



HAL
open science

Droit douanier et pandémie

Kawthar Ouchani

► **To cite this version:**

Kawthar Ouchani. Droit douanier et pandémie. Revue de l'euro Université du Luxembourg, 2024. ⟨hal-05599937⟩

HAL Id: hal-05599937

<https://hal.science/hal-05599937v1>

Submitted on 22 Apr 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Copyright - All rights reserved

Droit douanier et pandémie

Editeur (Revue de l'euro, Université du Luxembourg)

Abstract

La crise sanitaire a grandement mis à l'épreuve la capacité d'adaptation des Etats membres et de l'Union européenne. En effet, les circonstances exceptionnelles résultant de la pandémie ont nécessité la mise en œuvre de moyens d'action inédits à l'initiative des autorités publiques. Le droit douanier étant une compétence exclusive de l'Union européenne, une politique coordonnée a été initiée, en vue d'adapter les barrières tarifaires et non tarifaires. Le paysage juridique a profondément et temporairement été modifié, notamment pour assurer un approvisionnement suffisant du matériel sanitaire. L'Union douanière a donc dû aménager les normes avec réactivité tout en assurant la sécurité des citoyens européens.

Introduction

Depuis l'avènement du marché unique instauré par l'Union européenne, les Etats membres appréhendent différemment la notion de «*frontière*». En effet, cette dernière ne se restreint plus uniquement à une analyse nationale, mais s'apprécie également sous l'angle du droit communautaire.

Au visa de l'article 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la matière douanière relève de la compétence exclusive de l'Union. Ainsi, à l'égard des Etats tiers, la politique douanière communautaire permet l'application de normes communes s'agissant, à la fois, des barrières douanières tarifaires (paiement des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée) et non tarifaires (formalités administratives, respect des normes de qualité pour produits importés...) retranscrites dans le Code des douanes de l'Union.

Du point de vue des opérateurs économiques, ces mesures peuvent s'apparenter à des obstacles dans le cadre de leur développement commercial. Toutefois, ces règles s'avèrent nécessaires pour garantir la sécurité des citoyens européens, et ce, d'autant plus en période de crise.

Avec le développement d'une économie mondialisée, la politique douanière s'avère être une arme redoutable dans le cadre de la guerre commerciale menée entre les Etats. La crise sanitaire a accentué cet état de fait, l'outil douanier étant devenu incontournable pour mener à bien la lutte contre le Coronavirus.

À titre comparatif avec les crises antérieures, la crise sanitaire à l'origine d'une crise économique a fait l'objet d'une gestion sans précédent. Durement impactés par la pandémie, les Etats membres ont dû répondre à un besoin criant de matériels sanitaires.

En vue d'assurer, un approvisionnement suffisant, la circulation des marchandises a été fluidifiée, avec un aménagement des règles relatives au formalisme ainsi que des mesures de contrôle.

En pratique, afin de pallier le manque de moyens, les Etats membres dont la France et l'Allemagne ont dû se fournir auprès d'Etats tiers tels que la Chine. Ce recours massif à l'importation révèle une dépendance des Etats membres, à l'égard de certains Etats tiers. Force est de constater que pour préserver la santé publique, composante de l'ordre public, l'Union européenne n'a pas été en mesure de s'auto-suffire.

Face à ce constat alarmant qui acte des défaillances certaines des systèmes de production et de la chaîne d'approvisionnement des Etats membres, le recours à l'importation n'a pas été une option, mais un impératif.

La question qui se pose est dès lors de savoir, dans quelles mesures les barrières douanières tarifaires et non-tarifaires, ont-elles été aménagées, par l'Union européenne, en vue de faire face à l'état d'urgence sanitaire?

En matière douanière, les autorités ont dû répondre à un défi d'efficacité, en assurant l'acheminement des produits importés dans les plus brefs délais, tout en assurant la sécurité des usagers. Ainsi, une analyse chronologique est essentielle pour mettre en perspective les divers enjeux auxquels les autorités publiques ont été confrontées.

Dès lors, la crise économique engendrée par la crise sanitaire s'est, dans une certaine mesure, traduite par le maintien de mesures protectionnistes (I). Toutefois, l'urgence sanitaire a conduit les autorités douanières à faire preuve d'une certaine adaptabilité visant à faciliter l'importation du matériel médical nécessaire (II).

