



HAL
open science

La douane et les droits de douane en Chine -évolution, réformes et défis

Banggui Jin

► **To cite this version:**

Banggui Jin. La douane et les droits de douane en Chine -évolution, réformes et défis. Revue européenne et internationale de droit fiscal, 2018, 2. hal-03205738

HAL Id: hal-03205738

<https://amu.hal.science/hal-03205738>

Submitted on 22 Apr 2021

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.

La douane et les droits de douane en Chine – évolution, réformes et défis

JIN Banggui – Institut de Recherches Europe-Asie
Faculté de Droit et de Science Politique, Aix-Marseille Université

Résumé :

Depuis l'application de la politique d'ouverture et de réforme en Chine dans les années 1980, la douane et les droits de douanes de la Chine ont connu une évolution considérable suite à des réformes successives et importantes. Ces réformes ont été menées dans un premier temps afin de répondre aux besoins de l'application de la politique de réforme et d'ouverture, et dans un second temps aux fins de l'accession de la Chine à l'OMC en mettant les règles douanières nationales en conformité avec les règles de l'OMC et de tenir son engagement après son entrée dans cette organisation mondiale. Aujourd'hui, la douane chinoise est confrontée à de nouveaux défis en se voyant confier de nouvelles missions.

Abstract :

Since Chinese economic reform in the 1980s, China's customs and customs duties have evolved considerably following the successive and significant reforms. These reforms were carried out firstly to meet the needs of the implementation of Chinese economic reform, and secondly, to the needs for China to join the WTO by bringing the national customs rules into accordance with WTO rules, as well as to fulfill its commitment after her accession to this world organisation. Today, the Chinese customs is fronted with new challenges while being entrusted new tasks.

Mots-clefs : douane, droits de douane, Chine

Introduction

Le terme « *hai guan* 海关 » utilisé aujourd'hui pour dire la douane en chinois trouve son origine dans le terme « *guan ka* 关卡 ». Apparu à la Dynastie des Zhou de l'Ouest (*xi zhou*, 1046-771 av. J.-C.), le *guan* 关 ou *guan ka* 关卡 fut dans un premier temps les portes ou forteresses installées à la frontière d'un royaume servant à assurer les missions de la défense, du contrôle des marchandises et des passagers ainsi que de l'accueil des hôtes du pays.¹ Ce n'est qu'à partir du milieu de la Période des Printemps et Automnes (la première partie de la Dynastie des Zhou de l'Est allant d'environ 771 à 481 av. J.-C) que le *guan ka* commença à être doté d'une mission fiscale en imposant un droit appelé à l'époque « *guan shi zhi zheng* 关市之征 ». ²

Si les chercheurs chinois divergent sur la question relative à l'époque de l'apparition de la douane en Chine³, ils s'accordent pratiquement tous pour dire que le système douanier chinois, uniforme et autonome, à l'époque contemporaine et dans sa forme moderne, fut

¹ Cf. CAI Weizhou, *Brève histoire des droits de douane de toutes époques de notre pays [Chine]*, China Customs, N°10, 1995, p.47 ; HUANG Tianhua, *De l'origine du système des droits de douane de Chine*, Journal of Social Sciences, N°8, 2008, p. 158-170.

² Cf. CAI Weizhou, *ibid.* ; HUANG Tianhua, *ibid.*

³ Cf. YAO Yongchao, *De l'origine, de l'organisation et de l'évolution du système douanier dans l'ancienne société chinoise*, Journal of Chinese Historical Geography, Vol. 30, N° 2, avril 2015, p. 47-55.

véritablement établi en 1931 sous le gouvernement nationaliste à l'issue d'une longue période où les douanes chinoises eut, depuis la défaite de la Chine dans les guerres d'Opium (1840-1842 et 1858-1860), sous le contrôle des puissances occidentales, en mettant ainsi un terme à la coexistence des douanes installées aux frontières et gérées par ces dernières et des douanes intérieures dites « *chang guan* 常关 ».

En République Populaire de Chine (RPC) fondée le 1^{er} octobre 1949 par les communistes, un nouveau système douanier a été rapidement mis en place avec la création le 25 octobre 1949 de l'Administration Générale des Douanes (AGD) et la publication en mars 1950 de la « Décision du Gouvernement central relative à la politique et au travail douaniers », décision sur laquelle se basaient le premier code des douanes (texte à titre provisoire) et le nouveau tarif douanier (le premier tarif douanier établi de manière autonome par l'autorité chinoise depuis plus d'un siècle) publiés et mis en application en mai 1951. Mais la révolution culturelle (1966-1976) fut une période noire pour le pays où la douane, comme tout autre système d'ailleurs, a été mis en péril. Ainsi, la législation douanière et les droits de douane actuellement en vigueur dans l'Empire du milieu résultent de l'application dans le pays de la politique d'ouverture et de réforme dans les années 1980 à partir desquelles le système douanier a fait l'objet de réformes successives qui sont, nous le verrons, souvent des réformes majeures.

L'ouverture du pays passe d'abord par l'ouverture des frontières et la diminution, voire la suppression des barrières tarifaires ou non tarifaires restrictives. En effet, la transition et le développement économiques impliquent la mise en place d'un système de droits de douanes adéquat. L'ouverture et l'adhésion de la Chine à l'Organisation du Commerce Mondial (OMC) exige également la mise en conformité des règles douanières chinoises avec les règles de l'OMC en particulier et avec celles généralement adoptées sur le plan international en général (I). Mais si l'accession de la Chine à l'OMC lui a permis d'intégrer dans le monde de l'économie de marché et de libre échanges, la mondialisation de l'économie dont la Chine est désormais devenu un acteur majeur conduit la douane chinoise à relever de nouveaux défis qui consistent, pour l'essentiel, à assurer, outre ses fonctions traditionnelles, les nouvelles missions telles que la lutte contre le terrorisme et les criminalités transnationales organisées ou encore la protection douanière des propriétés intellectuelles, de l'environnement et du patrimoine national. Tout en assurant l'efficacité du contrôle douanier, la douane se doit de satisfaire aux attentes des usagers à l'égard de la facilitation des échanges internationaux d'une part, et de la protection de leurs droits d'autre part (II).

