

LES ZONES FRANCHES PORTUAIRES

Par Frédéric Blanc.

Etudiant en DEA des Sciences Juridiques de la mer.

Les autorités publiques, quelles qu'elles fussent au cours de l'histoire, ont toujours eut à cœur de favoriser le commerce, vite perçut comme un facteur de bien être pour la population et de puissance pour la nation. Il est presque trivial de rappeler que le commerce a trouvé, dès les origines, son principal vecteur au travers du transport maritime. C'est donc naturellement que celui-ci bénéficia en tout premier lieu de la bienveillance des Etats.

Un des moyens pour favoriser ce commerce peut résider dans l'exemption de taxe ou l'allégement des procédures administratives, pour le moins dans des zones géographiques limitées. Peu à peu, naît ainsi le concept de zone franche, et notamment portuaire, comprise comme un des lieux privilégiés des échanges commerciaux. Le premier périmètre franc connu se situait dans l'île de Delos, en plein milieu de la Méditerranée, créé en 166 av. JC. En France, c'est Marseille qui a bénéficié la première et le plus longtemps d'un système de franchise fiscale, qui a perduré depuis l'antiquité jusqu'à la Révolution française.

La question douanière est souvent ardue parce que technique et très fluctuante, et ne semble pas avoir suscité chez les juristes contemporains d'attrait particulier. On ne connaît guère aujourd'hui qu'un auteur qui se soit penché sur ce domaine, alors qu'au début du siècle un véritable engouement s'était emparé des spécialistes qui publièrent une abondante littérature, malheureusement aujourd'hui obsolète. Cette question revêt pourtant aujourd'hui une importance toute particulière, notamment quand on songe à la place que peuvent jouer certaines zones franches maritimes dans le développement économique de certains pays d'Amérique latine et d'Asie.

Une zone franche est une petite aire, géographiquement délimitée, au sein de laquelle les activités industrielles et /ou commerciales bénéficient d'un régime particulier en matière de fiscalité; celle-ci peut être réduite ou inexistante et, le plus souvent, elle fait l'objet d'un allégement réglementaire. C'est un périmètre où les marchandises physiques peuvent entrer et être entreposées librement, mais en vue de leur sortie ultérieure. En fait, le plus souvent, elles bénéficient de régimes douaniers particuliers. Les produits y entrent et en sortent sans faire l'objet de contrôle et sans être assujettis à des droits de douane. En revanche, les droits redeviennent exigibles si les produits sont introduits sur le territoire national du pays où est localisée la zone franche. Il appert que les principales caractéristiques d'une zone franche sont: La délimitation géographique d'une zone, et sa séparation du territoire hôte sur lequel elle est sise; l'application dans cette région d'un système fiscal, douanier ou autre, dérogeant du droit commun applicable sur le reste du territoire; et la combinaison de ces deux dispositions revenant dans les faits au recul pur et simple de la frontière économique de l'état.

Cependant, dans une acception plus actuelle du concept, et moins internationaliste, la zone franche semble devoir être considérée de plus en plus comme tout système qui procure un avantage, quel qu'il soit, aux acteurs économiques d'une zone bien délimitée, par rapport à ceux qui sont en dehors d'elle. L'établissement d'une zone franche est provoqué par la volonté de dynamiser le commerce en général certes; mais dans une civilisation portée à l'analyse économique poussée comme la notre, l'octroi d'une franchise peut être vite perçut comme un extraordinaire moyen de dirigisme, permettant ainsi de créer de l'activité là où on l'estime la plus utile.

Ainsi peut-on assister, particulièrement dans la période récente, à un véritable engouement pour de tels dispositifs économiques. La zone franche pouvant apparaître tour à tour comme un instrument de la compétition commerciale internationale, de l'aménagement du territoire, de la revitalisation des tissus urbains, ou encore de la remise à niveau d'un territoire dans sa globalité, devenant par la même un pur instrument politique¹.

A ces différentes assignations correspondent différents statuts ou types d'avantages qu'on peut ne pas retrouver d'une zone à l'autre, (et qui sont adaptés à la mission impartie au régime d'exemption). Telle zone verra l'allégement des charges sociales, telle autre la suspension des droits de douane, ou la réduction des impôts locaux. La seule limite en la matière étant celle de l'imagination du législateur !

