

BASES DE DONNÉES VALEUR EN DOUANE : UN ENJEU FORT POUR LES ENTREPRISES



Analisa PANCRATE, responsable
groupe affaires douanières, L'Oréal

et **Jean-Marie SALVA**, président, Commission
douanes d'ICC France ; avocat associé, DS Avocats



La valeur en douane est la notion la plus « subjective », la plus sujette à interprétation, et donc la plus difficile à sécuriser pour les entreprises. Une question plus que jamais d'actualité à l'heure où le franchissement des frontières redevient un enjeu dans de nombreux pays ou régions du monde.

Le premier accord GATT sur la valeur en douane (AVD) de 1987, qui a largement inspiré celui de l'OMC de 1994, a bouleversé les règles de l'évaluation en douane qui constitue la base taxable non seulement pour les droits de douane mais aussi pour toute la fiscalité applicable au moment du passage de la frontière : TVA, droits antidumping ou antisubventions... La valeur transactionnelle a alors remplacé la valeur dite « de Bruxelles » qui était une valeur de référence identifiée par la douane et dont la variation à la hausse au-delà d'un certain pourcentage par rapport à la valeur déclarée donnait lieu à un ajustement. Ce changement correspondait à une facilitation majeure pour les entreprises et, accessoirement, à un premier pas vers une convergence des règles fiscales et douanières. Et si la valeur transactionnelle s'est complexifiée au rythme des progrès de la mondialisation et de l'interdépendance économiques, cette complexité a été jusqu'à présent parfaitement gérée au sein des deux organisations en charge de l'accord par deux comités *ad hoc* : le comité de la valeur de l'OMC qui assure la gestion « politique » de l'accord et le comité technique de l'OMD qui en assure l'interprétation.

Le retour des bases de données sur la valeur en douane

Or, la belle machine semble se gripper depuis quelques années sous l'effet d'un double phénomène : l'émergence de nouveaux business modèles et l'affaiblissement du multilatéralisme. Le premier, illustré par la digitalisation de l'économie et notamment par le-commerce, menace d'obsolescence les dispositifs juridiques mis en place sur la base de modèles économiques profondément différents. Le second est le pendant de la tentation de repli sur soi à laquelle de nombreux membres de l'OMC semblent vouloir céder. C'est dans ce contexte que se pose la question du recours croissant par

de nombreuses administrations douanières aux bases de données sur la valeur en douane (*i.e.* valeur de référence par nomenclature douanière).

Notons pour commencer que ces valeurs de référence n'ont jamais tout à fait disparu, en toute conformité avec l'accord sur la valeur en douane, dans au moins deux cas de figure : les méthodes alternatives à la valeur transactionnelle et l'analyse de risques.

Le recours au prix de marchandises identiques ou similaires est bien prévu par les articles 2 et 3 de l'AVD pour autant que la valeur transactionnelle ait été préalablement et valablement rejetée, ce qui suppose notamment l'examen des circonstances de la vente prévu par l'article 1-2 a) de l'AVD. Ces valeurs fournies par l'importateur et non imposées par la douane sont alors une alternative légale, on pourrait dire une exception, au principe que doit constituer en toute hypothèse la valeur transactionnelle. De même, les méthodes d'analyse de risques qui se sont développées avec la dématérialisation des formalités de dédouanement, le statut d'Opérateur économique agréé (OEA), et l'évolution des techniques de contrôle font la part belle aux bases de données sur la valeur en douane. Le recours aux valeurs de référence n'est donc pas dénoncé comme une atteinte en soi aux principes mêmes de l'AVD.

L'ORD déjà saisi de plusieurs litiges

L'article 7 de l'AVD, qui prévoit la méthode du dernier recours, liste en son second alinéa les éléments sur lesquels aucune méthode ne peut se fonder. On y retrouve pêle-mêle les valeurs minimales, arbitraires ou fictives, mais aussi la plus élevée de deux valeurs possibles, le prix de marchandises sur le marché intérieur du pays d'exportation ou celui dans le pays d'importation de marchandises qui y sont produites.

Cependant, l'article 17 prévoit que rien n'interdit à aucune douane de s'assurer de la

véracité ou de l'exactitude de toute pièce présentée aux fins de l'évaluation en douane. C'est le seul usage légalement possible d'une valeur de référence. Or, l'ORD a déjà été saisi de plusieurs litiges sur ce point (Colombie 2009, Mexique 2005...) dans lesquels les douanes substituaient des valeurs de référence à des valeurs déclarées. Une évolution qui a conduit ICC à adopter en octobre 2015 une déclaration sur le mauvais usage des bases de données sur la valeur en douane recommandant clairement de s'en tenir à la seule utilisation permise par l'accord et confirmée par les lignes directrices du TCCV : l'analyse de risques.

Les pays en développement tentés par cet outil

La question n'est pas résolue pour autant. Elle semble devoir se poser pour les douanes de pays en développement ou en transition qui, au moment où elles mettent un terme aux contrats par lesquels elles délèguent à des agences *ad hoc* le contrôle de la valeur et se réapproprient cette matière stratégique pour leurs recettes budgétaires, semblent privilégier cet outil pratique en attendant l'acquisition de compétences techniques qui peuvent leur faire défaut, et ce parfois malgré la mise en œuvre parallèle des dispositions du récent Accord sur la facilitation des échanges.

Pour les opérateurs, cette pratique peut, par exemple dans le cadre d'une réorganisation de flux de marchandises, donner lieu à un rehaussement de la valeur en douane et par conséquent à la liquidation supplémentaire de droits et taxes ainsi que de pénalités. Tout l'enjeu d'un tel litige souvent long et coûteux sera de démontrer aux administrations douanières que la valeur déclarée est acceptable. Dans l'exemple cité ci-dessus, l'opportunité de demander un *ruling* sur la valeur en douane en amont d'une telle réorganisation prend tout son sens pour autant que cette procédure existe localement. ■