

COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE  
DE L'ÉNERGIE  
ATOMIQUE

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1969-1970

17 NOVEMBRE 1969

DOCUMENT 129

COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE  
DU CHARBON  
ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ  
ÉCONOMIQUE  
EUROPÉENNE

Rapport

fait au nom de la commission juridique

sur l'octroi de la protection juridique  
et la création et la garantie de l'uniformité juridique  
dans le domaine de la législation douanière  
et commerciale européenne, ainsi que sur les  
problèmes juridiques et institutionnels  
y afférents

Rapporteur: M. Lautenschlager

LIBRARY  
EUROPEAN PARLIAMENT  
INFORMATION SERVICE  
WASHINGTON, D. C.

ÉDITION DE  
LANGUE FRANÇAISE

PE 1169-70-129

Par lettre du 19 juin 1968, le président du Parlement européen, répondant ainsi à la demande de la commission des relations économiques extérieures, a chargé la commission juridique de l'examen de certains problèmes juridiques soulevés par la proposition de directive du Conseil concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du trafic de perfectionnement actif (doc. 16/68).

La commission juridique a désigné M. Lautenschlager comme rapporteur, au cours de sa réunion du 15 juillet 1968.

Elle a examiné ces problèmes au cours de ses réunions des 18 octobre 1968, 15 avril 1969, 23 juin 1969 et 24 octobre 1969, et a adopté à l'unanimité au cours de sa réunion du 24 octobre 1969, le rapport élaboré à leur sujet par M. Lautenschlager, ainsi que la proposition de résolution y afférente.

Étaient présents: MM. Deringer, président, Dehousse et Merchiers, vice-présidents, Lautenschlager, rapporteur, Armengaud, Bermani, Boertien, Burger, Dittrich, Jozeau-Marigné et Pintus.

---

## Sommaire

A — Proposition de résolution .....	3	E — Luxembourg .....	9
B — Exposé des motifs .....	4	F — Pays-Bas .....	9
I — Contexte général du sujet .....	4	IV — Énoncé des problèmes .....	10
II — Situations litigieuses en matière douanière qui se rapportent principalement au trafic de perfectionnement .....	4	V — Fondements juridiques et choix des instru- ments juridiques .....	11
III — Régime contentieux applicable en matière douanière dans les États membres .....	6	VI — La protection juridique et l'uniformité ju- ridique en matière douanière .....	12
A — Allemagne .....	6	VII — Quelles propositions concrètes pourrait- on faire en vue d'améliorer la protection juridique en matière douanière? .....	12
B — Belgique .....	7	VIII — La création de comités et leur procédure .....	13
C — France .....	7	IX — Conclusions .....	14
D — Italie .....	9		

# A

La commission juridique soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante:

## **Proposition de résolution**

### **sur l'octroi de la protection juridique et la création et la garantie de l'uniformité juridique dans le domaine de la législation douanière et commerciale européenne, ainsi que sur les problèmes juridiques et institutionnels y afférents**

*Le Parlement européen,*

— vu le rapport de la commission des relations économiques extérieures (doc. 68/68),

— vu le rapport de la commission juridique (doc. 129/69),

1. Attire l'attention sur les liens qui existent entre l'octroi de la protection juridique et la garantie de l'uniformité juridique;

2. Rappelle que la garantie de cette uniformité peut être, notamment, assurée par la Cour de justice des Communautés européennes;

3. Constate que les litiges survenant dans le domaine du droit douanier européen ressortissent essentiellement à la compétence des instances nationales, dont les voies de droit et les procédures diffèrent en la matière, alors que les instances communautaires n'interviennent que dans des proportions limitées;

4. Souligne la nécessité d'améliorer la protection juridique dans le domaine de la législation douanière et commerciale européenne et de rapprocher progressivement à cet effet les dispositions matérielles et procédurales y afférentes, afin d'assurer de la sorte une protection juridique équivalente dans tous les États membres;

5. Est conscient du fait qu'une telle harmonisation se heurte à de graves difficultés juridiques et pratiques, et que la protection juridique, telle qu'elle existe actuellement en vertu des traités communautaires dans le domaine de la législation douanière et commerciale, ne pourra être sensiblement améliorée qu'au moyen d'une vaste convention ou d'une modification des traités, qui pourrait notamment intervenir au moment de leur fusion;

6. Tient cependant pour indispensable de réaliser le plus rapidement possible des progrès en ce sens;

7. Recommande à la Commission et au Conseil des Communautés européennes d'insérer à cet effet, dans les directives à élaborer ou à arrêter en matière douanière, une clause générale qui fasse obligation aux États membres de prévoir au moins le contrôle juridictionnel des décisions de leurs administrations;

8. Invite, d'autre part, la Commission des Communautés européennes à élaborer le plus rapidement possible, un programme général d'harmonisation des législations douanières, et à le soumettre au Parlement européen;

9. Estime que les procédures de consultation des comités prévus par la Commission, dans les différentes propositions relatives à la législation douanière et commerciale, devraient être aussi semblables que possible et que le nombre de ces comités devrait être réduit au maximum;

10. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa compétence au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

## B

### EXPOSÉ DES MOTIFS

#### I — Contexte général du sujet

1. Par lettre adressée au président du Parlement européen (PD 20.154), le président en exercice de la commission des relations économiques extérieures a demandé que la commission juridique examine les problèmes d'ordre juridique et institutionnel qui ont un rapport avec la directive sur l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime de trafic de perfectionnement actif (1).

La commission juridique s'est d'abord demandé s'il ne convenait pas en plus d'étudier d'autres documents qui traitent, du moins en partie, de problèmes analogues, voire identiques, telle la direction concernant le trafic de perfectionnement actif, telle encore la directive sur l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime des zones franches (doc. 18/68), qui fait l'objet du rapport Bading (doc. 68/68). A cette question, la commission juridique a répondu par l'affirmative.

2. Dans les rapports Bading (doc. 34/68, paragraphes 14 et 15, et doc. 68/68, paragraphe 8), la commission des relations économiques extérieures souhaitait qu'une protection juridique fût assurée, au niveau européen, dans toutes les questions relatives à la législation douanière. A sa suite, ce vœu fut formulé par le Parlement européen dans la résolution qu'il adopta en conclusion de l'examen de ce rapport.

3. Ladite commission a pris cette initiative, essentiellement parce qu'à l'occasion de l'examen de la directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime de trafic de perfectionnement actif, elle a constaté qu'en vertu de l'article 5 l'octroi du régime doit se faire par les autorités compétentes, soit par voie d'autorisations accordées automatiquement en vertu de dispositions de portée générale, soit par voie d'autorisations globales ou spéciales, à la demande des intéressés, sans qu'une protection juridique suffisante pour le demandeur soit expressément prévue sous forme de pourvoi ou de recours.

