AVIS N°03/2020

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget

Saisine concernant la proposition de loi du pays relative au régime des prohibitions à l'importation, à l'exportation et à la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit, et au régime des autorisations administratives d'importation et d'exportation

Présenté par :
Le président :
M. Dominique LEFEIVRE
Le rapporteur de séance :
M. Jean-Louis LAVAL
Dossier suivi par :
Mmes Judith MUSSARD, Martine GARNIER et Laetitia MORVILLE, respectivement secrétaire générale adjointe, chargée d'études et secrétaire au CESE-NC.

Adopté en commission, le 24 février 2020,
Adopté en bureau, le 26 février 2020,
Adopté en séance plénière, le 28 février 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE NC), ce dernier a été saisi par lettre en date du 28 janvier 2020 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie d'une proposition de loi du pays relative au régime des prohibitions à l'importation, à l'exportation et à la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit, et au régime des autorisations administratives d'importation et d'exportation, selon la procédure normale.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, a auditionné les représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 03/2020

Conformément à l'article 22-6° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « *commerce extérieur, à l'exception des prohibitions à l'importation et à l'exportation relatives à des matières relevant de la compétence de l'Etat* ».
En outre, au titre de l'article 99-10° de cette même loi du pays, les « *principes fondamentaux concernant […] des obligations civiles et commerciales* » relèvent de lois du pays.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cette proposition de loi du pays.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

En vertu de l'article 22-6° de la loi organique précitée, le commerce extérieur relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. « *Toutefois, certaines réglementations spécifiques à l'importation restent sous la compétence de l'Etat, telles que la circulation des produits classés comme stupéfiants, la circulation des armes et des munitions, des contrefaçons, de la règlementation relative aux fréquences radioélectriques et des relations financières avec l'étranger* »[1].

Ainsi, au titre du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Nouvelle-Calédonie peut importer ou exporter des marchandises sur son territoire. Cependant, il peut être apporté des dérogations à ce principe. En effet, certains produits peuvent être :

- prohibés (suspension),
- limités (contingentement),
- autorisés après contrôle préalable.

[1] Rapport d'activité annuel, IEOM, 2017, p.48 « *Le commerce extérieur* ».

La délibération n°216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation prévoit les motifs pour lesquels l'importation ou l'exportation de certaines marchandises peuvent être interdites ou subordonnées à un contrôle préalable par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie :

- la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux,
- la préservation des végétaux,
- la protection des biens culturels ayant une valeur artistique, historique ou archéologique,
- l'application de normes ou de réglementations techniques ne relevant pas de la compétence de l'Etat.

De plus, la délibération :

- n'accorde aucune dispense d'autorisation administrative,
- détermine la destination des marchandises qui ne disposent pas d'autorisation (réexportation ou destruction),
- établit le principe que les autorisations sont incessibles
- abroge les arrêtés n° 1208 et 3292[2] relatifs respectivement à l'exportation et à l'importation.

Il est aujourd'hui nécessaire de faire évoluer cette réglementation par :

- le changement de véhicule juridique pour une loi du pays,
- l'extension de son champ d'application à la mise à disposition,
- l'élargissement des motifs de restrictions (pour des raisons environnementales et de protection de la propriété industrielle et commerciale),
- et la volonté de coordonner et d'éviter la multiplication des lois du pays de restriction ou de prohibition des marchandises.

Ainsi, par la présente saisine, le congrès de la Nouvelle-Calédonie soumet à l'avis du CESE-NC cette proposition de loi du pays, selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Cette proposition de loi du pays fait suite aux avis du Conseil d'Etat (CE) remarquant une fragilité de certains textes pouvant créer une insécurité juridique.
La commission s'est intéressée à la proposition de loi article par article. Il en ressort les observations et propositions suivantes.

[2] Respectivement arrêté n°1208 du 29 juillet 1994 relatif aux produits soumis à autorisation administrative d'exportation et arrêté n°3292 du 16 décembre 1999 portant formalités du commerce extérieur à l'importation.

A. Sur la proposition de loi du pays

1) Chapitre 1er : champ d'application

Concernant l'article 1er, il s'appuie sur le même article de la délibération n°216 en ajoutant la notion de « *mise à disposition à titre onéreux ou gratuit* » et en élargissant les motifs de prohibition ou de contrôle préalable à l'importation ou à l'exportation, à « *la protection de l'environnement, à la conservation de ressources naturelles épuisables, […] à la protection de la propriété industrielle et commerciale* ».

Etant donné l'importance attachée à la sécurité, à la lutte contre les changements climatiques et contre l'appauvrissement de la couche d'ozone, les conseillers demandent que soient ajoutées différentes notions.