I. Nécessité de la réforme et mesures adoptées

Dès les années 80 du siècle dernier, la réforme de la douane et des droits de douane s'avérait indispensable pour, dans un premier temps, accompagner la mise en œuvre de la politique de la réforme du système économique et de l'ouverture vers l'extérieur (a), et dans un second temps pour adapter les règles douanières chinoises aux règles internationales et tenir compte de l'engagement pris par la Chine lors de son adhésion à l'OMC (b). Une série de mesures a été prise dans ces sens.

a. Réforme au service du développement économique du pays

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la douane chinoise a pratiquement arrêté de fonctionner pendant la Révolution culturelle. La première mesure à adopter après la réouverture de la Chine consiste en la reconstruction du système douanier sur tous les plans.

i. La réorganisation des autorités douanières

La reconstruction du système douanier chinois passe avant tout par l'existence d'une structure des autorités douanières adéquate et d'une équipe de douaniers efficace. En effet, en raison d'une économie nationalisée et hautement planifiée, les autorités douanières ont été déchargées, dès la fin de l'année 1957, de la collecte des droits de douanes qui étaient désormais payés au Trésor public directement par les groupes d'entreprises d'importation⁴. Les droits de douanes ont été supprimés à partir du 1^{er} juillet 1967⁵ et cela explique le fait que ces droits étaient devenus depuis les recettes du commerce extérieur réalisées par les entreprises publiques d'importation étant donné que lesdits droits ont été intégrés en réalité dans le prix des produits importés provenant essentiellement de l'URSS ainsi que d'autres pays socialistes. Ainsi, la direction générale de douane au niveau national a été placée sous l'autorité du Ministère du commerce extérieur et les douanes instituées dans les régions sous l'autorité des directions du commerce extérieur des gouvernements locaux.

La mise en application de nouveau des droits de douanes après l'adoption de la politique d'ouverture et de réforme exige une réforme sur l'organisation des institutions douanières en Chine. Considérée comme étant « une visite influant sur le système douanier »⁶ chinois, la première visite en juin et juillet 1979 en Belgique, en France et aux Pays-Bas, d'une délégation douanière chinoise a permis d'accélérer la réforme à cet égard. A l'instar de l'expérience de ces pays, le gouvernement chinois a décidé en février 1980⁷ d'abandonner le système d'administration des douanes décentralisé et de placer l'ensemble des douanes du pays sous l'autorité directe du gouvernement central en créant l'Administration Générale des Douanes placée au même niveau que le Ministère du Commerce Extérieur⁸ et indépendante de ce dernier. L'organisation des autorités douanières, désormais indépendantes des gouvernements locaux, n'est plus conditionnée par la division administrative du pays. Cette structure d'organisation des douanes⁹ a été ensuite confirmée par la loi sur les douanes promulguée en 1987. Dans la même logique, les missions de la douane ont été redéfinies. Les douanes chinoises assurent désormais les quatre missions principales, à savoir, contrôler l'entrée et la sortie des moyens de transport, des marchandises et des objets, collecter les droits de douane et d'autres impôts et redevances, lutter contre les trafics illicites, et établir les statistiques douanières¹⁰.

En même temps, outre l'amélioration des moyens matériels et techniques, les effectifs de la douane chinoise ont également connu une augmentation sensible en passant de 6000 agents en

⁴ Cf. SU Shifang, *le souvenir de la première visite en Europe de l'Ouest de la délégation douanière chinoise*, le Journal de l'Institut supérieur de douane de Shanghai, N°4, 1999, p.65.

⁵ Cf. *ibid.* ; YU Dale, *le rappel et les impacts d'un certain nombre de décisions importantes en matière de douane – pour la commémoration du trentième anniversaire de l'adoption de la politique d'ouverture et de réforme*, Journal of Shanghai Customs College, Vol.29, N°4 (General No. 98), Winter 2008, p.26.

⁶ YU Dale, *ibid.*

⁷ Il s'agit de la « décision du 9 février 1980 du Conseil des Affaires d'Etat portant sur la réforme du système d'administration des douanes ».

⁸ Après avoir été transformé en ministère de l'économie et du commerce extérieur entre 1982 et 1993 et en ministère du commerce extérieur et de la coopération de l'économie entre 1993 et 2003, ce ministère a été fusionné en 2003 avec d'autres administrations du gouvernement pour devenir le Ministère du Commerce.

⁹ Les douanes sont hiérarchisées et instituées à trois niveaux. A la tête et au premier niveau, est instituée l'AGD, située à Beijing ; au second niveau, sont institués la subdivision de l'AGD située à Guangdong, deux Bureaux spéciaux (l'un situé à Tianjin, l'autre à Shanghai), et 41 douanes ainsi que deux écoles de douanes placées sous l'autorité directe de l'AGD ; au troisième niveau, sont créées 562 douanes qui sont dépendantes des autorités douanières du second niveau.

¹⁰ Cf. l'article 2 de la loi sur les douanes de la République Populaire de Chine.