Cependant, notre étude a un objet bien délimité et n'embrasse pas l'intégralité des régimes dérogatoires hâtivement, ou non, dénommés zone franche. D'une part, on ne prendra en compte ici que les dispositifs existants en France, et communs à ses voisins de l'Union européenne; et d'autre part on ne s'intéressera qu'aux régimes qui peuvent concerner directement l'activité portuaire comprise dans un sens classique de transit de marchandises physiques.

Nous sommes conscients évidemment que différents régimes de franchise existants peuvent se superposer le cas échéant. Le port étant un incroyable centre de richesse, il génère autour de lui une myriade d'activités connexes, et engendre une implantation humaine importante. D'une certaine manière il disparaît bientôt comme unique, ou du moins principal centre d'intérêt, au bénéfice de son économie périphérique, qui gagne une existence propre. Dès lors, il est possible de rencontrer de telles superpositions de régimes d'exception, rendus parfois nécessaires du fait qu'un port est aussi une ville, une zone industrielle, une zone de transit, et d'activités commerciales. Les cas ne sont pas rares, comme l'atteste l'agglomération de Dunkerque, déclarée par la Loi du 2 juillet 1986 "zone d'entreprise", éventuellement dotée dans le futur du statut "zone franche type banlieue", et enfin possédant, en vertu du droit commun, d'entrepôts francs.

En nous concentrant sur les fonctions primaires du port², on distinguera entre les différents régimes qui peuvent trouver application sur le même site portuaire, et on étudiera ceux qui le concerne spécifiquement, en raison de son unique nature portuaire de transit de marchandises.

De là, le plan de notre travail s'impose naturellement: En constatant l'Inexistence de ports francs en France, (I), on évoquera les systèmes voisins, et plus particulièrement celui qui s'en apparente le plus: les Régimes douaniers économiques, (II).

I- L'INEXISTENCE DE PORTS FRANCS EN FRANCE

Pour couper court, il n'existe pas, à l'heure actuelle en France, de port franc en tant que tel, (A) ; qui aménagerait sur son entière et sa seule étendue des conditions douanières différentes de celles qui s'appliquent à l'ensemble du territoire français. Si la France ne connaît plus de tels régimes, certaines prescriptions voisines par leurs finalités, sinon par leurs moyens, peuvent coexister sur le site d'un port, et entretenir l'illusion d'une franchise, (B).

A- INEXISTENCE ACTUELLE D'UN STATUT PORTUAIRE FRANC.

P. Lorot³ tente de définir la zone franche maritime comme constituée, dans un port donné, par un espace terrestre ou maritime, ou les deux à la fois, bénéficiant de l'exterritorialité douanière de telle sorte que les marchandises étrangères y entrent sans payer de taxes et autres droits, sans y subir un quelconque contrôle, et qu'elles en sorte de même par la suite. La zone franche, par sa nature, échappe donc au système douanier national. Aucun système analogue n'est prévu ni par la législation, ni par la réglementation française à ce jour.

La France a connu au long de son histoire de nombreux ports francs⁴, nés avec l'émergence d'une véritable politique maritime et commerciale, mais qui ont tous perdus leurs privilèges fiscaux et douaniers avec la Révolution. Seule la traditionnelle zone du pays de Gex, dans les Alpes, qui a donné lieu à un contentieux devant l'ancienne Cour permanente de justice internationale, a maintenu vivace au début du siècle l'idée de franchise, applicable notamment aux ports. L'avant-guerre fut une période de libéralisme économique, et la franchise, à défaut d'être une vertu politique, fut pour le moins une mode économique; qui cependant ne passa pas le seuil des bibliothèques et ne trouva aucune application concrète. Une proposition de loi de 1965 faite par l'Assemblée nationale est la dernière tentative avortée d'instauration de tels zones portuaires. Si l'on excepte nos temps de crise économique, jamais dans les temps modernes, on ne fut alors plus près de voir renaître les ports francs.

Un tel constat, d'inexistence d'un statut portuaire franc, pourrait être de nature à vider de son sens l'étude que nous avons entreprise; à ceci près que, le concept demeurant trop pratique et trop efficace pour que des autorités puissent l'ignorer, il reparait ici ou là sous des formes variées dans différentes réglementations.