Recommandation n°1 :

Au lieu de : « *certaines marchandises […] peuvent être prohibées pour des motifs relatifs à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, à la protection de l'environnement, à la conservation de ressources naturelles épuisables* ».

Lire : « *certaines marchandises […] peuvent être prohibées pour des motifs relatifs à la protection de la santé, de la* ***sécurité*** *et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, à la protection de l'environnement et* ***du vivant****, à la conservation de ressources naturelles épuisables*, ***à la lutte contre les changements climatiques et contre l'appauvrissement de la couche d'ozone*** ».

Quant à l'article 2, reprenant les articles 1 et 2 de la délibération n°216, il dispose que les produits peuvent être l'objet d'un contrôle préalable et rajoute que, désormais, les marchandises peuvent également être soumises « *à la délivrance d'une autorisation administrative* ».

La commission s'interroge sur la raison pour laquelle la mention de « mise à disposition à titre onéreux ou gratuit » n'apparait pas comme c'est le cas pour l'article 1er. Ils demandent qu'elle soit rajoutée et ce pour l'ensemble du texte (articles 3 et 4).

Recommandation n°2 :

Au lieu de : « *L'importation et l'exportation de certaines marchandises […] peuvent être subordonnées au contrôle préalable* ».

Lire : « *L'importation, l'exportation* ***et la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit*** *de certaines marchandises […] peuvent être subordonnées au contrôle préalable* ».

2) Chapitre 2 : conditions et modalités de mise en œuvre

S'agissant de la définition de la liste des marchandises à prohiber ou à soumettre au contrôle préalable avec délivrance d'une autorisation administrative (article 3 de la proposition de loi du pays), la commission propose :

Recommandation n°3 : que la liste des produits prohibés et la liste des produits soumis à autorisation soient reprises et mises à jour, après concertation des acteurs concernés, et publiées. Une information à destination des professionnels et des particuliers doit être diffusée le plus largement possible.

En outre, les conseillers s'interrogent sur la possibilité pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de désigner des services afin de délivrer des autorisations administratives. Ainsi, en matière d'archéologie, quel service est compétent ? L'agence de développement de la culture kanak (ADCK) en tant qu'établissement public pourra-t-elle également délivrer des autorisations ? En matière environnementale, la même question se pose pour les provinces.

Recommandation n°4 : la commission propose d'envisager une délégation des pouvoirs de contrôle préalable avec autorisation administrative aux provinces et aux établissements publics.

3) Chapitre 3 : contrôle et sanctions

L'article 6, relatif aux sanctions administratives, dispose que lorsqu'une interdiction est prévue, il doit être mis fin à la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit. En outre, « *Si à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, ou en cas de réitération* », le paiement d'une amende administrative est ordonné.

Les conseillers observent que seuls « *Les agents des services compétents de la Nouvelle-Calédonie sont habilités à constater les manquements* »[3]. Ainsi les douanes, mentionnées à l'article 5, en font partie. Cependant ils se demandent si d'autres services, collectivités ou établissements publics peuvent constater de telles infractions.

Recommandation n°5 : la commission suggère de prévoir une délégation des pouvoirs de constatation des infractions, notamment aux provinces et à des établissements publics.
Recommandation n°6 : en outre, elle demande l'obligation de publication des sanctions administratives pour les récidivistes, ainsi que l'information systématique des parties civiles.

[3] Article 6-II alinéa 4 de la proposition de loi du pays relative au régime des prohibitions à l'importation, à l'exportation et à la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit, et au régime des autorisations administratives d'importation et d'exportation.

4) Chapitre 4 : dispositions transitoires et finales

Concernant l'article 8, abrogeant la délibération n°216, il est remarqué qu'aucune mesure n'a été prise pour modifier les textes la citant. Ainsi, dans l'avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne, il peut être lu : « *Les dispositions des articles 7 et 8 sont applicables aux règles prévues par […] 7° La délibération n°216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation* »[4].

Recommandation n°7 :

Au lieu de : « *La délibération n°216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation, est abrogée* ».

Lire : « *La délibération n°216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation, est abrogée. **Les références à la délibération abrogée sont remplacées par la référence à la présente loi du pays*** »[5].

B. Remarques diverses

La commission remarque la disparition de l'article 3 de la délibération n°216, relatif au refus d'accorder des dispenses d'autorisations administratives : il est précisé qu'en leur absence, les produits ne peuvent être placés « *sous un régime douanier autre que l'entrepôt ou recevoir une destination autre que la réexportation ou la destruction* ». Il conviendrait de reprendre ces dispositions et de les étendre aux marchandises prohibées.