La permanence des barrières douanières : un protectionnisme gage de sécurité sanitaire pour les usagers européens

Afin d'assurer la protection de la santé et, ainsi, éviter d'exposer les citoyens européens à un potentiel danger, les marchandises destinées à l'importation doivent répondre à des exigences normatives précises (A). Dès lors, les produits conformes aux normes harmonisées, qui franchissent la frontière doivent être dédouanés par l'importateur qui devient, dès lors, redevable du paiement de droits et taxes (B). ## Le contrôle du respect des normes harmonisées: une garantie de la qualité des marchandises importées Aux prémices de la crise sanitaire, les obligations formelles ont continué à s'appliquer sans aménagement spécifique. Les documents devant prouver la conformité des produits aux normes européennes harmonisées, en vue de certifier de la qualité des marchandises importées.

L'Union européenne réglemente strictement la conception, la fabrication la mise sur le marché du matériel médical dont les Équipements de Protection Individuelle (EPI), et les Dispositifs médicaux (DM). Afin de protéger les usagers européens, les exigences en matière de santé et de sécurité sont vérifiées.

D'une part, le Règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précise les normes harmonisées relatives aux EPI. Cette qualification renvoie notamment aux masques jetables et réutilisables assurant une protection contre les particules, les combinaisons, les gants et les lunettes de protection jetables et réutilisables, qui sont utilisés pour la prévention et la protection contre les agents biologiques nocifs tels que les virus.

D'autre part, la directive 93/42/CEE et le règlement (UE) 2017/745 harmonisent les règles relatives à des dispositifs médicaux qui visent les masques chirurgicaux, les gants d'examen et certains types de blouses.

Pour la mise sur le marché, les fabricants doivent répondre aux procédures d'évaluation de la conformité aux termes desquelles le marquage CE, que ce soit pour les EPI¹ et les DM².

Les Etats ne peuvent pas ajouter des exigences supplémentaires concernant la conception, la fabrication et la mise sur le marché de ces produits, la matière douanière étant une compétence exclusive de l'Union européenne.

Au cours de la crise, force est de constater le développement des fraudes concernant le matériel médical avec les contrefaçons à l'initiative de fournisseurs sans scrupule. Dans le cadre des contrôles des marchandises, la marchandise qui ne répond pas aux normes peut être bloquée par le service des douanes et le cas échéant être détruite.

Du fait de la pénurie des produits précités, la Commission européenne a émis une recommandation le 13 mars 2020, invitant les Etats membres à reconnaître temporairement une équivalence de normes. L'objectif étant de permettre un approvisionnement suffisant à destination des professionnels de santé.

C'est à ce titre, que la France a adopté des circulaires la première en date du 31 mars 2020 approuvant une présomption de conformité, en admettant une dérogation temporaire au marquage CE. Avant cette date, ce sont uniquement les règles de droit commun qui se sont appliquées. ## Le maintien du paiement des droits et taxes à l'égard des opérateurs économiques Au début de la pandémie, les droits de douane et la TVA

¹Règlement (UE) 2016/425, article 8

²Directive 93/42/CEE et article 52 du règlement (UE) 2017/745, article 11

ont continué à s'appliquer pour l'ensemble des opérateurs économiques. Les barrières douanières tarifaires ont, dans un premier temps, été entièrement maintenues, et ce quelle que soit la marchandise importée. Il convient de se référer à la nomenclature douanière afin d'appréhender les taux applicables en fonction des catégories de biens dont l'importateur reste redevable.

Les droits de douane et la « ressource TVA » des Etats constituent une part conséquente du budget de l'Union européenne.

En effet, l'Union européenne prévoit un régime dérogatoire de franchise de droits de douane³ et d'exonération de TVA pour les marchandises à destination des « victimes de catastrophes ».

En vue de faciliter l'importation du matériel médical, les Etats membres ont demandé l'aval de la Commission européenne pour l'application de ces mesures exceptionnelles et temporaires destinées à faciliter l'importation du matériel médical.

Un régime dérogatoire a ainsi été approuvé par la Commission européenne le 3 avril 2020 à la demande des Etats membres en vue de la mise en œuvre, sous certaines conditions, d'une franchise de droits et exonération de TVA.

Ce régime dérogatoire est uniquement applicable dans certains cas de figure. Ainsi, par exemple une société qui importe des masques destinés à ses salariés reste redevable des droits de douane et taxes liées à l'opération d'importation dans la mesure où cela ne rentre pas dans le cadre de cette mesure exceptionnelle. D'autres mesures telles que des facilités de paiement ont été accordées, notamment en France en vertu de cette période juridiquement protégée⁴. # Un assouplissement circonstancié des barrières douanières : une réponse utile mais tardive face à l'urgence sanitaire La crise sanitaire a mis à l'épreuve la réactivité des autorités publiques, ce qui a contribué au constat d'une période de latence. La situation exceptionnelle a nécessité la mise en œuvre de mesures exceptionnelles telles que la reconnaissance de normes étrangères (A), ainsi que l'application d'une franchise de droits et taxes (B). ## La reconnaissance provisoire d'une équivalence des normes étrangères au regard des normes européennes de sécurité Sur le fondement de l'article 292 du TFUE, la Commission européenne a émis une recommandation le 13 mars 2020 relative à la procédure d'évaluation de la conformité et de la surveillance du marché dans le contexte de menace que représente le Covid 19⁵.