B- COEXISTENCE DE REGIMES POUVANT S'APPLIQUER, ENTRE AUTRES, AU PORT

C'est la construction européenne et ses objectifs de marché commun puis unique qui obligea les gouvernements européens à harmoniser leurs réglementations douanières, notamment en prévoyant des régimes d'exception dès 1969. Les Régimes douaniers économiques sont au nombre de ceux-ci, et sont à coup sûr les plus proches de la conception traditionnelle de la zone franche. (Ils seront l'objet exclusif de la deuxième partie). Les réglementations post 1969 prévoient, ou reprennent, d'autres mécanismes qui intéressent le transit des marchandises en exemption de taxes: Ce sont les Magasins francs et les Duty free shops .

Parallèlement à l'action de l'Etat lui-même, les établissements publics à caractère industriel et commercial, que constituent les ports autonomes, ont tenté de développer des systèmes voisins de la franchise afin d'assurer la promotion des activités qui leur sont liées.

1. Les duty free shops .

Ces magasins de vente en détaxe sont les zones franches commerciales les plus traditionnelles et les plus connues des français. Ils se situent dans les zones internationales des aéroports ou des ports, où malgré tout ils demeurent marginaux. Ces micro-zones franches ne sont pas spécifiques aux ports, mais peuvent s'y trouver tout de même, car leur existence est liée à un trafic passager à l'international que les ports connaissent encore, bien qu'il ait considérablement décru. Seuls les ports spécialisés dans le transbordement international, comme en Manche, en sont pourvus; ces magasins fourmillant en revanche à bord des navires transbordeurs eux-mêmes, où ils concourent parfois pour près de 50% dans l'équilibre financier d'une ligne.

Leur importance économique globale demeure cependant largement marginale, du fait qu'ils ne s'adressent qu'à des particuliers, de surcroît en transit international, et que leur activité est volontairement restreinte par les pouvoirs publics qui limitent le volume des transactions par l'établissement de quotas.

2. Les magasins francs.

Leur régime est, en tout point, identique à celui des entrepôts tel qu'il sera décrit dans la deuxième partie. Cependant on voit apparaître ici dans un premier rôle actif des ports autonomes, car ce sont eux qui, se substituant aux opérateurs, assurent le versement des cautions douanières dues, permettant ainsi de substantielles facilités de trésorerie.

Le premier magasin franc a été ouvert au Havre en octobre 1984, bientôt suivi par Nantes, Bayonne, Pointe-à-Pitre et Mulhouse.

3. rappeler la volonté de création de la Zone internationale atlantique ou AIZ.

Les ports autonomes, importantes puissances financières, ont voulu accroître leurs interventions économiques afin d'attirer de nouveaux chargeurs et d'augmenter leur trafic en conséquence. Les ports ont eut alors la tentation de palier ce qu'ils jugeaient comme des carences de l'Etat, qui n'offrait pas, selon eux, la possibilité d'un véritable statut de franchise. L'exemple du port de Nantes et de sa Zone Internationale Atlantique est en ce cas caractéristique.

Il s'agissait en fait un système de cautionnement, un peu analogue au précédent mais qui dépassait le cadre strict de l'entreposage. Le port s'est heurté à l'hostilité des textes, qui limitent les interventions purement financières, et au peu d'efficacité pressentie de cette zone.

Cependant ce montage, plaçant en son centre un port autonome, ne peut être regardé comme une zone franche telle que nous l'avons définie, car il n'en a qu'un seul des caractères : la délimitation géographique. Encore que celle-ci soit hasardeuse, car les avantages prévus n'étaient accordés qu'aux entreprises en relation avec le port autonome quel que soit leur lieu effectif d'implantation !

II- LES REGIMES DOUANIERS ECONOMIQUES.

Communément appelées zones franches à domicile par les professionnels ou les services des douanes, les régimes douaniers économiques recouvrent trois fonctions essentielles du commerce international: le stockage, la transformation et l'utilisation des marchandises qui transitent internationalement. Ces trois régimes seront exposés dans un relatif détail, qui permettra, entre autres, de cerner les avantages que ces réglementations peuvent présenter pour les acteurs économiques.

D'aucuns pourront dire qu'il s'agit de micro-zones franches. Cependant il nous paraît important de rappeler que jamais elles ne peuvent recouvrir l'entière surface d'un port, et qu'elles ne sont pas spécifiques aux ports et qu'on en trouve aussi bien au Havre, qu'en banlieue parisienne, ou qu'à Clermont-Ferrand.