4. En outre, la commission des relations économiques extérieures a constaté par la même occasion que les différents règlements et directives arrêtés en matière douanière prévoient la création de comités, qui n'agissent ni suivant une procédure uniforme ni en vertu de pouvoirs pareils. Aussi la commission a-t-elle été amenée à demander par l'intermédiaire du bureau du Parlement européen à la commission juridique d'examiner la possibilité d'instaurer une protection juridique plus adéquate et uniforme à l'échelon européen, et d'instituer un comité unique pour toute la législation douanière et commerciale.

5. Il est vrai qu'en matière de protection juridique dans la législation douanière, il s'agit tout autant de créer que de garantir l'uniformité juridique, laquelle — ainsi que l'a établi une pratique de plusieurs années de l'accord douanier de Bruxelles — ne peut être assurée que par l'intervention d'un organe juridictionnel unique: la Cour de justice des Communautés européennes.

6. La commission juridique est, dès lors, d'avis que le thème même du rapport devrait se libeller comme suit:

« Création et garantie de l'uniformité juridique dans le domaine de la législation douanière et commerciale européenne et dans les problèmes juridiques et institutionnels qui s'y rattachent ».

#### II — Situations litigieuses en matière douanière qui se rapportent principalement au trafic de perfectionnement

7. Les litiges qui sont susceptibles de dériver de la directive sur le trafic de perfectionnement actif, peuvent se classer en deux groupes:

8. A — Un premier groupe comprend les litiges pouvant résulter de la manière selon laquelle la directive sera incorporée dans les ordres juridiques nationaux, à savoir:

— Les plaintes formulées à l'encontre des autorités nationales si les dispositions de la directive ne sont pas reprises dans le droit interne de chaque État. Il est douteux que, dans leur structure actuelle, les ordres juridiques nationaux — exception faite d'un très petit nombre de cas — ouvrent à l'intéressé la possibilité d'intenter une action

(1) Directive du Conseil du 4 mars 1969 (J.O. n° L 58 du 8 mars 1969).

contre une telle omission du législateur ou de l'autorité gouvernementale;

— Les demandes en annulation d'une loi ou d'un règlement qui violent la directive;

— La demande en annulation de la directive sur la base du traité, pour autant que cette directive soit la condition préalable à la validité des dispositions juridiques arrêtées par chaque État pour sa propre application. En pareil cas, la Cour de justice pourrait être saisie sur la base de l'article 177 du traité.

La recevabilité et le succès de ces actions ne soulèvent pas de problèmes particuliers au regard des questions générales de protection juridique des particuliers, qui se posent pour l'exécution des directives par les États membres.

9. B — Un second groupe englobe les litiges qui naissent de l'application des dispositions contenues dans la directive. Pour cette catégorie de litiges, il y a lieu de présumer que ces dispositions ont été correctement transportées dans le droit national.

10. Ces litiges peuvent porter sur les espèces suivantes:

Octroi du régime de perfectionnement actif:

a) Action contre l'octroi du régime de perfectionnement en faveur d'une entreprise déterminée.

On peut concevoir alors:

— telle plainte d'une entreprise ayant son siège à l'intérieur de la Communauté contre l'autorisation du trafic de perfectionnement accordée à une personne non établie dans la Communauté à l'encontre de ce que prévoit l'article 5, paragraphe 1, de la directive,

— telle plainte émanant d'un tiers intéressé (producteur dans la Communauté ou transformateur concurrent) contre une décision des autorités compétentes qui accordent le bénéfice du trafic de perfectionnement actif dans des conditions non conformes aux dispositions de la directive (cf. notamment, l'article 2, paragraphe 5, et l'article 6)

b) Action contre le refus d'autorisation:

Il ressort de la directive, en particulier de l'article 4, paragraphe 2, que les entreprises intéressées doivent pouvoir bénéficier du régime de perfectionnement actif, si les conditions énoncées dans la directive sont remplies. Ainsi, il est concevable qu'une entreprise introduise une plainte contre l'extension de l'admission de marchandises au trafic de perfectionnement actif par les autorités compétentes.

Ce pourrait être le cas:

— si le refus se fonde sur des considérations s'appuyant sur l'origine de la marchandise (cf. l'article 2, paragraphe 2, de la proposition),

— si les opérations de perfectionnement prévues ont fait l'objet d'une évaluation erronée pour avoir été considérées à tort comme n'entrant pas dans les opérations prévues par l'article 2, paragraphe 3, qui peuvent justifier l'octroi du régime de perfectionnement,

— si les conditions techniques du trafic de perfectionnement actif ont fait l'objet d'une évaluation erronée: opérations dont on présume à tort que les contrôles nécessaires ne sont pas garantis (cf. l'article 4, paragraphe 3),

— si les conditions économiques du trafic de perfectionnement actif, au regard de l'article 5, paragraphe 1, ont fait l'objet d'une évaluation erronée et si l'on refuse de considérer comme réalisées les conditions de l'article 5, paragraphes 2 et 3, pour les opérations envisagées.

11. Application du régime de perfectionnement actif:

Un litige pourrait, par exemple, s'élever sur

— la fixation du taux de rendement de l'opération de perfectionnement en cause (cf. les articles 11 et 12),

— la fixation de la valeur des produits à transformer par rapport à la valeur totale des produits compensateurs en vue de déterminer les droits de douane, taxes et prélèvements à percevoir sur ces produits compensateurs dont la mise à la consommation dans la Communauté est autorisée (cf. l'article 17),

— le refus de considérer la destruction de marchandises par cas de force majeure comme assimilable à la destruction autorisée (cf. l'article 19, paragraphe 3),

— la violation du secret commercial en ce qui concerne les indications à fournir par les entreprises (article 32). Si la violation est le fait des institutions de la Communauté ou de ses agents, la Communauté peut faire l'objet d'une demande en dommages-intérêts devant la Cour de justice (cf. les articles 213 et 215 du traité de la C.E.E.).

12. Les expériences qu'on pourra recueillir des indications concrètes sur le fonctionnement du régime du trafic de perfectionnement actif montreront sans doute que, parmi les litiges précités, ceux qui présentent quelque lien avec l'appréciation des critères économiques au regard de l'article 6 de la proposition (cf. supra B, b) seront les plus fréquents, et les plus importants. Il est à propos d'observer à ce sujet que les dispositions prévues représentent une innovation pour les ordres juridiques de quelques uns des États membres. De plus, il s'agit d'un secteur dans lequel la directive impose aux États membres le maximum de rapprochement de leurs législations respectives. Enfin, et surtout, si clairs que soient les critères qui y sont énoncés, l'article

6 réclame des autorités compétentes une décision d'évaluation particulièrement délicate et, partant, sujette à contestation.