1980¹¹ à plus de 48 000 agents actuellement¹². La mise en place du système de grades des agents des douanes¹³ est venue renforcer la construction de l'organisation douanière et rendre cette organisation mieux structurée, efficace et adaptée aux exigences des missions qu'elle assure.¹⁴

ii. L'adaptation des droits de douane aux besoins du développement économique et de la réforme

Dans la première décennie qui suit l'application de la politique d'ouverture de la Chine, la réforme en matière de droits de douane consistait essentiellement en l'adoption des mesures destinées à mettre en œuvre la politique économique gouvernementale de l'époque. Ces mesures peuvent se regrouper en deux types d'actions : la baisse progressive des taux des droits de douane et la mise en place des mesures préférentielles en faveur des zones économiques spéciales, d'un certain nombre de secteurs d'activités et des investissements étrangers. Il convient de noter, au préalable, que le premier tarif douanier de la Chine établi en 1951 et basé sur une politique protectionniste de l'économie nationale adoptée dans les premières années après la fondation de la RPC continuait, à la suite du rétablissement des droits de douane dans le pays en 1980, à s'appliquer jusqu'en 1984. Utilisant encore une nomenclature établie en se basant sur la « nomenclature de Genève », l'ancienne nomenclature chinoise du gouvernement nationaliste ainsi que celle de l'URSS, ce tarif douanier prévoyait les taux de douane fort élevés. En effet, le taux moyen s'élevait à 52,9% dont 92,3% pour les produits agricoles et 47,7% pour les produits industriels¹⁵.

Avant d'engager en 1985 une modification générale dudit tarif douanier, le gouvernement chinois avait procédé à quatre reprises, deux en 1980 et deux en 1982, à la modification partielle, mais non négligeable, du tarif. Par exemple, la modification entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1982 concernait 149 lignes tarifaires sur un total de 939 lignes et consistait à baisser les tarifs des produits, équipements et machines, ou matières premières que la Chine ne pouvait pas produire ou approvisionner, et à augmenter les tarifs de certains produits de consommation durables ainsi que des machines et équipements que la Chine était déjà en mesure de produire. La modification effectuée en juin 1982 a permis de mettre en place des droits d'exportation de 34 catégories de produits et d'augmenter les tarifs d'importation des véhicules et des téléviseurs couleur dans l'objectif de protéger l'industrie nationale dans les secteurs concernés.

La réforme d'envergure pendant cette période démarrait en 1985. L'une des mesures qui mérite d'être mentionnée est l'adoption d'un nouveau tarif douanier, le deuxième en RPC. Les principes qui guidaient l'élaboration de ce nouveau tarif définis par le gouvernement étaient d'encourager l'exportation, élargir l'importation des produits qui sont nécessaires pour

¹¹ Cf. SU Shifang, *op. cit.* p. 65.

¹² Voir la présentation de l'AGD de la RPC publiée par cette dernière sur son website : <http://www1.customs.gov.cn/Default.aspx?tabid=396>, consulté le 2 avril 2016.

¹³ Ce système a été mis en place par le « Règlement (texte législatif) du 28 février 2003 sur les grades des douaniers de la RPC ». Cette législation prévoit 5 catégories (*deng*) et 13 classes (*ji*), les policiers de douane demeurant régis par le système des grades des policiers mis en application par le « Règlement du 1^{er} juillet 1992 sur les grades des agents de police », sachant que les policiers de douane sont placés à la fois, mais principalement sous l'autorité de l'AGD, et le Ministère de la Sécurité Publique.

¹⁴ Cf. MOU Xinsheng, *la présentation du projet du Règlement sur les grades des douaniers*, rapport présenté Monsieur MOU, Ministre de l'AGD à l'époque, le 24 décembre 2002 devant le Comité Permanent de la Neuvième Assemblée Populaire Nationale lors de sa 31^e session.

¹⁵ Cf. WU Jiahuang, *le développement de l'économie de marché et la réforme des droits de douane de notre pays [Chine]*, Le Commerce International, N°1, 1994, p. 29.

la vie quotidienne de la population et la construction du pays, protéger et promouvoir le développement de l'économie nationale et assurer les recettes fiscales de l'Etat¹⁶. Les modifications apportées par ce nouveau tarif étaient importantes. Nous évoquons ci-dessous les modifications principales :

- Changer les règles de classification des marchandises en adoptant la « Nomenclature du Conseil de Coopération Douanière (dénommée plus tard « Organisation Mondiale des Douanes) et en ajoutant des lignes complémentaires nationales pour les produits dont l'importation est particulièrement nécessaire pour la Chine ou encouragée par le gouvernement ;
- Baisser sensiblement les taux des droits d'importation pour 1151¹⁷ lignes de produits de sorte qu'il y ait une baisse de plus de 14% en moyenne par rapport au tarif de 1982. En effet, le taux moyen après la modification s'élevait à 38%, dont 43,6% pour les produits agricoles et 36,9% pour les produits industriels si l'on ne tient pas compte des taxes de régulation à l'importation¹⁸ (qui est en fait une taxe additionnelle frappant certains produits, voir plus loin) ;
- Réduire le nombre des produits soumis aux droits d'exportation en vue d'encourager l'exportation, ces droits ne frappaient qu'un nombre de produits très limité, tels que les charbons et les matières premières médicamenteuses ;
- Augmenter les taux pour quelques marchandises particulières que sont les automobiles, les produits alcooliques et les produits cosmétiques, le taux le plus élevé étant réservé aux produits alcooliques qui étaient soumis au taux de 150%.¹⁹

Depuis lors, le gouvernement modifiait régulièrement les tarifs douaniers afin de mieux répondre aux besoins du développement de l'économie de l'époque. Ainsi, entre 1987 et 1991, la Commission du Tarif Douanier du Conseil des Affaires d'Etat a procédé à 18 reprises à la modification des tarifs. A ces modifications, il faut également ajouter la mise en place des tarifs provisoires qui sont généralement les tarifs très préférentiels par rapport aux tarifs normaux.

Par ailleurs, afin de mettre en place concrètement la politique d'ouverture et d'attirer les investissements étrangers, le gouvernement chinois a adopté successivement dès 1979 une série de mesures douanières préférentielles en faveur des investissements étrangers, des zones économiques ayant un statut spécial telles que les zones économiques spéciales, les zones de développement économique et technologique ainsi que de certains types d'activités économiques. A titre d'exemple, une exonération des droits de douane et d'autres taxes à l'importation a été accordée à partir de 1979 aux activités de transformation avec les matériaux fournis ou selon les modèles fournis, plus précisément, aux produits importés dans le cadre du « trafic de perfectionnement » destinés à être transformés pour l'exportation ; par une décision du 3 septembre 1983 du Conseil des Affaires d'Etat, les machines et équipements ainsi que les pièces détachées et d'autres matériaux nécessaires importés par les entreprises à investissement étranger bénéficiait de cette même mesure préférentielle²⁰. Le

¹⁶ Cf. Direction générale des douanes du Ministère des Finances, *le perfectionnement et le développement du système douanier de la Chine*, publié sur le website de ce ministère, consulté le 20 mars 2016 : <http://gss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/guanshuizhishi>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Cf. WU Jiahuang, *op.cit.* p. 30.