Recommandation n°8 : les conseillers demandent que ces dispositions soient reprises.

S'agissant des nomenclatures douanières et de leur dénomination, la commission interpelle sur leur complexité de lecture et recommande une information claire et détaillée au public pour permettre d'identifier sans ambiguïté les marchandises visées.

Enfin, la commission note que certaines informations contenues dans les autorisations administratives peuvent être intéressantes pour le respect d'autres réglementations, notamment provinciales, par exemple pour identifier les importateurs soumis à la responsabilité élargie des producteurs en matière de déchets.

Recommandation n°9 : les conseillers souhaitent que les informations pertinentes contenues dans les autorisations administratives soient communiquées aux provinces et aux établissements publics le cas échéant.

[4] Article 9-7° sous-section 3 « Les prises de position formelle en matière économique », Sect. 2, Chap. 1er, Titre 1er de l'avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne.
[5] Cf. Guide légistique, 3° édition, mise à jour 2017.

III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission observe qu'il existe d'autres textes juridiques se trouvant dans la même situation que la délibération n°216 du 8 novembre 2006, qui attendent d'être élevés au titre de la sécurité juridique. Les conseillers saluent l'initiative prise d'une part pour rehausser le niveau de la norme, et d'autre part pour étendre les motifs justifiant des restrictions ainsi que d'élargir le champ d'application à la mise à disposition.

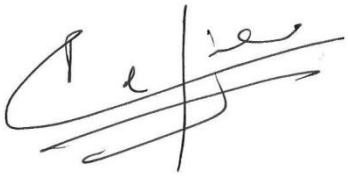
La commission insiste, particulièrement, sur l'importance de ses **9 recommandations.**

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget émet un *avis favorable* à la proposition de loi du pays relative au régime des prohibitions à l'importation, à l'exportation et à la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit, et au régime des autorisations administratives d'importation et d'exportation.

LE RAPPORTEUR DE SEANCE

Jean-Louis LAVAL

LE PRESIDENT



Dominique LEFEIVRE

La commission a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, **à l'unanimité des membres** présents par **7 voix « POUR »**.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°03/2020

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la présente proposition de loi du pays.

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance de **ses 9 recommandations.**

L'avis a été adopté à la **l'unanimité** des membres présents et représentés par **25** voix « **favorable** ».

LA SECRETAIRE DE SEANCE

Jeannette WALEWENE

LE PRESIDENT

Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°03/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
12/02/2020	- ***Monsieur Johanito WAMYTAN,*** directeur de cabinet du groupe UC-FLNKS et représentant de monsieur Pierre-Chanel TUTUGORO élu au congrès de la Nouvelle-Calédonie, - ***Monsieur Denis GILIGNY ainsi que madame Sonia LECOMTE***, respectivement directeur et adjointe régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie (DRDNC), – ***Monsieur Lionel BORGNE,*** directeur adjoint des affaires économiques (DAE), - ***Madame Françoise KERJOUAN,*** représentante de l'UFC que choisir, - ***Madame Jacqueline DEPLANQUE***, présidente de l'association ensemble pour la planète (EPLP).
13/02/2020	- ***Monsieur Eric DINAHET,*** chargé économie – fiscalité au MEDEF NC.
17/02/2020	- ***Synthèse***
24/02/2020	- ***Réunion d'examen & d'approbation en commission***
L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra. Par ailleurs, ont également été sollicité et ont fourni une réponse : - Chambre des métiers et de l'artisanat de Nouvelle-Calédonie (CMA NC), - Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), - Syndicat des importateurs et des distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC), - MEDEF : hors délai, - Fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC) : hors délai, - Syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie (SCNC) : hors délai, - Chambre du commerce et de l'industrie (CCI NC) : hors délai. N'ont pas fourni de réponse : - 3 provinces, - l'agence de développement de la culture kanak – Centre culturel Tjibaou (ADCK CCT).	
26/02/2020	***BUREAU***
28/02/2020	***SÉANCE PLÉNIÈRE***
6	**7**

Au titre de la commission du CESE :

<u>Ont participé aux travaux</u> : madame KERJOUAN, messieurs BELLAGI, CORNAILLE, FLOTAT, GOYETCHE, LAVAL, LEFEIVRE, OLLIVAUD et WAMYTAN.

<u>Étaient présents lors du vote :</u> madame KERJOUAN, messieurs BELLAGI, CORNAILLE, FLOTAT, GOYETCHE, LAVAL et LEFEIVRE.

<u>Étaient absents lors du vote</u> : messieurs OLLIVAUD, PONIA, SAUSSAY et WAMYTAN.