13. Des situations litigieuses ou des litiges peuvent survenir aussi bien dans d'autres parties de la législation douanière, et avant tout à l'occasion de la détermination de l'origine de la marchandise, de la fixation de sa valeur imposable, en raison de la procédure communautaire en matière d'expédition, ou de l'application de la nomenclature du tarif douanier commun. La commission juridique s'est occupée de ces questions et les a étudiées à la lumière d'exemples concrets, si bien qu'il serait superflu de s'y arrêter plus longuement.

14. Il y a lieu de souligner, enfin, que les divers litiges ressortissant à la compétence des instances administratives et judiciaires nationales. Les recours et procédures tendant à vider ces litiges se règlent donc en fonction du droit national applicable en la matière. Les instances communautaires peuvent intervenir

— lorsqu'il s'agit de statuer sur des cas d'espèce sur la base d'un recours présenté à la Cour de justice des Communautés européennes en vertu de l'article 177 du traité de la C.E.E.;

— en cas de difficultés relatives à l'uniformité de l'application, en saisissant la Commission (articles 26 et 27 de la directive).

Celle-ci n'est cependant pas compétente pour décider des cas d'espèce. Elle ne connaît que des difficultés d'application et n'intervient que dans l'adoption de celles des mesures, qui sont nécessaires à l'application de la directive, et que peuvent prendre la Commission et, le cas échéant, le Conseil; autrement dit, il s'agit en l'occurrence de mesures de caractère général.

### III — Régime contentieux applicable en matière douanière dans les États membres

15. Il ne me paraît pas inutile, avant que la commission juridique n'examine plus à fond les divers problèmes posés, de faire le point de la protection juridique telle qu'elle existe en matière douanière dans les États membres des Communautés européennes.

16. En général, le contentieux douanier fait preuve d'un particularisme marqué par rapport aux autres contentieux. Une grande diversité existe, par ailleurs, entre les droits nationaux sur ce point. Faute de place, de temps et de documents d'information suffisants, il n'est guère possible de donner ici autre chose qu'un aperçu très schématique des systèmes en vigueur, essentiellement établis à partir d'une étude faite par le conseil de coopération douanière à la suite d'une enquête conduite auprès des États qui font partie de ce conseil

(Conseil de coopération douanière: Études comparées des méthodes douanières — Étude n° 10, Droit de recours en matière douanière. Bruxelles, 40 rue de Washington, 1966).

17. Il convient de relever que la place faite en l'espèce aux règles applicables en matière pénale est moindre que celle qui leur revient d'une manière générale dans l'ensemble du contentieux douanier.

18. Sans méconnaître l'importance que revêt la répression des fraudes, on ne saurait procéder à son examen sans déborder le cadre d'une étude consacrée au premier chef aux moyens de recours des particuliers.

#### A — Allemagne

19. Le régime contentieux dont sont passibles les actes pris par les autorités douanières pour l'application de la législation douanière tombe sous l'application des dispositions générales relatives aux contestations et voies de recours en matière fiscale, telle qu'elles résultent notamment du Reichsabgabenordnung (paragraphe 229 et s.) et du Finanzgerichtsordnung.

Le particulier, qui conteste une mesure prise à son encontre par le service des douanes, dispose tout d'abord d'une *voie de recours administrative*:

L'acte entrepris est-il une décision de la douane relative à une opération de dédouanement, cette réclamation prend la forme d'une opposition (Einspruch) que l'intéressé a la faculté de porter contre cette décision (Zollbescheid) dans un délai de un mois devant l'autorité douanière supérieure (Hauptzollamt) à qui il appartient de statuer (Einspruchsentscheidung).

Les renseignements tarifaires liant l'administration donnés par celle-ci peuvent également faire l'objet d'une opposition auprès du Hauptzollamt de la part de la personne qui a demandé ces renseignements.

Dans les autres cas, décisions ou mesures autres que celles se rapportant à une opération de dédouanement déterminée, le recours administratif prendra généralement la forme de plainte (Beschwerde). L'autorité dont la décision ou les actes ont donné lieu à la plainte peut remédier à la situation en annulant ou modifiant la décision ou les mesures prises. En cas de rejet de la plainte, la question est tranchée par le Hauptzollamt (Beschwerdeentscheidung).

Sur cette voie de recours administratif peut se greffer une *voie de recours judiciaire*: Les décisions prises par le Hauptzollamt sur les oppositions ou les plaintes, peuvent être déferées au Finanzgericht territorialement compétent qui statue sous réserve du recours en révision dont sa décision peut faire l'objet devant le Bundesfinanzhof.

Moyennant paiement des droits et taxes ou constitution d'une garantie, la main-levée des marchandises peut être accordée par la douane sauf s'il s'agit de marchandises prohibées ou si la contestation ne peut être tranchée au vu d'échantillon ou d'une partie des marchandises.

## B — Belgique

20. Lorsque le litige concerne une opération de dédouanement déterminée (problèmes relatifs à la tarification, aux franchises ou plus généralement toute contestation relative à la perception des droits de douane), deux possibilités s'offrent aux intéressés :

- refuser le paiement : il appartient alors à l'administration de les attirer devant le juge civil ou répressif,
- de payer les droits exigés par l'administration et d'introduire, dans un délai qui varie selon les cas de un mois à deux ans, une demande de restitution auprès du receveur qui a délivré d'ordre de paiement. En cas de rejet de cette demande, il appartient à l'intéressé d'introduire, le cas échéant, devant la juridiction civile, une action en répétition de l'indu dans les conditions prévues par le code civil. Le délai de prescription pour cette action est de cinq ans.

Une procédure spéciale est prévue par la loi du 10 juin 1920, lorsque la contestation concerne une décision de l'administration des douanes comportant une majoration de la valeur imposable. Si le service des douanes estime insuffisante la valeur déclarée, il invite le déclarant à faire une déclaration supplémentaire jusqu'à concurrence de la valeur déterminée par lui. Si, dans les cinq jours, l'importateur refuse de souscrire à cette déclaration, le litige est porté devant un collège de deux experts désignés l'un par l'administration des douanes, l'autre par le déclarant. Si les experts ne se mettent pas d'accord sur la fixation de la valeur en douane des marchandises, un juge consulaire désigné par le président du tribunal de commerce, ou, si un tel tribunal n'existe pas dans l'arrondissement, un juge du tribunal de première instance désigné par le président de ce tribunal est adjoint au collège « comme arbitre » (articles 8 et 10 de la loi précitée).

Les experts rendent leur décision dans les 15 jours qui suivent le refus de la déclaration s'ils sont seuls, dans les 30 jours au cas où un juge leur serait adjoint.

