
DOUANE ET FORMATION, UN PARTENARIAT À DÉVELOPPER POUR LA SECURITÉ DES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT ET DES ENTREPRISES

Brice MATHIEU

Étudiant du Master 2 Sécurité et défense – Université de Paris II

Lors du séminaire organisé, le 27 mars 2014, par l'Association Française de Droit de la Sécurité et de la Défense sur *la Douane, acteur de la sécurité et de la défense*, les professionnels ont pu souligner le manque de formations spécifiques à la Douane dans notre paysage académique. De fait, si l'on prend l'exemple de l'enseignement supérieur, la matière douanière fait l'objet de peu de recherches universitaires ; c'est également le cas pour ce qui est des formations dans ce domaine. Pourtant, les interventions ont, par touches, révélé les enjeux que présentait la maîtrise de l'environnement douanier, voire le besoin de formations.

Il est des techniques enseignées aux douaniers qui peuvent s'avérer utile de partager. Ce ne sont évidemment pas celles que l'ont retrouvera également dans la Police ou la Gendarmerie nationales, comme les techniques de filature ou d'interpellation, par exemple. Il est bien question de toutes les techniques propres à la réglementation douanière et à sa pratique. La diminution des barrières douanières, du fait de l'augmentation des échanges internationaux, n'a, au contraire, pas fait diminuer l'importance de la Douane. Elle garde des missions économiques et de sécurité. La Douane se caractérise particulièrement par sa technicité, la multiplicité des partenaires et le degré de connaissance de ces derniers, comme le rappelle Vincent Sauvalère, directeur des Opérations douanières à la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières. Ces trois points permettent de mettre en avant le fait qu'un partenariat particulier devrait se renforcer : celui entre l'administration douanière et l'enseignement, du fait de la technicité et de la complexité de la matière.

Le champ réglementaire est en effet plus que vaste. Les missions définies par le ministère de l'Économie et des Finances concernent, outre la perception des droits de douanes et de la taxe sur la valeur ajoutée, la sécurité du territoire par les contrôles aux frontières des personnes et des biens, la lutte contre la contrefaçon et le crime organisé ainsi que la protection en matière sanitaire et environnementale. La Douane, prise en charge par la Direction générale des douanes et droit indirects (DGDDI), est également jugée comme plus impitoyable que l'administration fiscale elle-même. Toute erreur en matière douanière reçoit une qualification pénale sans même qu'il y ait eu une intention de fraude. Ceci est confirmé par le professeur Luc Saïdj qui qualifie le droit douanier de « plus régalien que le droit fiscal général, plus répressif que le droit pénal général et parfois plus expéditif que le droit tout court au

point de paraître à certains plus moyenâgeux que moderne »¹. La prévention de ces difficultés passerait ainsi par une meilleure formation.

Il conviendra donc de se poser la question du développement de la formation en matière de Douane afin d'assurer une meilleure sécurité des intérêts de l'État et des entreprises. Ainsi, il pourra être observé une nécessaire maîtrise par l'État et les entreprises de la matière douanière (I), mais cependant, que la mise en place de formations spécifiques relatives à la technique douanière est difficile (II).

I. La nécessaire maîtrise par l'État et les entreprises de la matière douanière

La maîtrise de la matière douanière présente de véritables enjeux (A) qui sont sans cesse sujets au défi des évolutions (B).

A. Les enjeux de la maîtrise des douanes

La matière douanière reflète un univers complexe. Tout d'abord, on pourrait croire qu'elle n'a qu'une fonction économique et fiscale ; mais, sa fonction va beaucoup plus loin puisqu'elle a également une fonction sécuritaire pour l'économie et l'État, en général. La maîtrise des douanes est un jeu d'équilibre entre les demandes économiques et de sécurité des entreprises et de l'État. Sur ce dernier point, depuis le 11 septembre 2001, l'environnement douanier a vu son rôle d'acteur de la sécurité se renforcer et cela dans divers domaines : le trafic d'armes, de drogues, de marchandises dangereuses ou contrefaites. Donc, outre ses impératifs fiscaux et économiques, sa dimension sécuritaire n'est pas à délaissier.