Pour répondre à la pénurie du matériel médical, l'Union européenne incite les Etats membres à adopter des mesures provisoires de reconnaissance d'équivalence afin de permettre un approvisionnement suffisant du matériel médical. La Commission européenne énonce ainsi que:

« Lorsque les autorités de surveillance du marché constatent que des EPI ou des dispositifs médicaux garantissent un niveau adéquat de santé et de sécurité conformément aux exigences essentielles énoncées dans le règlement (UE) 2016/425 ou aux exigences de la directive 93/42/CEE ou du règlement (UE) 2017/745, même lorsque les procédures d'évaluation de la conformité, y compris l'apposition du marquage CE n'ont pas été menées à leur terme dans le respect des règles harmonisées, elles peuvent autoriser la mise à disposition de ces produits sur le marché de l'Union pendant une période limitée et pendant que les procédures nécessaires sont effectuées ».

C'est à ce titre que la France a adopté, le 31 mars 2020⁶, une première instruction interministérielle reconnaissant une présomption de conformité de certaines normes étrangères aux normes européennes. Le matériel médical visé correspond aux EPI et aux dispositifs médicaux à destination des professionnels de santé. Le délai d'application initiale de la mesure étant fixé jusqu'au 31 mai 2020.

³Règlement (CE) n°1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, article 76 « L'octroi de la franchise est subordonné à une décision de la Commission statuant, à la demande du ou des États membres concernés, selon une procédure d'urgence comportant la consultation des autres États membres. Si nécessaire, cette décision fixe la portée et les conditions d'application de la franchise. »

⁴Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures. La période juridiquement protégée ayant pris fin le 23 juin 2020.

⁵Recommandation (UE) 2020/403 de la Commission du 13 mars 2020 relative aux procédures d'évaluation de la conformité et de surveillance du marché dans le contexte de la menace que représente le COVID-19

⁶Instruction interministérielle n° DGT/DGS/DGCCRF/DGDDI/2020/55 du 31 mars 2020

La circulaire du 31 mars 2020 a ensuite été modifiée par trois instructions interministérielles. D'abord le 5 mars 2020⁷, puis le 23 avril 2020⁸ avec une prolongation de l'application au 1er septembre 2020. Enfin, l'instruction interministérielle du 9 juin 2020⁹ qui prévoit une prorogation pour les masques chirurgicaux jusqu'au 30 octobre 2020.

Cette équivalence des normes étrangères aux normes européennes tient en considération la catégorie d'EPI ou de DM. Ainsi, la France a notamment reconnu des normes chinoises, américaines, australiennes et japonaises...

La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects a communiqué, le 24 juin 2020, une note aux opérateurs ayant pour objet de rappeler l'échéance du régime dérogatoire de contrôle et de marquage CE. La fin de mécanisme exceptionnel de contrôle des normes de sécurité applicable à l'importation a pris fin pour, les équipements de protection individuelle à partir du 2 septembre 2020, et à partir du 31 octobre pour les masques chirurgicaux (dispositifs médicaux) à usage strictement professionnel.

La mise en œuvre dérogatoire d'une franchise des droits de douane et d'exonération de TVA

Au vu de la situation sanitaire, et pour réduire le coût de l'importation du matériel médical, la mise en place d'une franchise des droits de douane et d'une exonération de TVA sont apparues comme primordiales afin d'alléger les coûts de l'importation.

Du fait de la compétence exclusive de l'Union européenne, les Etats membres doivent avant la mise en œuvre de ces mesures obtenir l'aval de la Commission européenne. En effet, les Etats membres ne sont pas libres d'accorder à leur propre initiative des dérogations aux normes européennes.

L'Union européenne prévoit en effet un régime dérogatoire de franchise de droits de douane¹⁰ et d'exonération de TVA¹¹ pour les «biens importés pour les victimes de catastrophes» qui sur demande des Etats membres nécessite l'accord de la Commission européenne.

Ainsi, pour fluidifier l'arrivée des marchandises nécessaires pour faire face à la crise sanitaire, la franchise des droits de douane et l'exonération de TVA sont envisageables pour : - les organismes publics y compris les organismes d'Etat, - les organisations d'aide humanitaire, ainsi que - les organismes à caractère charitable ou philanthropique agréés par la douane.