La nature juridique et la mission de ce collège ne sont pas clairement définies. Le Conseil d'État a refusé de voir en lui une autorité ou une juridiction administrative (arrêt n° 2184 du 11 février 1963). En l'absence d'une jurisprudence nette des tribunaux judiciaires, il est permis de se demander si le collège d'experts se rattache à l'institution de l'arbitrage ou s'il peut être considéré comme une

juridiction de l'ordre judiciaire. Ses décisions peuvent être soumises aux tribunaux civils à l'effet d'examiner si elles réunissent les conditions de validité imposées par la loi.

Moyennant caution, l'importateur peut, en attendant que le différend soit vidé, être autorisé à disposer de tout ou partie des marchandises.

21. Contre les autres décisions ou mesures de la douane, les intéressés disposent, dans les conditions du droit commun, outre des voies de recours administratives,

- d'une action en responsabilité contre l'État à porter devant les tribunaux de l'ordre judiciaire en cas de dommage,
- d'une action en annulation des décisions tenues pour illégales qui doit être introduite dans les deux mois devant le Conseil d'État.

## C — France

22. D'une manière générale, en vertu d'un principe général de droit public, toute décision administrative illégale peut faire l'objet de la part, des intéressés, d'un recours pour excès de pouvoir qui doit être porté dans un délai de trois mois, selon les cas devant les tribunaux administratifs sous réserve d'appel au Conseil d'État, ou directement devant celui-ci statuant en dernier ressort (par exemple, refus ministériels d'accorder, par voie réglementaire certaines exonérations de droits de douane, arrêt du Conseil d'État du 22 juin 1962 Bertin Rec. Lebon p. 416).

Par ailleurs, en cas de dommage, une action en responsabilité contre l'État pourra être portée devant la juridiction administrative (par exemple, en cas de renseignements erronés sur le tarif applicable, arrêt du Conseil d'État du 11 mars 1960, Société Maizerie et aliment de bétail, Rec. Lebon p.190).

Cette compétence du juge administratif existe, du moins, toutes les fois que les actes ou mesures administratifs en cause sont détachables du contentieux de l'assiette et de la liquidation des droits de douane dont la connaissance appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

23. Ce contentieux de l'assiette et de la liquidation des droits de douane obéit, d'ailleurs, à règles très spéciales qu'une loi récente du 31 décembre 1968 venue ajouter un titre XIII au code des douanes a modifié sensiblement sur certains points à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1969.

Après enregistrement de la déclaration en détail dont les marchandises importées doivent faire l'objet, le service des douanes peut procéder à la vérification de tout ou partie des marchandises. L'intéressé peut demander en cas de contestation la vérification intégrale. Au cas où cette vérifica-

tion aurait lieu, le déclarant est invité à acquiescer aux résultats des opérations. S'il conteste les appréciations du service en ce qui concerne l'espèce tarifaire, l'origine ou la valeur en douane, la procédure à suivre, selon le titre XIII nouveau du code des douanes, est la suivante.

Un acte à fin d'expertise est dressé. Sauf s'il s'agit de marchandises prohibées ou si l'ordre public s'y oppose, la mainlevée des marchandises peut être offerte ou demandée moyennant garantie (caution solvable, consignation d'une somme suffisante). Au cas où la mainlevée aurait été refusée et où l'administration aurait succombé, cette dernière sera tenue au paiement d'une indemnité (article 448 nouveau).

Il appartient au directeur général des douanes et droits indirects de notifier au déclarant dans les deux mois de la notification de l'acte à fin d'expertise les motifs sur lesquels l'administration se fonde et de l'inviter à acquiescer ou à fournir un mémoire en défense dans un délai de deux mois. Si le désaccord subsiste, le directeur général des douanes et droits indirects saisit, dans un délai de deux mois à compter de la réponse ou de l'expiration du délai, une commission de conciliation et d'expertise douanière constituée par un magistrat du siège de l'ordre judiciaire, président, et de deux assesseurs désignés par celui-ci à raison de leur compétence sur une liste établie, pour chaque chapitre du tarif, par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre compétent selon la nature des marchandises. Cette commission après avoir entendu les parties « ensemble et contradictoirement » fait connaître ses conclusions dans un délai qu'elle fixe elle-même. Ces conclusions sont notifiées aux parties. Les frais de la procédure sont à la charge de l'État. Tout comme le comité supérieur du tarif qui assumait sous l'empire de la législation antérieure le rôle de la commission de conciliation et d'expertise douanières, celle-ci n'a pas une nature juridictionnelle.

La procédure subséquente devant les tribunaux judiciaires est demeurée inchangée.

Si les termes de la déclaration sont infirmés, l'intéressé est invité à signer une soumission contentieuse et donc à reconnaître ainsi qu'il y a eu infraction au code des douanes (fausse déclaration en douane). S'il refuse, un procès-verbal de saisie de la marchandise est établi et l'affaire est portée devant les tribunaux. Puisqu'il y a infraction, ce sont les juridictions répressives qui seront compétentes: tribunal d'instance, s'il y a contravention, et tribunal de grande instance, s'il y a délit.

Aux termes de l'article 447 nouveau du code des douanes, les constatations matérielles et techniques de la commission de conciliation et d'expertise douanières sont les seules à pouvoir être retenues. Si le juge considère que la commission s'est

prononcée dans des conditions irrégulières, s'il s'estime insuffisamment informé ou s'il n'admet pas les constatations de la commission, il renvoie l'affaire à la dite commission. Le président peut désigner à cette occasion d'autres assesseurs. Il le doit si le tribunal le lui demande.

En vertu de l'article 29 nouveau du code des douanes, la commission de conciliation et d'expertise douanières est appelée à connaître, tout comme précédemment le comité supérieur du tarif, des réclamations relatives aux décisions par lesquelles le directeur général des douanes prononce les assimilations et les classements des marchandises dans le tarif. L'intéressé peut former contre la décision de la commission sur sa réclamation un recours en Conseil d'État.

#### *Restitution de droits, de marchandises, paiement de loyers*

24 En cas de perception irrégulière, en ce sens qu'ont été acquittés des droits et taxes qui n'étaient pas dus, l'intéressé peut obtenir le remboursement des sommes indûment perçues, par l'application de l'article 352 du code des douanes et des articles 1235, 1376 et 1377 du code civil (*condictio indebiti*, répétition de l'indu). En ce cas, il lui appartient de formuler une demande en ce sens auprès du receveur. Le cas échéant, une action en justice pourra être portée devant des tribunaux de l'ordre judiciaire dans un délai de deux ans.

Les possibilités ainsi offertes sont, toutefois, assez limitées, compte tenu des conditions strictes mises par la jurisprudence à la reconnaissance de l'existence d'un paiement indu. En particulier, une telle action ne serait pas possible dans le cas où, la liquidation et la perception ayant eu lieu sur la base de la déclaration admise pour conforme ou sur la base des résultats d'une vérification auxquels il a donné son accord, le déclarant découvrirait ensuite qu'il s'est trompé. En ce cas, le refus du remboursement trouve sa justification juridique dans l'interdiction qui est faite au déclarant de modifier sa déclaration, une fois qu'elle a été déposée et enregistrée (code des douanes, article 100).