Nécessaire pour la protection des intérêts de l'État et des entreprises pour lesquelles il manque souvent un département spécialisé dans les douanes, la réglementation, notamment issue de l'Union européenne, rend les choses de plus en plus compliquées. En cas d'erreur, les entreprises se trouvent sanctionnées, malgré leur bonne foi. Ceci peut constituer un frein au commerce international pour nos entreprises, voire un frein pour la coopération économique internationale. Cependant, les petites et les moyennes entreprises ne peuvent pas toujours se doter d'un service de professionnels des douanes qui pèserait trop dans leurs coûts. Former les entreprises aux questions juridiques de la fonction logistique et de transport est, pourtant, primordial, en plus des questions de fiscalité et de réglementation douanière. De grands cabinets d'avocats comme Landwell & Associés affirment que cela permettrait de faire des économies substantielles et de protéger les chaînes de distribution.

La DGDDI rapporte ainsi 68,23 milliards d'euros² en France et de manière générale, la Douane des États membres alimente environ 14 % du budget de l'Union européenne³. La matière a ainsi toute son importance. Avec le développement du commerce international et la demande en sécurité, les acteurs des douanes ont à

¹ Saïdj L., Préface, in Albert J.-L., *Douane et droit douanier*, PUF, 2013 p. 4.

² Rapport *Douanes résultats 2013*, Direction générale des douanes et droits indirects.

³ Bernard-Reymond P., Rapport d'information n° 385 sur les ressources propres du budget de l'Union européenne, Sénat, 21 fév. 2012.

s'adapter aux pratiques et réglementations nationales et communautaires, en constante évolution. Jean-François Dutheil, délégué aux Relations internationales de la Direction générale des douanes et des droits indirects, relève également plusieurs points pouvant qualifier les douanes dans les années à venir. La douane, située dans un environnement globalisée, connaîtra toujours une forte augmentation en matière de normes. Les avancées technologiques forceront à l'adaptation rapide de tous les acteurs. Et la coopération entre ces derniers doit se renforcer.

B. Le défi des évolutions

La matière douanière est complexe et constamment en évolution. Les professionnels des douanes ont à s'adapter du mieux qu'ils peuvent. Dans un premier temps, la question classique est celle de l'évolution normative, puis, dans un second temps, celle de l'évolution technologique.

Les décennies précédentes ont vu l'ouverture du marché en Europe de l'Est ainsi que la construction européenne. Tout ceci provoque l'augmentation du panel de normes ainsi que l'élargissement des compétences de l'Union européenne. Les récentes années mettent en spectacle la question sécuritaire, aujourd'hui. L'intensification des menaces – voire l'apparition de certaines d'entre elles : trafic de stupéfiants, trafic d'armes, traite des êtres humains, contrefaçons, menaces environnementales et terrorisme – est accompagnée d'un mouvement de création de normes pour réglementer les échanges et assurer la sécurité. Les opérateurs doivent ainsi se tenir informés dans cette jungle de normes, augmentant alors le risque d'un manque d'informations et, s'ils y échappent, le risque d'une mauvaise application de celles-ci.

L'autre évolution concerne le développement des technologies. L'augmentation des flux de données et l'utilisation de l'informatique rend indispensables des professionnels experts dans les nouvelles technologies. Les produits vendus dans ce qui est qualifié de « *deepweb* » ou « *darkweb* » sont, de plus en plus, techniques (médicaments, composants électroniques, logiciels, etc.). La cyberdouane est en pleine floraison.

D'autres éléments techniques posent encore problème. Il s'agit des biens dits « à double usage » parce qu'ils peuvent faire l'objet d'un usage potentiellement militaire. Leur réglementation est complexe et le caractère de « bien à double usage » n'est pas forcément évident. Sauf le matériel pouvant servir à des installations nucléaires civiles, on peut retrouver des exemples moins nets, comme des composants électroniques, des systèmes de propulsion, ou des produits chimiques, comme de l'acide nitrique, bien banal. De plus en plus d'entreprises voient alors leurs marchandises bloquées dans la chaîne d'exportation et sanctionnées. Cette réglementation participe, en effet, à la lutte contre la dissémination et la prolifération des armes conventionnelles et nucléaires. Le professeur Bertrand Warusfel souligne, pourtant, ce paradoxe : la technologie militaire est bien encadrée ; mais le peu de formation, en matière de biens à double usage, est regrettable et sanctionne de nombreuses industries de pointe qui fraudent involontairement.