L'exonération est également applicable, si une société importe du matériel sanitaire en vue d'effectuer un don ou pour la réalisation d'une cession aux trois catégories précitées de bénéficiaires.

A ce titre, la France et l'Allemagne ont respectivement procédé à cette demande d'approbation des mesures exceptionnelles, le 21 et le 23 mars 2020 auprès de la Commission européenne. Ce n'est que le 3 avril 2020¹², soit une dizaine de jours plus tard, que l'aval a été donné.

Le communiqué de presse de la Commission considérant qu'elle avait «rapidement approuvé les demandes reçues de l'ensemble des États membres»¹³, et ce, alors que l'OMS avait dès le 30 janvier 2020 considéré que

⁷Instruction interministérielle n° DGT/DGS/DGCCRF/DGDDI/2020/57 du 5 avril 2020

⁸Instruction interministérielle n° DGT/DGS/DGCCRF/DGDDI/2020/63 du 23 avril 2020 relative à la mise en œuvre de la recommandation (UE) 2020/403 de la Commission européenne du 13 mars 2020 relative aux procédures d'évaluation de la conformité et de surveillance du marché dans le contexte de la menace que représente le Covid-19

⁹Instruction interministérielle n° DGT/CT3/DGS/PP3/DGCCRF/DGDDI/2020/94 du 9 juin 2020 relative à la mise en œuvre de la recommandation (UE) 2020/403 de la Commission européenne du 13 mars 2020 relative aux procédures d'évaluation de la conformité et de surveillance du marché dans le contexte de la menace que représente le Covid-19

¹⁰Règlement (CE) n°1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, article 76

¹¹Directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens, article 51.

¹²Décision (UE) 2020/491 de la Commission du 3 avril 2020 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19 au cours de l'année 2020, notifiée sous le numéro C(2020) 2146

¹³Communiqué de presse du 3 avril 2020, Coronavirus: la Commission exonère de droits de douane et de TVA les importations d'équipements médicaux en provenance de pays tiers, IP/20/575

l'épidémie de Covid 19 était une urgence de santé publique, pour la qualifier le 12 mars 2020 de pandémie. En France, l'état d'urgence sanitaire avait déjà été prononcé par la loi du 23 mars 2020¹⁴, faisant suite au point de départ du premier confinement le 17 mars 2020. Ce temps de latence révèle, contrairement aux dires de la Commission, un réel manque d'anticipation et de réactivité de la part des autorités douanières, alors que le taux d'infection était constante augmentation.

La mesure la franchise de droits de douane et l'exonération de TVA a un effet rétroactif à compter du 30 janvier 2020. En d'autres termes, les importateurs qui répondent aux conditions prévues peuvent bénéficier d'un remboursement des droits et taxes payés entre le 30 janvier et le 3 avril 2020. La période d'application initiale est de 6 mois, l'échéance étant fixée au 31 juillet 2020.

Le délai d'application a été prorogé à plusieurs reprises, d'abord par une décision de la Commission du 28 octobre 2020¹⁵ afin d'étendre la mesure au 30 avril 2021. Enfin, après avoir consulté les Etats le 3 mars 2021, la Commission européenne a consenti une nouvelle prolongation du régime dérogatoire, par une décision du 19 avril 2021¹⁶, jusqu'au 31 décembre 2021. Du fait de cette période jalonnée d'incertitudes, le régime exceptionnel s'est étendu dans le temps pour atteindre une période de presque 2 ans.

Conclusion

La crise sanitaire a nécessité une adaptation des normes de droit commun, et ce, notamment en matière douanière. Ainsi, des mesures dérogatoires aux normes harmonisées s'agissant des barrières douanières ont été essentielles pour mener à bien la lutte contre le Coronavirus. D'autres mesures que celles précisées dans les développements ont également été adoptées, par exemple la France et l'Allemagne avaient interdit temporairement l'exportation de matériel médical.

Cette période singulière a révélé un manque certain d'anticipation et de réactivité de la part des autorités publiques, qui pour garantir une sortie de crise et un retour à la stabilité doivent en tirer des enseignements.

A propos de l'auteur

Kawthar OUCHANI est doctorante en droit au Centre de recherche Versailles Saint-Quentin Institutions Publiques et ATER au Centre d'Études Fiscales et Financières, Aix Marseille Université. Contact: kawthar.ouchani@uvsq.fr

¹⁴Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid 19

¹⁵Décision (UE) 2020/1573 de la Commission du 28 octobre 2020 modifiant la décision (UE) 2020/491 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020, notifiée sous le numéro C(2020) 7511

¹⁶Décision (UE) 2021/660 de la Commission du 19 avril 2021 modifiant la décision (UE) 2020/491 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020, notifiée sous le numéro C(2021) 2693