Les tribunaux judiciaires pourraient encore avoir à connaître, le cas échéant, des contestations concernant:

- le refus de payer les droits
- les oppositions à contrainte
- la non-décharge des acquits à caution.

On doit noter qu'ils ont compétence de pleine juridiction. Par dérogation aux règles générales du contentieux administratif ils ont tout pouvoir d'apprécier la validité des actes administratifs, réglementaires ou individuels invoqués devant eux à l'occasion des litiges dont ils sont saisis.

## D — *Italie*

25. D'une manière générale, toute personne lésée par une décision administrative des autorités douanières dispose contre celle-ci des voies de recours ordinaires qui devront être portées selon le cas devant les tribunaux de l'ordre judiciaire (cas de lésion d'un droit), ou devant le Conseil d'État (cas de lésion d'un intérêt légitime). Le recours en Conseil d'État n'est possible que contre une décision définitive des autorités administratives. Si une décision d'une administration n'est pas définitive, il appartient à l'intéressé de présenter au préalable un recours administratif à l'autorité supérieure contre la décision de laquelle il se pourvoira en justice.

Si, le plus fréquemment, la compétence sera celle du Conseil d'État en matière douanière, dans certains cas particuliers (saisie de marchandise), les contestations relèveront des tribunaux de l'ordre judiciaire.

26. Lorsque les contestations surgissent entre la douane et l'importateur lors d'opérations de dédouanement déterminées, le recours est introduit par un procès-verbal rédigé par le service des douanes en présence du requérant et signé par lui. Ce recours est adressé à l'autorité qui a pris la décision contestée. Le contribuable peut demander une décision de la Chambre de commerce de la Provinciale. Les dépenses de l'expertise à laquelle il est ainsi procédé restent à la charge de la Chambre de commerce.

Si le contribuable ne demande pas l'intervention de la Chambre de commerce, ou si lui ou le service des douanes n'accepte pas les conclusions de la Chambre de commerce, l'affaire peut être portée devant le ministre des finances.

Lorsque la contestation porte sur la détermination de la valeur en douane des marchandises, le chef de la douane locale peut demander l'avis de deux experts nommés respectivement par l'administration et par l'importateur. Lorsque les deux experts ne parviennent pas à un accord, leur décision est sans effet pour les parties. Dans le cas contraire, leur décision a simplement la valeur d'un avis qui ne lie pas le chef de la douane.

En toute hypothèse, la décision définitive appartient au ministre des finances. Si, avant l'entrée en vigueur de l'actuelle constitution, la décision du ministre des finances a pu être qualifiée de juridictionnelle à raison de son objet qui est de trancher un litige, sa nature d'acte administratif ne souffre plus de discussion à l'heure actuelle en raison de la jurisprudence concordante de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 40 du 27 juin 1958), du Conseil d'État (arrêt n° 65 du 25 janvier 1957) et de la Cour de cassation (arrêt n° 501 du 18 février 1959). Contre cette décision, l'intéressé dispose des voies de recours ordinaires devant les tribunaux de

l'ordre judiciaire ou devant le Conseil d'État, selon qu'il y a lésion d'un droit ou seulement d'un intérêt légitime.

## E — *Luxembourg*

27. Depuis l'établissement de l'union économique belgo-luxembourgeoise, le système contentieux est le même qu'en Belgique. On notera, toutefois, que l'action en répétition de l'indu se prescrit d'après les principes du droit civil et qu'en cas de recours en Conseil d'État, le délai de ce recours est de trois mois.

## F — *Pays-Bas*

28. Les dispositions essentielles en matière de contentieux douanier se trouvent dans la loi du 26 janvier 1961 portant révision de la législation en matière de douane et d'accises. Cette loi prévoit, notamment, des voies de recours au profit des particuliers dans les cas suivants:

29. Contre le refus ou le retrait de l'autorisation d'exploiter une entreprise établie dans la zone de surveillance le long de la frontière, l'article 25, paragraphe 3, offre à l'intéressé la faculté de former un recours à la Couronne (recours contentieux sur lequel il est statué après avis du Conseil d'État) dans le mois qui suit la notification de la décision. Le recours n'est pas suspensif.

Un recours à la Couronne (non suspensif et se prescrivant par l'expiration d'un délai d'un mois) est également prévu:

- contre l'avertissement pour négligence qui peut être adressé au gérant d'un entrepôt ou contre la suppression d'un entrepôt (article 42, paragraphes 3 et 4),
- contre les interdictions d'emmagasinage de marchandises dans un entrepôt (article 43),
- contre les avertissements dont les commissionnaires en douane peuvent faire l'objet ou contre la décision du ministre leur retirant l'autorisation de faire des déclarations pour le compte de tiers (article 59),
- contre l'interdiction qui peut être faite à certaines personnes de séjourner dans la zone de surveillance, l'article 28 ouvre aux personnes qui font l'objet de telles mesures un recours à former dans les sept jours devant le tribunal d'arrondissement de son domicile.

30. Les articles 98 à 110 déterminent avec quelques détails la procédure à suivre en cas de différend portant sur la valeur des marchandises ou sur l'application du tarif ou des dispositions légales en matière d'exonération (importations en franchise, importation de marchandises à réexporter après ouvraison).

Lorsque, à l'occasion de la vérification de la déclaration relative aux marchandises importées, le fonctionnaire compétent estime que la valeur déclarée est insuffisante, il demande à l'inspecteur (autorité douanière supérieure) de statuer et arrête les marchandises. Si l'inspecteur estime également que les marchandises ont été sous-évaluées, le déclarant peut faire une offre d'augmentation dans le délai qui lui est fixé par l'inspecteur pour faire valoir ses observations. A défaut d'offre jugée suffisante, l'inspecteur fixe la valeur dans le mois qui suit l'expiration du délai (articles 98 à 102). En vertu de l'article 107, c'est également l'inspecteur qui statue sur les contestations relatives à la valeur à propos de déclarations autres qu'une déclaration à l'importation ou à l'exportation.

L'article 105 donne au déclarant le droit de demander à l'inspecteur dans les deux mois qui suivent la date à laquelle la fixation de la valeur est devenue définitive l'allocation d'une indemnité en cas de perte provoquée par la retenue des marchandises dont la valeur déclarée, contestée par la douane, est finalement reconnue exacte.

Aux termes de l'article 108, les particuliers qui contestent les décisions de la douane relative à l'application du tarif ou des dispositions légales en matière d'exonération disposent de la faculté d'introduire, dans les deux mois qui suivent la déclaration ou la décision, une réclamation écrite auprès de l'inspecteur qui statue.

