



« La Douane et la recherche continue de réponses aux défis du commerce international »

Par **Claude J. BERR**, Professeur émérite de l'Université de Grenoble, Vice-président de l'ORDF

Grenoble, le 6 mars 2015

Pour une bonne part de l'opinion publique, la Douane, même titre que la police, la gendarmerie ou l'armée représente une composante de l'autorité de l'Etat, incarnée par un corps de fonctionnaires aisément reconnaissables à leur tenue, généralement installés à la frontière du territoire national, et auxquels il faut présenter les marchandises que l'on transporte, et qui sont chargés d'encaisser, le cas échéant, les taxes correspondantes.

Il est clair, pourtant, qu'on ne saurait s'en tenir là. La Douane, prise dans son sens général, est une composante essentielle de la vie internationale, dont elle gouverne les principaux aspects des échanges commerciaux. Aussi bien reflète-t-elle l'extrême diversité du monde contemporain et serait-il vain d'évoquer une quelconque vision universelle en la matière. Cela n'empêche pas de présenter, tout d'abord, le cadre général de l'action douanière, et d'examiner ensuite ce qu'a été l'évolution du traitement douanier des échanges commerciaux internationaux.

I.- Le cadre général de l'activité douanière

A.- Les nouvelles exigences du commerce international

Au cours de sa longue histoire, l'activité douanière a subi des évolutions considérables et s'est adaptée au fil du temps aux nouvelles exigences du commerce international. Il lui a fallu tenir compte de la spectaculaire multiplication des opérations réalisées par les opérateurs économiques, à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement et de débouchés qui tiennent aux nouveaux modes de transport et aux impératifs logistiques. A l'obligation de favoriser les échanges, s'est ajoutée celle d'en améliorer la rapidité et la sûreté. Ce n'est pas à dire pour autant qu'ont disparu de l'arsenal douanier toutes traces de protectionnisme et les Etats n'hésitent pas, quand leurs intérêts essentiels sont menacés, à faire appel exceptionnellement, à des mesures sévères de défense, telles que des restrictions quantitatives, voire des prohibitions. Ce n'est toutefois pas l'essentiel.

Il faut surtout admettre que les techniques douanières actuelles font l'objet d'un véritable encadrement institutionnel qui leur confère une légitimité indiscutable.

B.- L'encadrement institutionnel des techniques douanières

A l'échelon international, tout d'abord, on insistera sur l'importance capitale qu'a revêtue la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, inspirée par les principes libéraux du GATT et rénovée en 1994, qui a permis d'élaborer un véritable corps de règles applicables aux principaux instruments douaniers utilisés par tous les Etats membres participants, tels que la nomenclature des produits ou la définition de leur valeur. Il faut, à cet égard, faire la place qui revient au Conseil de Coopération Douanière, devenu depuis lors l'Organisation Mondiale des Douanes. On ne compte plus les domaines dans lesquels ces institutions ont exercé leur action unificatrice.

Non moins essentielle apparaît la dimension régionale à laquelle les droits nationaux ont dû s'adapter, compte tenu de la multiplication des unions douanières et des zones de libre-échange. C'est évidemment dans l'Union douanière européenne que le phénomène a pris toute son importance. L'adoption récente d'un Code des douanes commun à tous les Etats de l'Union marque bien ce passage à une nouvelle page de l'activité douanière, qui se traduit par une véritable mutation du traitement des échanges commerciaux.

II.- Le traitement des échanges commerciaux

L'accroissement et les profonds changements survenus dans le domaine des échanges commerciaux n'ont pas eu pour effet un quelconque désintérêt de la Douane envers les questions concrètes que pose au quotidien l'acheminement d'une marchandise au-delà d'une frontière. S'il est vrai que l'on assiste à un assouplissement des instruments douaniers traditionnels, ne saurait pour autant oublier combien elle est encore invitée à faire preuve en la matière d'une grande vigilance.

A.- *L'assouplissement des instruments douaniers traditionnels*

Pendant longtemps, la Douane a été considérée comme gardienne des « intérêts du Trésor », ce qui justifiait qu'elle fasse preuve à l'égard des usagers d'une rigueur sans faille, tant en ce qui concerne les formalités qui leur incombaient qu'en ce qui touche au paiement des droits dus. Avec le temps, l'idée s'est fait jour et s'est imposée qu'il était parfois plus conforme à l'intérêt économique d'un territoire de dispenser certains opérateurs d'un paiement immédiat des droits si la marchandise introduite n'était pas destinée à être mise à la consommation dans son état initial, mais devait en ressortir, après y avoir subi éventuellement un traitement permettant d'acquérir une plus-value. De là l'importance prise par les régimes douaniers dits suspensifs (tels que les régimes de perfectionnement) et, de manière plus générale, des régimes qualifiés d'économiques.

Parallèlement s'ouvraient de nouvelles facilités aux entreprises dans l'exercice de leur activité, rendues indispensables par le développement des techniques informatiques, qui poussaient inévitablement à préconiser à moyen terme l'avènement d'une véritable « Douane sans papier ». Si cette véritable « révolution » est encore loin d'être achevée, elle traduit bien la volonté des pouvoirs publics d'être à l'écoute des entreprises et de mettre en pratique avec elles ce que certains n'ont pas hésité à appeler un « partenariat Douane-entreprises ». Tout cela n'a d'ailleurs pas fait perdre à l'administration sa mission fondamentale. Elle continue à faire preuve dans les échanges commerciaux, d'une vigilance attentive.

B.- *Le maintien d'une vigilance attentive*

Que ce soit pour s'assurer de la bonne perception des droits liée aux opérations douanières, la régularité de la désignation des marchandises, celle de leur origine géographique, l'administration reste dotée de pouvoirs étendus qui s'exercent aussi bien sur les marchandises elles-mêmes que sur les moyens de transport et même sur les voyageurs eux-mêmes. Au reste, ses missions n'ont fait que se diversifier : lutte contre la contrefaçon, le trafic de drogue, protection des consommateurs, du patrimoine culturel, bref, de l'ordre public.

Elle maintient également son rôle primordial dans le domaine de la poursuite et de la répression des infractions douanières, qui échappent pour une bonne part aux principes du droit fiscal sinon même du droit pénal, au point que le droit douanier est parfois qualifié de « dérogoire ».

Tout cela laisse présager que l'Histoire de la Douane n'est pas à la veille de s'achever, comme certains l'ont cru. Elle réserve encore pourtant quelques surprises.

* * *

© Altaprisma. Tous droits réservés.

Altaprisma n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce texte. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. En aucun cas, la responsabilité d'Altaprisma ne pourra être engagée.

La reproduction partielle ou intégrale de ce texte est autorisée à condition d'en indiquer la source : <http://www.altaprisma.com/entretiens-points-de-vue/pr-c-j-berr/douane-et-d%C3%A9fis/>