C'est pourquoi, devant tous ces enjeux et leurs possibles évolutions révélées par les interventions de ce séminaire, il semble que le droit douanier nécessite des professionnels rompus à toutes les questions en matière de Douane et qu'il gagnerait effectivement à être une formation professionnalisante, à lui seul.

II. La mise en place difficile de formations spécifiques relatives à la technique douanière

Devant la complexité de la matière douanière, une déficience peut être soulignée dans le domaine de l'enseignement et de la formation (A). Des pistes de rattrapages peuvent, néanmoins, être envisageables (B).

A. Un retard français ?

L'enseignement des douanes est délaissé dans l'enseignement supérieur français. Le droit fiscal attire plus. Pourtant, la Douane est constamment en mutation avec l'amélioration des échanges internationaux, des moyens de transports et des communications. Pour se documenter précisément sur le sujet, l'étudiant ou le professionnel peuvent se référer au très répandu traité des professeurs Claude J. Berr et Henri Trémeau⁴, puis, plus récemment, à l'ouvrage du professeur Jean-Luc Albert⁵ qui vient assurer la mise à jour d'une matière délaissée.

Côté formation, l'enseignement supérieur français dispose de peu de diplômes spécifiquement dédiés à la matière douanière. Celle-ci se retrouvera généralement noyée dans le programme de diplômes plus généralistes en matière de gestion ou de droit des transports. On peut citer, à ce sujet, l'exemple du Master 2 Droit de l'entreprise – spécialité droit des transports de l'Université Toulouse-Capitole qui dispose d'un enseignement en droit douanier. Pourtant, l'Université du Havre avait innové, en 2007, car elle avait créé un diplôme exclusif, par le biais d'une option Douane et logistique dans son Master 2 Logistique et transports internationaux. Premier diplôme francophone reconnu par l'Organisation mondiale des douanes, celui-ci n'était ouvert qu'en formation continue aux professionnels publics et privés des douanes, français et étrangers, jusqu'à sa fermeture, en 2010. Un second Master 2 existe en France et il est délivré par l'Université de Rouen : le Master 2 Droit de l'entreprise, droit douanier, des transports et de la logistique. Outre ces quelques exemples, l'enseignement supérieur français manque de représentants académiques en matière douanière. L'apparition du terme « Douane » dans l'intitulé du diplôme fait peut-être craindre une spécialisation trop hâtive qui, soit ne laisserait pas entrer facilement sur le marché du travail, soit ne permettrait pas d'évoluer en dehors de ce champ. En tout cas, les formations les plus complètes sont alors celles fournies par les Écoles nationales des douanes de la DGDDI : agents de constatation, contrôleurs et inspecteurs. Les fonctionnaires expérimentés trouvent une seconde vie en pouvant rejoindre le secteur privé, après plusieurs années d'expériences et en montrant leur savoir-faire.

⁴ J. Berr Cl. & Trémeau H., *Le Droit douanier communautaire et national*, 7^e éd., Economica, collection Droit des affaires et de l'entreprise, Paris, 2006, 621 p.

⁵ Albert J.-L., *Douane et droit douanier*, PUF, 2013, 240 p.

En dehors de notre territoire, pourtant, des formations exclusivement consacrées aux douanes existent et rayonnent. L'Allemagne dispose ainsi, par le biais de sa Westfälische Wilhelms-Universität de Münster, d'un Master en Administration des douanes (ou *Master of Customs Administration*). Les Universités anglo-saxonnes ne sont pas en reste. L'Australie dispose du *Centre for Customs and Excise Studies*, pour ne citer que l'essentiel. En partenariat avec l'Université Charles Sturt, ce centre dispense des cycles d'études consacrés exclusivement aux techniques douanières, à travers des diplômes universitaires de niveau Bachelor et même, à partir de 2015, de niveau Master⁶. Le *Centre for Customs and Excise Studies* incite même à la recherche dans ce domaine, en proposant de poursuivre vers un *Philosophiæ Doctor* (Ph. D).