Dans ces différentes hypothèses, la décision de l'inspecteur peut faire l'objet d'un recours contentieux à porter dans les deux mois devant la Tarief-commissie, qui statue en dernier ressort (article 109).

31. La loi prévoit également, les possibilités de recours suivantes:

- En cas d'amendes administratives qu'il appartient à une décision de l'inspecteur de prononcer dans les conditions prévues aux articles 142 et 143 notamment, l'intéressé dispose d'un recours à introduire dans les deux mois devant le Gerechtshof dans le ressort duquel l'inspecteur exerce ses fonctions.
- Le recouvrement des droits et amendes s'opère par contrainte comportant le droit d'exécution forcée. Il peut être fait, dans les dix jours, opposition à l'exécution de cette contrainte, cette opposition comportant assignation devant le tribunal d'arrondissement du lieu où le bureau de recettes est situé et le receveur étant considéré dans cette assignation comme le demandeur (article 155).
- Par ailleurs, la perception ou le paiement indu de droits, amendes, intérêts ou frais peut donner lieu à une action en répétition de l'indu. Le délai de prescription est fixé par l'article 159 à deux ans.

— En cas de saisie d'un moyen de transport considéré comme spécialement aménagé pour la fraude, un recours peut être formé dans les sept jours devant le tribunal d'arrondissement où la saisie a eu lieu (article 213).

32. Enfin d'une manière générale on doit noter la possibilité de recours aux tribunaux ordinaires qui est offerte aux particuliers en cas d'actes illicites.

33. Cet aperçu fait voir combien, en matière douanière, les moyens de recours et d'action (plaintes) divergent d'un État membre à l'autre. Cette diversité de moyens, existant sous l'angle national, de réclamer la protection juridique, est à l'origine de distorsions de concurrence et provoque, de surcroît, des détournements de trafic. Cet état de choses n'est plus défendable, et c'est pourquoi cette divergence est à éliminer dans toute la mesure du possible. Ainsi, l'absolue nécessité se trouve démontrée de procéder à l'harmonisation des législations douanières.

34. La commission juridique n'ignore pas que cette harmonisation ne peut se faire sans énormes difficultés d'ordre juridique et pratique. Elle estime, cependant, indispensable que des initiatives allant en ce sens soient prises au plus tôt. De même que pour le rapprochement des législations en général, elle recommande à la Commission des Communautés européennes de présenter au Parlement européen un programme d'harmonisation des législations douanières à cet effet.

#### IV — Énoncé des problèmes

35. L'incertitude quant aux fondements juridiques et, partant, quant au choix des instruments juridiques, se révèle être un obstacle sérieux à l'harmonisation des législations douanières. Dans la perspective de la faire démarrer, il convient donc d'abord d'élucider quelque peu cette question.

En outre, cette harmonisation doit faire le plus de part possible au renforcement de la protection juridique et à l'instauration de l'uniformité juridique.

Enfin, il y a lieu, à l'occasion d'une telle harmonisation, d'être attentif à la question de la création de comités comme à celle de la procédure qu'ils sont appelés à suivre.

36. La commission juridique a, dès lors, à examiner les problèmes suivants:

- fondements juridiques et choix des instruments juridiques,
- protection juridique et uniformité juridique en matière douanière,
- création de comités et procédure qu'ils sont appelés à suivre.

37. En ce qui concerne, tout d'abord, les fondements juridiques de la question qui nous occupe, il s'agirait de décider si l'on se basera sur l'article 100 ou, également, sur l'article 235 du traité C.E.E. Selon la décision que l'on prendra, l'instrument à mettre en œuvre sera soit une directive, soit un règlement, ce qui est d'importance du point de vue de la protection juridique.

En outre, on peut envisager la possibilité de conclure un accord.

38. S'agit-il de la protection juridique, il faut se demander avant tout s'il ne faudrait pas prévoir expressément dans les directives ou règlements en question une protection juridique uniforme sous forme de recours ou de plainte contre l'adoption d'un acte administratif, en particulier, contre l'octroi d'une autorisation, d'une part, ou contre le refus d'un acte administratif, en particulier la non-délivrance d'une autorisation sous la forme demandée ou non, d'autre part; dans l'affirmative, il s'agirait de définir au mieux cette protection juridique ou les procédures à mettre en œuvre.

39. Enfin, l'institution de comités et la procédure qu'ils sont appelés à suivre, telles que la Commission les prévoit dans ses différents documents concernant la législation douanière, ne laissent pas de soulever des problèmes. A ce propos, il y aura lieu de voir avant tout si la création de comités n'ayant pas de caractère purement consultatif est opportune et juridiquement défendable.

#### V — Fondements juridiques et choix des instruments juridiques

40. Les chapitres du traité de la C.E.E. relatifs à l'union douanière ne contiennent pas de dispositions particulières sur l'harmonisation des législations douanières, exception faite à la rigueur de l'article 27, qui, en la matière, n'est cependant point applicable. De même, les dispositions de politique commerciale ne semblent pas aptes à régler le problème de la législation douanière comme telle. En outre, tout pouvoir réglementaire explicite fait défaut pour procéder au rapprochement des législations douanières, ce qui s'explique d'autant moins que le droit douanier est une partie essentielle de l'union douanière, qui constitue l'un des fondements du traité. De l'avis de votre commission, on pourrait cependant recourir en premier lieu à la clause générale de l'article 100. Les conditions d'application de cette disposition sont, en effet, remplies dans le cas de l'harmonisation en question.

41. Votre commission se demande si l'article 100 suffit à résoudre tous les cas et, dans la mesure où il n'y suffit pas, si l'on ne pourrait pas, à sa place ou en plus, se référer à l'article 235 du traité de la C.E.E.? Question qui se pose en particulier quand l'acte de règlement apparaît nécessaire par l'objet à réglementer, du fait que l'article 100 du traité de la C.E.E. ne prévoit que l'instrument de la directive.

42. A l'origine, cette question était controversée. Le commentaire Wohlfart/Everling (cf. la note 4 relative à l'article 235 du traité de la C.E.E.) y répond par la négative.

43. On peut pourtant soutenir que, dans la mesure où l'article 100 ne suffit pas, il est licite de recourir à l'article 235 du traité de la C.E.E., le texte de cette disposition n'autorisant pas d'interprétation restrictive. Le Conseil lui-même a fait sienne cette conception, comme l'attestent les deux règlements relatifs à l'origine de la marchandise et à la valeur en douane.

44. De l'avis de la commission juridique, l'article 100, autrement dit l'instrument de la directive, est en tout cas à préférer à l'article 235; un accord conclu sur la base de ce dernier ne permettant pas de régler la matière en question.

En dernier ressort, c'est la Cour de justice des Communautés européennes qui aura à décider si l'article 235 du traité de la C.E.E. constitue, dans ce contexte, une base juridique suffisante.