¹⁹ Cf. Direction générale des douanes du Ministère des Finances, *op.cit.*

²⁰ Cf. WU Jiahuang, *op.cit.*

gouvernement chinois a publié entre 1979 et 1992 au total cinquante différentes mesures préférentielles en matière de droits de douane et d'autres taxes à l'importation.²¹

b. Réforme au service de l'adhésion de la Chine à l'OMC

La Chine a demandé en juillet 1986 l'ouverture de négociation de son retour au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, substitué par l'OMC à partir du 1^{er} janvier 1995). Mais la négociation n'a commencé sérieusement que dans les années 1990. Les négociations avec les partenaires commerciaux étaient difficiles et les obstacles étaient énormes. La Chine a du prendre des mesures de réforme importantes, souvent drastiques, pour devenir le 11 décembre 2001 le 143^e membre de l'OMC. La réforme en profondeur du système douanier s'avérait indispensable, en particulier en ce qui concerne le niveau du tarif douanier, les méthodes d'évaluation en douane et de classification des marchandises (i). Étaient également loin d'être négligeables d'autres obstacles tels que les barrières non tarifaires, le non respect du principe de transparence et l'absence d'application des règles uniformes sur le territoire (ii).

i. La réforme en profondeur du système douanier

- *Diminution successive du niveau des tarifs douaniers*

La négociation de l'adhésion de la Chine à l'OMC est avant tout une négociation de baisse des tarifs douaniers que la Chine devait réaliser²². Effectivement, le taux moyen des tarifs douaniers était de 42,5%²³. Le tarif de certains produits atteignait un niveau invraisemblable. C'était le cas par exemple du tarif applicable aux automobiles qui était de 180% à 230% selon leur type. Si l'on ajoute le taux de la TVA et de la taxe sur la consommation (équivalente aux droits d'accises en Europe), le taux total composé de ces droits s'élevait quasiment à 400%.²⁴ C'était aussi le cas du tarif douanier des produits alcooliques et des tabacs manufacturés qui était de 150%²⁵. De toute évidence, un tel tarif douanier et une telle politique commerciale ne permettaient pas à la Chine d'entrer dans une organisation qui veut que le commerce soit aussi libre que possible dès lors que cela n'a pas trop d'effets secondaires indésirables. Afin que son adhésion à l'OMC devienne possible, la Chine a procédé, depuis la fin de l'année 1992, volontairement et par quatre étapes (1992, 1993-1995, 1996 et 1997-2001) à la baisse des tarifs douaniers de sorte que le taux global des tarifs douaniers chinois a été ramené à 15,3% au 1^{er} janvier 2001²⁶, l'année où la Chine est entrée définitivement dans l'OMC.

Après son entrée dans l'OMC, le gouvernement chinois a continué à diminuer le niveau de ses tarifs douaniers pour tenir son engagement pris lors de son adhésion à cette organisation mondiale du commerce. Ainsi, la Chine a baissé à quatre reprises entre 2002 et 2005 ses tarifs douaniers pour ramener le taux global douanier de 15,3% à 9,9%, soit une baisse de 35%. Au

²¹ Cf. Direction générale des douanes du Ministère des Finances, *vers une légalisation et normalisation de la politique préférentielle des droits de douane*, publié sur le website de ce ministère, consulté le 3 avril 2016 : <http://gss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/guanshuizhishi>

²² Pour le détail de la négociation de baisse des tarifs douaniers, voir par exemple, China Customs, *le dialogue avec WU Jiahuang (directeur général de l'AGD de l'époque), - de la demande de négociation à la prise de l'engagement*, interview publié sur China Customs, N°3, 2012, p. 33-35.

²³ Une légère augmentation par rapport au taux moyen dans les années 1980, augmentation technique due essentiellement au changement de méthodes de classification des marchandises.

²⁴ Cf. China Customs, *le dialogue avec WU Jiahuang (directeur général de l'AGD de l'époque), - de la demande de négociation à la prise de l'engagement*, *op.cit.* p.33.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cf. Direction générale des douanes du Ministère des Finances, *l'amélioration et le perfectionnement de la structure des droits de douane*, publié sur le website de ce ministère, consulté le 4 avril 2016 : <http://gss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/guanshuizhishi>.

1^{er} janvier 2010, la Chine a finalement terminé l'accomplissement de son obligation d'adhésion à l'OMC à l'égard du tarif douanier dont le taux global s'élevait à cette date à 9,8%, dont 15,2% pour les produits agricoles et 8,9% pour les produits industriels.²⁷

- *Abrogation de la taxe de régulation à l'importation*

Créée en juillet 1985, la taxe de régulation à l'importation (*jingkou tiaojie shui*) frappait, parallèlement aux droits de douane, un certain nombre de produits dont l'écart du prix à l'extérieur et à l'intérieur de la Chine était trop important aux yeux de l'autorité chinoise. Etant en réalité une sorte de taxe additionnelle des droits de douane, cette taxe s'appliquait initialement à 14 lignes de produits dont les automobiles avant de frapper, après les modifications à sept reprises, 26 lignes de produits en 1991. Le taux de la taxe n'était pas du tout négligeable, allant de 20% à 80% selon le produit. Cette taxe a été abrogée à partir du 1^{er} mars 1992 pour que la Chine puisse entamer sérieusement son retour au GATT.

