

## Douanes et aide humanitaire

Tout bien physique traversant la frontière nationale ou pénétrant sur le territoire incorporé d'un pays est obligé de passer par au moins un certain niveau de procédure et de formalités de contrôle gouvernemental. Ces formalités sont communément appelées « douanes », mais il peut exister des noms d'agences spécifiques pour chaque pays en question. Dans pratiquement tous les contextes, les réglementations douanières s'appliquent à tous les particuliers et à toutes les entités légalement définies relevant de la compétence juridique du pays concerné. Ces réglementations légales peuvent avoir de profondes conséquences en cas de violation ou de non-respect, notamment la confiscation et la saisie des marchandises, des amendes, l'arrestation et la détention ainsi qu'une procédure pénale complète. Chaque pays possède ses propres normes et réglementations en matière d'importation ou d'exportation de marchandises, liées aux coutumes économiques, judiciaires ou culturelles des territoires en question. Toute personne ou entité opérant dans un quelconque pays, pour quelque raison que ce soit, doit être au courant de ces réglementations et s'efforcer de s'y conformer totalement à tout moment, même si cette conformité implique de suivre le processus d'exonération approprié.

Les organisations humanitaires sont parfois avantagées en ce qui concerne la facilitation du dédouanement dans des situations d'urgence ; non seulement les organisations sans but lucratif immatriculées sont fréquemment en mesure de demander certaines formes d'exonération de taxes ou de droits en dehors des situations d'urgence, mais lors d'interventions d'urgence, les pays touchés par la catastrophe ou les pays limitrophes renoncent à de nombreuses réglementations d'importation pour les intervenants humanitaires ou les assouplissent. Les Nations Unies assument souvent un rôle de premier plan en prenant avec les gouvernements les dispositions appropriées relatives à l'accès rapide aux fournitures d'urgence, car la circulation physique des secours d'urgence est essentielle dans les premiers jours de l'intervention. Les Nations Unies, par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), ont également élaboré un « accord type » (approuvé par le Comité technique permanent en 1996) avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD). L'accord type peut être adopté par n'importe quel pays et jette les bases du processus d'exonération, de la rationalisation des formalités, de l'identification préalable et du dédouanement accéléré de certains articles de secours, ainsi que de la simplification générale de la procédure d'importation et d'exportation. Les Clusters Logistiques, au nom du coordonnateur résident des Nations Unies (CRNU)/coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies (CAHNU), peuvent tenter de tirer parti de ces avantages pour toutes les organisations humanitaires en cas d'urgence.

Certains des problèmes rencontrés par les organisations humanitaires lors de situations d'urgence sont les suivants :

- Des procédures douanières compliquées entraînent des retards qui se traduisent par des encombrements aux points d'entrée (aéroports, passages frontaliers routiers, ports maritimes), affectant le temps de rotation des navires collecteurs et des wagons ferroviaires, et donc la circulation des marchandises.
- Des volumes importants de fournitures d'urgence affluent dans un pays, provoquant un goulot d'étranglement au niveau des douanes.
- Exigences administratives complexes et non transparentes, souvent en matière de documentation.
- Coûts élevés du traitement des informations commerciales.
- Niveau de tension élevé et grand nombre d'expéditions en peu de temps, ce qui peut entraîner des erreurs dans la documentation et un manque de compréhension des

exigences en matière d'importation.

## **Rôle des autorités douanières**

La douane concerne à la fois l'importation et l'exportation de biens matériels. L'importation et l'exportation étaient traditionnellement limitées au passage de biens physiques à travers une frontière internationale légalement reconnue, mais les progrès technologiques et les modifications de la politique commerciale ont également permis d'inclure, dans certains cas, la transmission électronique d'informations, par exemple par des logiciels propriétaires, et même la propriété intellectuelle comme les procédés de fabrication. L'importation désigne le transport de biens physiques vers le territoire incorporé d'un pays, d'un État ou d'une région autonome, tandis que l'exportation correspond au déplacement et à l'expédition de biens à partir dudit territoire. Pour gérer et superviser la procédure d'importation et d'exportation légale et contrôlée, les autorités nationales peuvent et vont définir et établir une ou un nombre limité d'autorités douanières qui opèrent sur le territoire du pays en question et appliquent les réglementations nationales. Selon le pays, les autorités douanières peuvent porter différents noms et exercer divers niveaux de surveillance et de contrôle.

Une ou plusieurs autorités douanières établies sont, par définition, les seules agences gouvernementales mandatées pour prendre le contrôle total des importations et des exportations commerciales, mais cette distinction peut être floue ou ne pas être pleinement respectée en période d'urgence ou de troubles civils. Les organismes ou les personnes qui tentent d'importer ou d'exporter quoi que ce soit pour une quelconque raison doivent savoir quelles sont les autorités compétentes, et où commencent et finissent les responsabilités.