45. Le choix des instruments juridiques est essentiel non seulement pour ce qui est de la nature et de la portée des différents instruments juridiques prévus par le traité, mais aussi pour l'importance économique de la matière à réglementer.

46. Votre commission se demande si la directive est, en général, un instrument suffisant permettant de prévoir des dispositions d'une portée à la fois aussi large et aussi précise et des procédures communautaires, telles que celles qui sont contenues, par exemple, dans la directive relative au régime du trafic de perfectionnement actif. Elle constate que si sur ce point les juristes sont partagés, il semble toutefois, qu'en pratique et en doctrine une majorité de plus en plus grande d'entre eux se dégage en faveur d'une interprétation non point restrictive, mais extensive du troisième alinéa de l'article 189 du traité de la C.E.E. Interprétation en vertu de laquelle même une directive pourrait prévoir une réglementation détaillée, si et pour autant que cela apparaît indispensable à la réalisation d'un objectif du traité. La notion d'« objectif » ne signifie nullement d'après une conception sans doute exacte que l'on puisse y substituer des idées tout à fait générales; cette notion, au contraire, se lie plutôt à des vues assez concrètes, dès que l'objet de la réglementation le requiert.

47. Enfin, il convient de faire état de la possibilité de conclure un accord. Le traité, il est vrai, ne mentionne pas l'accord entre les États membres pour réaliser le rapprochement des législations. Il ne figure pas davantage au nombre des actes énumérés aux articles 189 et 155 que peuvent arrêter les institutions de la Communauté. Cela n'exclut pas pour autant que les États membres aient pleine compétence, en vertu des principes généraux, pour conclure entre eux des accords en dehors du cadre

formel de la C.E.E., accords soumis à la procédure normale de ratification. Cette faculté est même prévue à l'article 220 du traité pour des matières déterminées.

Il va de soi que tous les États membres devraient être parties à un tel accord.

## **VI — La protection juridique et l'uniformité juridique en matière douanière**

48. Au point où le débat à ce sujet en est à l'heure actuelle, on estime en général que le droit communautaire n'assure pas de protection juridique suffisante (cf. notamment, à ce sujet, le rapport Deringer sur la protection juridique des personnes privées dans les Communautés européennes, doc. 39/67, paragraphe 38, et le document de séance du comité du travail pour le droit européen du 46<sup>e</sup> congrès des juristes allemands — Deutscher Juristentag — « De l'utilité de modifier ou de compléter les dispositions du droit communautaire européen sur la protection juridique », éditions Beck). On peut faire profit de ces études pour ce qui est de la protection juridique en général.

49. S'agissant de la protection juridique en matière douanière, il s'y pose des problèmes particuliers. En premier lieu, comme des décisions économiques de grande portée sont en jeu, il est nécessaire de parvenir promptement à des décisions. Il est superflu d'expliquer que les décisions demandées n'ont de sens que si elles sont prises en temps voulu et de telle manière que les importateurs et les entrepreneurs puissent en tenir compte dans leurs prévisions. Aussi la procédure doit-elle être conçue de telle sorte que des décisions se puissent prendre rapidement et à temps sur les demandes déposées. De même, il faut que des voies de recours aussi expéditives que possible soient prévues (cf., à ce sujet, Steindorff « Protection juridique et procédure dans le droit des Communautés européennes » — *Probleme selectionnés — 1964*: Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden, p. 14 et s.).

50. Au sujet de la protection juridique des personnes concernées par des directives, il convient de relever que cette protection peut se concevoir sous deux formes: ou bien le particulier saisit la Cour de justice européenne, ou bien il s'adresse aux juridictions nationales. Ces deux formes de protection juridique soulèvent toutefois, l'une et l'autre, de délicats problèmes de recevabilité.

51. En ce qui concerne la protection juridique assurée par les juridictions nationales, il y a lieu de souligner que les directives de la Communauté sont traduites par les États en dispositions légales nationales. Les cas d'espèce sont tranchés sur la base de ces dispositions légales et les décisions prises peuvent être attaquées par les intéressés devant les tribunaux nationaux. Quand l'affaire pose un problème d'interprétation de la directive, la Cour de

justice européenne peut en être saisie en vertu de l'article 177.

52. Pour la protection juridique des personnes concernées par des règlements, il faut dire essentiellement ce qui suit.

Le traité de la C.E.E. ne prévoit pas de recours de la part des particuliers contre les règlements. Au contraire de la réglementation en vigueur dans certains États membres, les particuliers ne peuvent faire contrôler qu'indirectement les règles générales du droit communautaire, quand elles constituent la base d'une décision individuelle prise à leur encontre. Cette faculté prévue par les articles 184 ou 187 du traité de la C.E.E. ne constitue cependant pas un moyen suppléant pleinement l'absence d'un pouvoir de recours de la part des particuliers. Surtout, les particuliers n'ont aucune possibilité d'obliger la Cour de justice européenne à se saisir d'un litige portant sur la validité d'un règlement; seules les juridictions saisies décident elles-mêmes du point préjudiciel de savoir si lorsqu'une question relevant du droit communautaire manque de clarté, il est nécessaire de l'éclaircir pour qu'elles puissent statuer sur l'action intentée à l'échelon national, et si elles doivent la soumettre à la Cour de justice des Communautés européennes.

## **VII — Quelles propositions concrètes pourrait-on faire en vue d'améliorer la protection juridique en matière douanière?**

53. Les directives et règlements relatifs à la législation douanière ne prévoient aucune disposition particulière en matière de protection juridique. Notamment, la directive relative au trafic de perfectionnement actif ne prévoit aucune disposition de cette nature pour le cas où l'autorisation demandée ne serait pas accordée ou ne le serait pas dans le sens ou dans la mesure souhaitée.

54. De l'avis de votre commission, il serait expédient, voire nécessaire, de prévoir, dans ces directives et règlements, des dispositions explicites en ce sens. On peut cependant s'interroger sur les moyens de rendre cette protection juridique aussi efficace que possible.

55. Il ne fait aucun doute que la protection juridique, telle qu'elle existe actuellement en vertu des traités communautaires, ne pourra être sensiblement améliorée, qu'au moyen d'une vaste convention ou d'une modification des traités, qui pourrait notamment intervenir au moment de leur fusion.

56. Entre temps, on n'en pourrait pas moins envisager de prendre les dispositions suivantes.

Dans les différents règlements à arrêter, on pourrait prévoir que les autorités administratives nationales doivent accorder une autorisation, quand les conditions fixées par le règlement sont remplies.

Ainsi serait ouverte une voie de recours aux intéressés, dans la mesure où les lois nationales le stipulent.

57. En ce qui concerne les directives à arrêter, on pourrait y inscrire comme principe que les États membres assurent un minimum de protection juridique.