- *Adoption du système harmonisé de l'OMD*

L'une des mesures de réforme importantes du système douanier chinois consistait à changer le système de nomenclature des marchandises en adoptant en novembre 1991 le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, dénommé le plus souvent « système harmonisé » (HS) élaboré par l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Du fait que la plupart des pays dans le monde ait opté pour le HS et que la structure des marchandises importées en Chine a connu un changement considérable au fur et à mesure de l'approfondissement de l'ouverture et du développement du commerce extérieur du pays, l'adoption par la Chine du SH paraissait essentielle, cela étant une condition nécessaire pour pouvoir comparer et évaluer le niveau des tarifs douaniers chinois aux fins de la négociation de l'adhésion de la Chine dans l'OMC. Le nouveau tarif douanier chinois utilisant le HS est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1992. Avec un total de 6250 lignes tarifaires incluant les lignes complémentaires nationales, il contient 4042 lignes tarifaires de plus par rapport au tarif précédent employant l'ancienne nomenclature,²⁸ sachant que depuis lors le tarif douanier fait l'objet d'une modification régulière et que le nombre de lignes tarifaires ne cessent de croître. Le total de lignes tarifaires en 2015 s'élève à 8285²⁹.

- *Changement de méthode d'évaluation en douane*

N'acceptant pas l'écart existant pour le même produit provenant de différents pays, l'ancienne législation douanière chinoise avait adopté la définition de la valeur de Bruxelles en utilisant la notion du « prix normal du marché ». Méconnaissant les avantages comparatifs des entreprises, une telle méthode ne répond pas complètement aux exigences d'une libre concurrence. Bien que la Chine ait pratiquement abandonné, lors de la modification en 1992 de son règlement sur les droits d'importation et d'exportation, la méthode de Bruxelles pour s'approcher des principes généraux du système international d'évaluation en douane définis par le GATT en acceptant la notion de la « valeur réelle », certaines pratiques demeuraient

²⁷ Ibid.

²⁸ Direction générale des douanes du Ministère des Finances, *le perfectionnement et le développement du système douanier de la Chine*, publié sur le website de ce ministère, consulté le 20 mars 2016 : <http://gss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/guanshuizhishi>.

²⁹ Cf. « Le Plan exécutif du tarif douanier 2015 » publié le 12 décembre 2014 par la Commission du Tarif Douanier du Conseil des Affaires d'Etat.

contraires à l'esprit des règles de l'OMC³⁰. Par exemple, face à une situation où la valeur déclarée des produits était nettement inférieure à leur valeur réelle, la douane chinoise pouvait appliquer pour certains produits le prix minimum fixé par l'autorité publique, quelque soit la valeur réelle de la transaction du produit. Cette pratique, parmi d'autres, devait être éliminée.

En effet, deux ans après son entrée dans l'OMC, le gouvernement chinois a procédé pour la troisième fois en RPC à l'amendement du règlement sur les droits de douane d'importation et d'exportation. Ce nouveau règlement modifié et publié le 23 novembre 2003 a effectivement apporté des améliorations à l'ancienne législation en matière de système d'évaluation en douane pour le rendre davantage conforme à l'accord sur l'évaluation en douane de l'OMC. Des précisions ont surtout été apportées sur la définition de la valeur transactionnelle, les conditions à remplir pour que cette valeur soit acceptée ainsi que les méthodes d'évaluation à utiliser au cas où la valeur transactionnelle est écartée ou ne peut pas être déterminée. Par exemple, en abandonnant l'ancienne règle selon laquelle en cas d'impossibilité de fixer la valeur transactionnelle, la valeur en douane pouvait être fixée selon la valeur transactionnelle de produits identiques ou similaires **sur le marché international**, ce qui est contraire à l'Accord sur l'évaluation en douane de l'OMC, le règlement modifié prévoit désormais que la valeur en douane doit être déterminée en se basant sur la valeur transactionnelle de produits identiques ou similaires **importés sur le territoire douanier de la Chine au même moment, ou à peu près, que les produits à évaluer**. Le règlement actuellement en vigueur, dont la dernière modification date du 7 décembre 2013, confirme ces améliorations³¹.

ii. Les mesures de réforme relatives aux obstacles non tarifaires

Avant l'accession de la Chine à l'OMC, les produits nationaux bénéficiaient d'une double protection, tarifaire et non tarifaire. Les mesures protectrices non tarifaires consistaient essentiellement en la mise en place des contingents quantitatifs, des licences d'importation excessives et de la procédure d'autorisation pour les produits électroniques et mécaniques³². Ces mesures entravant le commerce international n'étaient pas compatibles avec les règles de l'OMC. Comme les efforts effectués par la Chine au niveau des mesures tarifaires que nous avons évoqués ci-dessus, une série de mesures a été entreprise dès les années 1990 pour supprimer progressivement les obstacles non tarifaires. Ces mesures consistent, soit en la suppression des obstacles non tarifaires, soit en la tarification de ces derniers. Par exemple, entre 1992 et 1998, le nombre des mesures non tarifaires a été réduit de 1247 à 385.³³

Pour tenir son engagement pris lors de son adhésion à l'OMC, la Chine a supprimé, à partir du 1^{er} janvier 2005, les restrictions quantitatives à l'importation. L'importation des marchandises est désormais administrée par le régime de contingents tarifaires ou par celui des licences d'importation qui se divisent en licences d'importation non automatiques et licences d'importation automatiques. Il convient de noter que ces licences d'importation s'appliquent indépendamment du pays ou du territoire douanier d'où proviennent les produits afin de répondre aux exigences des règles de l'OMC. Le nombre de licences d'importation

³⁰ Cf. DENG Fuguang et JIN Shikai, *réflexions sur le perfectionnement du système douanier de la Chine*, Special Zone Economy, N°2, 2001, p.33.

³¹ Cf. Chapitre III du Règlement sur les droits de douane d'importation et d'exportation publié le 7 décembre 2013 par le Conseil des Affaires d'Etat.