Le système actuel de formation à l'intérieur des entreprises fonctionne *a minima* grâce au système de l'opérateur économique agréé (OEA). Celui-ci est une procédure de certification pour les entreprises apparues à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et montre la qualité d'opérateur fiable sur le marché international. Cette certification touche les aspects douaniers ainsi que ceux de sécurité et de sûreté dans l'entreprise et elle est accordée ou non après un audit. Non obligatoire, cette certification, si elle est demandée et accordée, impose aux entreprises de former, de manière régulière, ses responsables aux questions douanières. Ces conséquences sont diverses. Outre une bonne image de marque pour la société, c'est aussi l'occasion de faire un bilan des pratiques commerciales et de sécurité de l'entreprise. « L'OEA reste une consommation de temps et de ressources » selon le cabinet Landwell. Mais, il reste un atout précieux pour optimiser et sécuriser la dimension réglementaire des opérations du commerce international. On le voit : la France est à la traîne en matière de formation. Pour cela on pourrait voir quelques correctifs.

B. Des rattrapages envisageables

Le principal défaut proviendrait peut-être de la pratique de séparer droit fiscal et droit douanier. Le droit fiscal délaisse le domaine douanier qui se trouve, par conséquent, peu étudié. Le professeur Jean-Luc Albert précise que cette situation se justifierait « par une non soumission (partielle ou totale) au code général des impôts, au Livre des procédures fiscales et à l'emprise de l'administration des impôts »⁷. La distinction est regrettable et pourrait s'expliquer encore par la complexité propre à chacune des deux matières. Cependant, une première mesure consisterait déjà à amorcer un rapprochement de ce duo.

Devant l'engouement pour les formations pour la matière douanière à l'étranger, la France ne devrait elle pas faire l'effort d'inciter à créer une formation académique reconnue et vendue en France et à l'étranger ? La courte durée de vie de la formation proposée par l'Université du Havre ne doit pas décourager pour autant. Que cela soit dû à un manque de candidats ou bien à un manque de reconnaissance, le salut pourrait venir d'une bénédiction de l'État. On pourrait déjà voir la possibilité

⁶ *Center for customs and excises studies, Master of Customs Administration*, disponible sur : <http://customscentre.com/programs/cces-charles-sturt-university/mca/> (page consultée le 26 juin 2014).

⁷ Albert J.-L., *Douane et droit douanier*, *op. cit.*, p. 9.

d'instaurer des partenariats entre les écoles des douanes et les formations académiques déjà existantes ou futures. Il pourrait être également envisagé que l'État ouvre ses écoles des douanes aux professionnels privés, comme l'École nationale supérieure de la Police qui offre des cycles de formation aux dirigeants d'entreprises de sécurité privée. On a effectivement besoin de formations nouvelles mais sans que cela se fasse dans la précipitation, comme l'a indiqué le professeur Bertrand Warusfel. La formule de la formation par des séminaires peut être également avancée. Le séminaire organisé par l'AFDSD a ainsi révélé la présence, non seulement de membres de la DGDDI et d'universitaires, mais également celle des professionnels de grandes entreprises ainsi que de militaires, montrant l'étendue de l'intérêt pour la matière, notamment dans le domaine de la sécurité. On pourrait alors prendre pour modèle les séminaires proposés par l'Institut des hautes études de la défense nationale ou encore de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice. Pourtant, il semblerait à la vue de la complexité de la matière qu'une formation à temps plein et sur la durée soit nécessaire.

Le secteur privé peut également participer à la formation de tous. On peut évoquer l'initiative de l'Union des Fabricants qui donne aux agents de la DGDDI accès à sa collection du Musée de la contrefaçon, depuis 1951, pour leur formation, et aux consommateurs depuis 1972, pour leur information. Le professeur Jean-Christophe Galloux cite également la procédure de retenue. Celle-ci, en permettant d'immobiliser des marchandises suspectes, fait intervenir un professionnel pour apporter son expertise. Procédure tendant à se répandre, lors de ces opérations, les agents des douanes en tirent des enseignements et de l'expérience pour la future détection de produits douteux, assurant ainsi une meilleure procédure. Le privé a beaucoup à apporter.

Autre avantage, en améliorant la formation en matière de douane, en créant une véritable spécialisation au sein des entreprises, il serait ainsi possible de voir se développer des écrits professionnels en matière de douane. Le manque d'ouvrages rédigés par des professionnels spécialistes est criant. Ce renouveau assurerait une présence de la francophonie dans un paysage douanier dominé par des publications anglo-saxonnes.

Pour conclure, il semblerait que, sans tout cela, les meilleurs profils, pour les recruteurs, resteront encore, dans le domaine, ceux d'anciens agents des douanes. Alors, est-ce à la DGDDI ou bien à l'initiative privée de tout organiser pour démocratiser l'enseignement à propos des questions douanières ?