En tant que prolongement direct d'une autorité nationale, un bureau de douane, à travers une application proactive des règles :

- Protège l'environnement ainsi que la sécurité, la santé et la moralité publiques en interdisant le commerce international de substances et de matières illégales, telles que les stupéfiants, les armes et les munitions, les espèces animales menacées, les déchets dangereux et les marchandises périmées, contrefaites ou ne répondant pas aux normes.
- Représente les intérêts politiques, économiques et sécuritaires de l'autorité centrale du pays, de l'État ou de la région semi-autonome vers ou depuis lequel/laquelle les marchandises circulent, et reçoit des instructions juridiques de cette autorité.
- Génère des revenus par la perception et l'application des tarifs douaniers commerciaux.
- Assure la liaison avec les autres forces de l'ordre aux niveaux national et international afin d'empêcher la criminalité transfrontalière telle que la circulation de drogues, le vol de véhicules motorisés et la contrebande de marchandises.
- Améliore la conformité volontaire des commerçants grâce à un service client de qualité.
- Facilite le commerce légitime.

Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour traiter les problèmes susmentionnés, y répondre de manière efficace et efficiente et réduire l'écart entre les besoins prévus et les ressources limitées, une autorité douanière donnée doit former et informer ses collaborateurs de manière stratégique, ainsi que collecter et compiler des statistiques et des données commerciales. Les administrations douanières du monde entier appliquent généralement des procédures et processus similaires, et la rapidité du dédouanement dépend en grande partie des contrôles exigés par la législation et du niveau d'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

## **Exonération de droits et taxes**

Outre l'application des lois nationales par les autorités de chaque pays concerné, conformément aux réglementations, les autorités douanières sont chargées de la perception des droits et tarifs douaniers. Ces coûts, dont la nature et le type varient d'un pays à l'autre, sont conçus par les autorités nationales afin de tirer des revenus des activités économiques clés, de protéger les industries nationales, voire d'empêcher la diffusion d'articles sensibles ou liés à la sécurité. Les droits d'importation et d'exportation sont généralement régis par ce que l'on appelle des « barèmes » ; les barèmes de droits/tarifs douaniers s'accompagnent normalement d'une législation nationale et sont largement publiés et mis à la disposition des entités commerciales et des transporteurs. Ces barèmes sont en général mis à jour régulièrement, et il incombe à tout organisme ou à toute personne important ou exportant quoi que ce soit de comprendre et de respecter ces réglementations.

Les autorités douanières peuvent également percevoir certains droits et taxes à l'importation, en fonction de l'agence, par exemple :

- Droits de déclaration d'importation - sur les produits importés.
- Timbres fiscaux - pour certains documents d'opération qui, selon la loi, nécessitent l'apposition de timbres.
- Taxe d'exploitation pétrolière - sur les produits pétroliers.
- Droits d'enregistrement - pour les premiers importateurs.

La décision d'exonérer les marchandises importées dans un pays ou sur un territoire à des fins humanitaires du paiement des droits et autres taxes relève entièrement des autorités du pays. Au début d'une situation d'urgence, en particulier une situation d'urgence à déclenchement rapide, les autorités nationales peuvent adopter des textes législatifs ad hoc qui ont une incidence sur la procédure d'importation ou les droits de douane, annulant dans l'idéal ces droits ou facilitant considérablement la procédure d'importation. En raison de leur nature ad hoc, ces modifications manquent généralement d'instructions détaillées sur leur mise en œuvre pratique. L'absence de lignes directrices sur la manière d'appliquer une législation ad hoc est due au fait que la plupart des pays ne sont pas prêts à faire face à des situations d'urgence dans le domaine spécifique des douanes.

La possibilité d'importer un article spécifique ou des marchandises donnés dans un pays sans payer de taxe dépend des décisions suivantes du gouvernement local :

- Politique nationale d'importation de l'aide humanitaire.
- Marchandises admissibles en vertu de cette politique.
- Acteurs bénéficiant d'un statut d'exonération de taxe.

Il est essentiel que les donateurs et les organisations décisionnaires du point d'origine soient conscients des conséquences des taxes sur les coûts de fonctionnement lorsqu'ils élaborent leurs stratégies d'intervention.

Les autorités douanières peuvent ne pas reconnaître chaque entité comme étant « d'intérêt public » ou « de bienfaisance » et accorder le privilège d'exonération des droits qui y est associé. Les organisations humanitaires traitant avec des homologues au niveau local doivent s'assurer que l'organisation homologue locale qui reçoit les marchandises est une entité exempte de droits immatriculée et, si une exonération locale est requise, que c'est cette organisation homologue qui s'occupe de la demande d'exonération de droits et qui fournit tous les documents requis. À cette fin, l'organisation homologue locale doit être en mesure de connaître les procédures, les points focaux et les réglementations au sein de son administration, afin d'introduire correctement la demande. En l'absence de ces connaissances spécifiques (marchandises interdites ou restreintes, quotas, etc.) ou tout simplement de maîtrise des exigences et des formalités, il est utile de demander conseil aux ministères locaux,

aux autres ONG déjà actives, aux courtiers en douane et aux experts fiscaux. Au niveau mondial, certains articles tendent à faire l'objet d'un examen plus minutieux que d'autres et peuvent nécessiter une certification spéciale. Bien que les réglementations soient spécifiques à chaque pays, les exportateurs et les importateurs doivent prêter une attention particulière aux catégories suivantes lors de la planification des activités d'intervention :