³² Cf. WU Jiahuang, *le GATT et le système douanier chinois*, International Economic Cooperation, N°4, 1993, p. 16 ; LI Xuhong, *le système douanier chinois – comment réformer après l'accession de la Chine à l'OMC*, Fujian Taxation, N°11, 2001, p.35.

³³ LING Lan, *réflexions sur certaines questions relatives à la réforme du système douanier chinois*, International Taxation in China, N°12, 1998, p. 16-17.

non automatique est aujourd'hui extrêmement limité pour tenir compte des obligations de la Chine en vertu des conventions internationales³⁴, tandis que le nombre des lignes de produits soumis aux licences d'importation automatiques, lui aussi, diminue de manière sensible et progressive.³⁵

En outre, l'existence d'un nombre trop important de mesures préférentielles en matière de droits de douane (qui consistent le plus souvent en l'exemption ou réduction des droits de douane), comme ce qui a été évoqué plus haut, fausse la concurrence et le mécanisme du marché, d'autant plus que nombreuses étaient les mesures avantageuses décidées non pas par voie législative ou réglementaire, mais par un acte de nature politique (*zhengce xing wenjian*) ainsi que celles mises en place selon un critère géographique. Si une mesure préférentielle n'est pas en elle-même critiquable, elle deviendra toutefois condamnable si elle n'est pas appliquée de manière uniforme sur le même territoire douanier. La situation en Chine était discutable à cet égard. C'est justement l'une des principales raisons qui ont conduit le gouvernement chinois à entreprendre une série d'actions dès 1993 qui consistent à réexaminer l'ensemble de ces mesures préférentielles afin, d'une part, de réduire au maximum leur nombre et de les réorganiser selon la loi et les rendre compatibles avec les règles de l'OMC d'autre part. L'action a été menée en plusieurs étapes avant comme après l'entrée de la Chine dans l'OMC³⁶. A titre d'exemple, pour la seule année de 1993, l'année qui marquait le début de cette série d'actions gouvernementales, au total 157 textes ministériels portant sur l'exemption ou réduction des droits de douanes ont été réexaminés. Etant considérés comme manifestement non compatibles avec les exigences de l'économie de marché et les règles internationales, 98 textes parmi les 157 seront destinés à être éliminés. A la fin de l'année 1993, 27 textes ont été abrogés et 9 modifiés.³⁷

Enfin, le respect du principe de transparence était l'un des points sur lesquels les principaux partenaires commerciaux chinois que sont les USA et l'UE ont énormément insisté lors de la négociation de l'accession de la Chine à l'OMC. L'inobservation de ce principe fut un défaut majeur qui n'existait pas seulement dans le domaine douanier, mais également dans l'ensemble du système juridique du pays. Une nette amélioration de la situation à cet égard a été constatée grâce notamment au développement du droit que la Chine a connu depuis maintenant plus de trois décennies. Ce développement considérable dans un laps de temps relativement court a permis à la Chine de se doter d'un corpus juridique assez complet et moderne dans le domaine du droit douanier comme dans d'autres domaines du droit. L'importation et l'exportation sont régies et encadrées par les règles de droit définies notamment par la Loi sur les douanes³⁸, la Loi du 12 mai 1994 sur le commerce extérieur³⁹, la Loi du 27 août 2003 sur l'autorisation administrative ainsi que d'autres textes réglementaires ou ministériels tels que le Règlement relatif aux droits de douane d'importation et d'exportation mentionné ci-dessus, le Règlement du 10 décembre 2001 sur l'administration de l'import et l'export des marchandises, les Modalités d'application par la douane de la loi sur

³⁴ Le nombre de lignes tarifaires au niveau des positions à huit chiffres du SH est tombé jusqu'à dix en 2007. Ces dix lignes tarifaires concernaient essentiellement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Cf. le Catalogue des marchandises soumises à une licence d'importation pour l'année 2007, disponible sur le site du Ministère du Commerce : <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/200612/20061204185369.html>

³⁵ Cf. BAO Ling, *perfectionner le système d'administration de l'importation et promouvoir le développement du commerce*, disponible sur le site du Ministère du Commerce : <http://wms.mofcom.gov.cn/article/ztxx/ae/201312/20131200414545.shtml>, consulté le 2 avril 2016.

³⁶ Pour le détail, cf. Direction générale des douanes du Ministère des Finances, *vers une légalisation et normalisation de la politique préférentielle des droits de douane, op.cit.*

³⁷ Ibid.

³⁸ Publié le 22 janvier 1987 et modifié respectivement le 8 juillet 2000 et le 29 juin 2013.

³⁹ Modifiée le 6 avril 2004.

l'autorisation administrative publiée par l'AGD, les Mesures relatives à l'administration des licences d'importation des marchandises⁴⁰ et les Mesures relatives à l'administration des licences d'importation automatiques des marchandises⁴¹. Ainsi, selon la Loi sur l'autorisation administrative qui pose le principe de légalité et le principe de transparence ainsi que ses modalités d'application, le gouvernement se doit de publier, par exemple, chaque année, les catalogues des marchandises faisant l'objet de l'administration des licences d'importation automatiques ou non automatiques, et ce 21 jours avant l'application de ces catalogues.