Il conviendrait d'étudier à cet égard si l'on ne devrait pas insérer à la fin de la directive à arrêter une clause générale qui fasse obligation aux États membres de prendre toutes mesures de nature à renforcer la protection juridique telle qu'elle existe actuellement au degré national. Cette suggestion appelle une réponse positive, car au moins garantirait-on ainsi un minimum de protection juridique dans le cadre de l'harmonisation des législations douanières. Cette clause générale devrait à peu près être libellée en ces termes: « Obligation est faite aux États membres de prévoir au moins la vérification par une juridiction, des décisions prises par leurs administrations sur la base de la directive ou du droit national. »

58. Il faut souligner que le comité chargé de questions de commerce extérieur a eu égard à la nécessité d'introduire une procédure communautaire suivant laquelle un recours peut être introduit devant la Commission européenne contre les décisions des autorités douanières nationales.

La décision de la Commission à intervenir sur la plainte serait attaquable devant la Cour de justice.

59. Votre commission estime une telle procédure communautaire à peine réalisable en l'espèce. Elle se heurterait, en effet à de sérieuses objections de principe, en raison surtout de la compétence mixte et de la subordination des instances nationales aux instances communautaires.

60. Envisageant le cas où malgré tout une procédure communautaire serait prévue suivant laquelle la Commission ferait office d'instance d'appel à l'égard des autorités nationales, votre commission se demande selon quelle procédure et par quelle instance relevant de la Commission, cette décision devrait être prise. Ce pouvoir de décision devrait-il être attribué au comité dont la directive sur le régime du trafic de perfectionnement actif prévoit l'institution, aux comités déjà prévus dans les autres directives, ou à une autre instance à créer? Quelle sera la composition de ce comité ou de cette instance?

Votre commission considère qu'il ne serait guère opportun d'attribuer ce pouvoir de décision à un comité de gestion.

61. La commission juridique tient, cependant, pour douteux qu'une telle procédure puisse être prévue sans une révision des dispositions du traité en matière de protection juridique. Serait-ce pos-

sible, que seul un règlement pourrait, à son avis, sans doute être pris en considération, et non une directive. De la promulgation d'un tel règlement, la condition préalable serait, toutefois, que le droit procédural national existant soit harmonisé aussi rapidement et aussi largement que possible dans le secteur douanier. Cette harmonisation ne paraît pas réalisable dans un proche avenir, attendu les conditions actuelles.

62. De l'avis de la commission juridique, il faudrait examiner, d'une façon générale, à l'occasion de la fusion des traités, les moyens d'institutionnaliser l'application du droit communautaire à l'ensemble du secteur douanier et commercial, tout comme son extension et son respect. Cela ne s'impose-t-il pas pour des raisons d'intérêt juridique national aussi bien qu'afin d'assurer la continuité et l'uniformité de l'application et exécution du droit communautaire? Dans l'affirmative, il faudrait étudier sous quelle forme on pourrait réaliser cette institutionnalisation, par exemple, en créant une instance subordonnée à la Commission. Mais en ce cas, le traité permet-il la création de l'instance ou de l'office ad hoc, ou bien faudrait-il au préalable modifier le traité à cet effet? On peut sans doute répondre par l'affirmative à ce dernier point, car l'article 4 du traité de la C.E.E. contient l'énumération exhaustive des institutions communautaires et, partant il devrait être modifié. En outre, tout transfert du pouvoir de décision à une autorité douanière européenne impliquerait une modification de l'article 155 du traité de la C.E.E. qu'il ne serait, d'ailleurs, pas nécessaire d'y faire figurer *expressis verbis*, puisqu'une prescription suivant laquelle une autorité douanière particulière serait créée et dotée de pouvoirs vaudrait dérogation à la règle générale dudit article 155.

63. Il y aurait lieu, en outre, de définir exactement quels sont les pouvoirs à conférer à cette instance ou à cet office.

64. Votre commission tient encore à faire remarquer que la création d'instances ou d'offices subordonnés soulève un problème important, celui-là même des dispositions à prendre pour assurer une protection juridique effective. Et il faudrait donc tout d'abord décider si un recours contre les décisions de ces instances pourrait être introduit directement devant la Cour de justice ou s'il s'impose de prévoir d'abord une procédure de pourvoi auprès de la Commission.

## VIII — La création de comités et leur procédure

65. La Commission prévoit, dans différentes propositions relatives à la législation douanière, l'institution de comités appelés à fonctionner selon une procédure déterminée. Or, certaines divergences se

découvrent entre les dispositions procédurales. De l'avis de votre commission, il conviendrait dès lors de fixer une procédure aussi uniforme que possible pour ces comités et de réduire ceux-ci à un nombre minimum. Et un comité, de composition appropriée et siégeant, le cas échéant, en groupes de travail, ne suffirait-il pas ?

66. C'est pourquoi la commission juridique se demande quel est le caractère des comités prévus dans les propositions de la Commission en matière douanière.

Elle incline à croire que les comités qui nous occupent n'ont pas de tâches juridictionnelles, en d'autres termes qu'ils n'exercent pas les fonctions d'organes de protection juridique. Or, dans le cadre du présent rapport, les comités ne présentent d'intérêt que dans la mesure où ils remplissent des fonctions d'organes de protection juridique.

67. Le Parlement européen a pris position sur les problèmes soulevés par les comités, dans le cadre du rapport élaboré par M. Jozeau-Marigné, au nom de la commission juridique, sur les procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé (doc. 115/68). Aussi pouvons-nous nous dispenser, dans le présent rapport, de revenir encore sur cette question.

## IX — Conclusions

68. Votre commission tient une harmonisation des dispositions nationales de protection juridique dans le domaine de la législation douanière pour indispensable, les différentes possibilités nationales de revendiquer la protection juridique ayant des effets néfastes sur la concurrence et sur les échanges, qui doivent aussitôt que possible être éliminés. La commission juridique est évidemment consciente des importantes difficultés juridiques et pratiques que soulève une telle harmonisation et qui pour l'essentiel ont été exposées dans le présent rapport. Elle ne nie pas non plus que pour améliorer sensiblement la protection juridique, telle qu'elle existe actuellement en vertu des traités communautaires, il faudra (le présent rapport l'a, lui aussi, fait ressortir) soit une vaste convention, soit une modification des traités, qui pourrait, notamment, intervenir lors de leur fusion.

De l'avis de votre commission, tout cela n'empêche que quelque chose doit être entrepris le plus rapidement possible dans ce sens, chose qui pourrait principalement consister en l'insertion, dans les directives d'harmonisation à arrêter dans le domaine de la législation douanière et commerciale, d'une clause générale faisant obligation aux États membres de prévoir au moins la vérification par une juridiction, des décisions prises par leurs administrations.