voies de droit

L'affaire s'engage d'ordinaire par un procès-verbal de saisie, autrefois même la règle absolue était "pas de procès-verbal pas d'action". Mais cette règle a été abrogée par la loi du 29 mars 1897 complétée par celle du 1er mai 1905, et en vertu de laquelle les contraventions aux lois de douane peuvent être constatées et poursuivies par toutes voies de droit (cod. art. 529).

Les procès-verbaux doivent être rédigés au moins par deux agents des douanes ou deux citoyens français ayant été personnellement témoins des faits relatés. Ils doivent être affirmés par leurs auteurs devant le juge de paix, quand ceux-ci ne sont pas des agents de douanes (ce qui, pratiquement est très rare). Ils font foi jusqu'à inscription de faux. Un procès-verbal rédigé par un seul agent des douanes n'est pas nul, mais n'est valable que jusqu'à preuve contraire.

-:-:-:-:-:-

F I N

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Source : BIU Cujas