II. Nouveaux défis de la douane chinoise

Comme nous venons de le voir, le processus de l'accession de la Chine à l'OMC est celui de la libéralisation du commerce chinois ainsi que celui de l'internationalisation des règles douanières chinoises ou de la « nationalisation » des règles douanières internationales en Chine. La Chine occupe depuis 2013 la place de première puissance commerciale mondiale. Elle est désormais devenue un membre à part entière de la communauté internationale et un membre qui pèse dans le commerce mondial. Elle entre dans une nouvelle étape de son développement. La douane chinoise, elle aussi, a de nouveaux défis à relever. Les défis auxquels la douane chinoise est confrontée sont d'importance et nombreux. Impossibles de passer en revue tous les défis à relever pour la douane chinoise, nous nous permettons de n'évoquer que ceux qui nous paraissent essentiels.

a. *La facilitation des échanges internationaux*

La douane constitue l'élément clef de la facilitation des échanges internationaux. En tant que douane de la première puissance commerciale mondiale, l'un des premiers défis à relever pour elle est de faire en sorte que les procédures et les régimes douaniers chinois ne constituent pas des obstacles aux échanges internationaux et que le passage des marchandises aux frontières chinoises ne représente pas pour les opérateurs économiques un coût trop élevé, d'autant plus que la compétitivité de l'économie chinoise peut être en jeu, dans la mesure où dans une économie mondialisée et dans un monde très concurrentiel, les échanges et les investissements internationaux s'orientent vers les pays qui offrent le plus de facilités, d'aides et d'efficacité.

Si les barrières tarifaires ne constituent plus un obstacle majeur, est loin d'être satisfaisante la situation en Chine en terme de l'efficacité des procédures et des régimes douaniers et de la facilitation des échanges. Par exemple, chaque organe gouvernemental qui intervient aux frontières (douane, autorité d'inspection et de contrôle des marchandises, administration fiscale pour ce qui concerne la restitution des taxes à l'exportation et autres) fonctionne selon ses propres régimes, et il manque une coordination nécessaire et efficace entre ces différents organes nationaux d'une part, et entre ces derniers et les gouvernements locaux d'autre part.⁴² Le problème de manque des moyens humains, matériels et techniques n'est pas non plus négligeable, et ce notamment dans la mesure où les charges des douaniers sont de plus en plus lourdes en raison du développement rapide du commerce international de la Chine⁴³. Enfin,

⁴⁰ Publié le 10 décembre 2004 par le Ministère du Commerce.

⁴¹ Publié le 10 décembre 2004 conjointement par l'AGD et le Ministère du Commerce.

⁴² Cf. ZENG Wenge et JIANG Li, *l'amélioration du système de facilitation des échanges de la douane chinoise sous l'angle de l'Accord sur la facilitation des échanges*, Journal of customs and trade, N°1, 2016, p.4.

⁴³ Cf. l'étude de l'exemple de la douane de Shanghai, réalisée par LÜ Qi, *les problèmes qui existent dans l'accomplissement des fonctions de contrôle et d'administration de la douane sous la nouvelle situation et leur solution – l'exemple de la douane de Shanghai*, mémoire soutenu le 10 octobre 2009 devant l'Université de Fudan (Shanghai), p. 19-23 ; Cf. MAO

malgré l'amélioration encourageante du respect de la transparence que nous avons vu ci-dessus, la situation laisse encore à désirer par rapport à l'exigence de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, accord que la Chine a formellement accepté le 4 septembre 2015 en tant que membre de l'OMC.

Or, mettre en place un système douanier efficient permettant à la douane à la fois d'offrir des facilités aux opérateurs économiques et de gérer efficacement les risques en assurant les missions qui lui sont confiées n'est pas une chose facile. Cela implique la réunion d'un certain nombre de conditions et nécessite la mobilisation de tous les acteurs concernés, privés et gouvernementaux : engagement politique, législation adéquate, coordination entre les différents organes gouvernementaux concernés, qualité de l'équipe douanière, établissement de confiance avec les entreprises et mise en place de mécanisme de coopération entre douanes et entreprises, coopération internationale, etc. Conscient de l'importance de la question, le gouvernement chinois a entrepris un certain nombre de mesures. Ce qui mérite particulièrement d'être mentionné, c'est la participation active de la Chine aux coopérations internationales et aux activités menées sur le plan international dans le cadre de l'OMC et de l'OMD.

Ainsi, la Chine a exprimé son intention de mettre en œuvre le Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial (Cadre SAFE) dès son adoption par l'OMD en juin 2005. Elle a mis en place en avril 2008 le programme OPA intitulé « gestion par catégorie des entreprises »⁴⁴, modifié, amélioré et remplacé depuis le 1^{er} décembre 2014 par le programme intitulé désormais « gestion par la douane de la crédibilité des entreprises »⁴⁵. La Chine collabore actuellement avec 37 pays ou régions dont l'UE en matière de reconnaissance mutuelle des OEA.⁴⁶ Elle a également signé, parmi d'autres, en juin 1999 la Convention de Kyoto révisée (Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers).

L'efficacité des coopérations internationales repose largement sur les capacités des autorités douanières de la Chine. Il est donc indispensable que la douane chinoise continue à déployer ses efforts pour moderniser ses méthodes de travail, développer les compétences du personnel et développer et approfondir la coopération et coordination entre les services douaniers et autres organismes publics nationaux et locaux.

b. Les nouvelles missions

Sans être allées par les tâches traditionnelles qui sont, au contraire, rendues plus lourdes et plus difficiles à assurer par le développement continu et rapide du commerce international de la Chine ainsi que le développement considérable du commerce électronique, les douanes chinoises sont conduites à assumer, depuis un certain nombre d'années, de nouvelles missions rendues nécessaires par la nouvelle situation dans laquelle la Chine, comme d'autres pays, se trouve aujourd'hui : mondialisation, informatisation de la société, menaces terroristes et

Hongpeng, *l'avenir du développement de la douane vu selon l'expérience de la réforme*, Journal of Shanghai Customs College, N°3, 2010, p.22.

⁴⁴ Le programme a été mis en application par l'arrêté de l'AGD N° 170 intitulé « Méthodes relatives à la gestion par catégorie des entreprises », publié le 4 janvier 2008 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2008. Ce texte a été modifié le 15 novembre 2010. Le programme similaire existait déjà avant 2008.

⁴⁵ Arrêté N°225 de l'AGD intitulé « Méthodes à titre provisoire relatives à la gestion par la douane de la crédibilité des entreprises » publié le 8 octobre 2014.