- Médicaments et équipements médicaux - Les pays ont tendance à tenir une liste des médicaments essentiels qui indique les restrictions possibles
- Véhicules et pièces de véhicules/machines - Les réglementations sur les véhicules peuvent être utilisées pour protéger les marchés locaux
- Équipement de communication - Radios, téléphones satellitaires, VSAT, ou même ordinateurs de base et téléphones intelligents
- Articles à double usage - Tout article qui pourrait être perçu comme ayant une utilisation militaire, par exemple les gilets pare-balles ou les équipements de télédétection
- Alcool et produits du tabac

On croit souvent à tort que les marchandises/matériaux exonérés sont exempts de formalités douanières. Comme pour tout autre type de cargaison, toutes les opérations pertinentes doivent être effectuées par les personnes concernées et par la douane afin de respecter la législation douanière. Chaque expédition doit être documentée et, dans le cas des marchandises/matériaux exonérés, cela comporte une exigence supplémentaire, à savoir la certification ou la preuve de leur statut d'exonération.

## Entités concernées

Lorsque des marchandises entrent dans un pays et en sortent, un certain nombre de parties peuvent se trouver en contact avec le processus de traitement et de dédouanement ou y être associées. Voici une liste non exhaustive des parties qui peuvent être associées aux procédures douanières d'importation et d'exportation :

**Expéditeur** - Toute personne physique ou morale qui coordonne, paie et/ou agit légalement en qualité de propriétaire des marchandises déplacées d'un point à un autre.

**Réceptionnaire** - Toute personne physique ou morale qui reçoit une expédition. Pour les expéditions internationales, les réceptionnaires doivent être légalement immatriculés dans le pays de réception et sont en fin de compte responsables des formalités, de la légalité et de la réception de la cargaison. Un réceptionnaire et un expéditeur peuvent être la même entité. La cargaison est légalement au nom du réceptionnaire, mais selon les dispositions contractuelles d'expédition, un tiers peut payer directement les taxes et droits aux autorités douanières et peut même récupérer la cargaison aux points d'entrée dans un pays.

**Partie à notifier** - Toute personne physique ou morale qui est informée de l'arrivée d'une expédition internationale. Les parties à notifier peuvent être le réceptionnaire ou des tiers définis responsables du processus de dédouanement. Les parties à notifier n'ont pas besoin d'être légalement immatriculées dans un pays, mais elles doivent être en contact avec le réceptionnaire.

**Courtiers en douane/agents de dédouanement** - Les agents de dédouanement et les courtiers sont des personnes ou des entités qui facilitent le passage des marchandises à travers la procédure douanière. Il s'agit généralement de prestataires de services privés à but lucratif qui disposent d'une certaine forme d'accréditation pour faciliter le passage en douane dans des lieux et des contextes spécifiques. Les courtiers et les agents doivent connaître parfaitement les procédures douanières et préciser tous les documents à fournir. Ils travaillent aussi en

général à la commission ou selon des honoraires.

**Sociétés d'inspection indépendantes** - Sociétés qui réalisent des tests visuels, physiques et même de laboratoire sur les cargaisons entrantes. Les sociétés d'inspection sont d'habitude juridiquement distinctes des autorités nationales, et les organismes concernés par le dédouanement doivent généralement payer les coûts d'inspection.

**Agents de manutention au sol** - Sociétés ou entités s'occupant de charger et de décharger les cargaisons des navires ainsi que de les faire passer par les installations douanières. Les coûts de la manutention au sol peuvent être intégrés dans les contrats ou directement facturés dans le cadre du processus de dédouanement.

**Transitaires** - Selon les conditions du contrat de transport, les transitaires peuvent être directement responsables du dédouanement, en agissant comme agents de dédouanement.

**Autorités douanières** - Agents et représentants directs des autorités douanières en question. Selon les contextes, les fonctionnaires des douanes peuvent être largement associés à chaque étape du processus ou peuvent sous-traiter le processus à des tiers. Les autorités douanières ont le dernier mot sur le processus et la légalité des marchandises importées et exportées.

**Autres autorités et départements gouvernementaux respectifs** - De nombreuses agences gouvernementales peuvent jouer un rôle dans la procédure d'importation et d'exportation. En fonction de l'article, des circonstances ou des parties concernées, ces entités peuvent comprendre les ministères de la santé, de l'agriculture, des affaires étrangères, des finances, l'unité/le bureau d'atténuation des effets des catastrophes, le ministère des communications, la défense militaire et civile ou d'autres parties concernées.