⁴⁶ Cf. LUO Lan, *l'amélioration de l'influence internationale de la douane chinoise*, Quotidien du Peuple, Editions d'outre-mer, le 16 janvier 2016.

autres menaces criminelles transfrontalières, etc. Les douanes sont donc aux avant-postes dans la lutte contre les trafics illicites et les crimes organisés de manière beaucoup plus sophistiquée qu'auparavant. Elles se sont vues, au fil du temps, confier la mission de protéger l'économie nationale contre les pratiques déloyales (dumping, les contrefaçons), la mission de concourir à la protection des propriétés intellectuelles, à la protection de l'environnement ou du patrimoine national. Elles ont du renforcer les contrôles de sûreté aux fins de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

En ce qui concerne la lutte contre les contrefaçons, par exemple, cette mission est particulièrement d'importance dans la mesure où les contrefaçons ne sont pas, malgré une amélioration assez nette de la situation ces dernières années, des cas isolés. Le Conseil des Affaires d'Etat a publié le 2 décembre 2003 un nouveau Règlement sur la protection douanière des propriétés intellectuelles en prévoyant les procédures de demande d'enregistrement (*bei an*) auprès de la douane des droits de propriétés intellectuelles ainsi que les procédures de demande de saisie et de traitement à l'égard des marchandises suspectes de violation des droits de propriétés intellectuelles. Ce nouveau règlement a rendu ainsi les dispositions plus opérationnelles par rapport à l'ancien règlement publié en 1995. «La protection douanière des propriétés intellectuelles constitue une manifestation importante d'une mission non traditionnelle de la douane, [...] il faut renforcer de façon effective ce travail de la douane»⁴⁷, a ainsi conclu Monsieur MOU Xinsheng, ministre de l'AGD à l'époque, lors de la première réunion nationale des douanes consacrée entièrement à la protection douanière des propriétés intellectuelles tenue à Beijing le 15 novembre 2007. Des études ont montré qu'en dépit des efforts effectués et de l'amélioration réalisée ces dernières années, la situation est loin d'être satisfaisante en termes d'efficacité de protection et de facilités offertes aux personnes sollicitant les mesures de protection auprès de la douane.⁴⁸

c. La protection des droits des usagers de la douane

Il s'agit, à notre sens, d'un des nouveaux défis les plus importants à relever pour la douane chinoise. C'est un défi qui mérite une attention particulière en Chine dans la mesure où pendant très longtemps la priorité a été accordée à l'efficacité des contrôles douaniers de sorte que la douane se dote des moyens légaux, ce qui est nécessaire et souhaitable, pour agir, tandis que la protection des droits des usagers de la douane (opérateurs économiques et passagers) ne constituait pas du tout, du moins jusqu'à une période très récente, la préoccupation de la douane. Ces derniers se trouvaient ainsi complètement démunis lorsqu'ils entraient en conflit avec la douane, une administration traditionnellement tout puissante.

S'il ne faut absolument pas remettre en cause la nécessité de rechercher pour la douane l'efficacité de ses actions, il est également tout à fait essentiel de ne pas chercher à atteindre cet objectif au détriment des droits de ses usagers. Malgré l'importance de ses missions ainsi que la gravité de l'enjeu de ses actions, la douane se doit d'agir conformément à la loi et de respecter les droits des personnes faisant l'objet d'un contrôle douanier ou entrant en relation avec la douane, en particulier les droits de défense, les droits à l'information, les voies de recours en cas de désaccord avec l'autorité douanière. Bien que la législation chinoise a mis

⁴⁷ MOU Xinsheng, propos prononcé lors de la réunion nationale des douanes du 15 novembre 2007 et publié sur le site de l'AGD : <http://www1.customs.gov.cn/Default.aspx?tabid=9245>.

⁴⁸ Cf. TANG Tao, *Etude sur la protection douanière des propriétés intellectuelles*, thèse soutenue en mars 2009 devant East China University of Political Science and Law ; Cf. ZHANG Yongkang et XU Jinfeng, *le perfectionnement du système de protection douanière des propriétés intellectuelles*, Public Administration & Law, N°7, 2008, p.119-121 ; SUN Mei, *les problèmes en matière de protection douanière des propriétés intellectuelles et leur solution*, Legal System and Society, N°27, 2010, p.55.

en place les voies de recours administratif et judiciaire par la publication de la Loi sur le réexamen administratif et de la Loi sur la procédure contentieuse administrative, le respect des droits des usagers douaniers n'entre pas encore, loin de là, dans les mœurs des agents de douane. N'étant pas encore, nous semble-t-il, une priorité pour l'autorité douanière, « la protection des droits des usagers » est un thème rarement apparu dans le discours officiel de cette dernière.

Or, au jour d'aujourd'hui, c'est, à nos yeux, un véritable défi à relever pour la douane chinoise afin de répondre aux exigences d'un Etat de droit que le gouvernement chinois souhaite construire dans l'Empire du milieu.

Conclusion

La Chine utilisa des tarifs douaniers extrêmement élevés et des mesures non tarifaires pour protéger l'économie et l'industrie nationales dans le passé. Cette protection existe toujours et se réalise à travers l'emploi d'autres outils juridiques, tels que l'application des mesures anti-dumping ou compensatoires, la mise en place du régime de contingents tarifaires, l'utilisation de différents tarifs souples en fonction de la politique économique et commerciale du pays en mettant en place des droits mixtes, des droits saisonniers, des droits dégressifs (sliding duties) ou encore des tarifs provisoires

Malgré la mondialisation, le rôle de la douane n'est pas pour autant affaibli et ne doit pas l'être. Au contraire, la nouvelle situation a conduit la douane chinoise à se confronter à de nouveaux défis. La douane doit maintenir un juste équilibre entre des contrôles douaniers efficaces et la facilitation du commerce légitime, un équilibre entre l'efficacité des procédures douanières et la protection des droits et intérêts légitimes des opérateurs économiques et des passagers, ce qui n'est pas une tâche facile. Un long chemin reste encore à parcourir.