Du fait de l'intégration douanière européenne, les régimes exposés sont applicables dans tous les pays de l'Union. Ainsi, grand élément de souplesse, une autorisation délivrée par l'administration d'un Etat membre est de fait une autorisation unique, valable dans toutes les zones franches communautaires. L'Etat compétent pour la délivrer est le premier que touchent ces marchandises.

L'admission dans ces entrepôts se fait la plupart du temps via un document administratif unique déposable au bureau de douane; ce qui contribue grandement à la simplification et à l'attrait de ces régimes.

L'inventaire des différents régimes douaniers économiques qui va suivre veut dresser un panorama général du droit douanier positif, et n'est pas exhaustif. Sa seule prétention est de faire comprendre les mécanismes généraux des différents régimes et les intérêts que peuvent en tirer les différents intervenants. La réglementation complète se trouve dans le code européen des douanes.

A- FONCTION STOCKAGE:

Deux catégories de locaux peuvent être employés pour le stockage: l'entrepôt public, (utilisable par tout opérateur) et l'entrepôt privé, (au seul bénéfice du gestionnaire). Ces deux catégories sont elles-mêmes subdivisées en différents types, de A à F, qui présentent quelques légères variantes. Seul le type F, qui est directement géré par l'administration des douanes, n'existe pas en France. Les règlements prévoient tantôt la tenue d'une comptabilité matière ou non, avec possibilité de procédures simplifiées ou non, tantôt l'obligation ou non de déclaration des mouvements au bureau local des douanes.

Comme pour tous les régimes douaniers économiques, il sera distingué entre l'importation et l'exportation.

1. A L'IMPORTATION:

L'utilisation de tels entrepôts et magasins francs permet de stocker, en suspension des droits et taxes auxquelles elles sont assujetties, les marchandises en provenance d'Etats tiers à l'Union européenne, (ci-après dénommées marchandises tierces), quelles que soient leur nature, leur quantité et leur origine. La possibilité de constituer des stocks sous douane, donc sans en avoir acquitté les droits, pour une durée illimitée, est le principal attrait de ce régime, notamment pour des marchandises dont on ne connaît pas encore la destination finale, (marché intérieur, autre Etat de l'UE, ou Etat tiers). Cela constitue un indéniable avantage en matière de trésorerie, réalisant une importante réduction des frais financiers.

L'entrée sous le régime s'effectue sur simple dépôt d'une déclaration, et pas la consignation d'un cautionnement visant à garantir le paiement des droits et taxes suspendues. Il faut noter que par le biais d'une simple procédure de transfert, les marchandises peuvent être placées sous le régime de l'entrepôt d'un autre Etat membre, alors qu'elles demeurent réellement sur le territoire du premier. Chaque mois un relevé d'état des stocks doit être déposé au bureau de douane de contrôle, et ne peuvent subir aucune transformation autre que leur manipulation, ou leur conditionnement. Avec une autorisation préalable, les marchandises peuvent être enlevées de l'entrepôt; et en en faisant la déclaration, elles peuvent être cédées. Lorsque les marchandises sont versées sur le marché intérieur, elles sont soumises aux conditions fiscales, douanières et commerciales valables à cette époque.

2.A L'EXPORTATION

a- Le préfinancement des restitutions.

Ne concerne que les produits concernés par la politique agricole commune, (donc agricoles et agro-alimentaires). Ceux-ci bénéficient de restitutions lors de leur exportation. Le placement de tels produits dans les entrepôts francs permet au futur exportateur de bénéficier dès cet instant des restitutions prévues, constituant pour cet opérateur en une substantielle avance de trésorerie. L'autorisation préalable d'utiliser le régime, fixe un délai de six mois en général pour procéder à l'exportation réelle de la marchandise. La cession des stocks dans l'entrepôt est impossible sauf dérogation.

Afin d'éviter toute fraude, l'exportateur doit souscrire une garantie d'une somme égale au montant de la restitution augmentée de 20 %. Cette garantie n'est levée que si l'exportation a bien lieu dans les délais impartis. Si la marchandise est finalement reversée sur le marché intérieur, les avantages devront être remboursés et des pénalités acquittées, sauf à rapporter la preuve d'un cas de force majeure.

b- L'entrepôt d'exportation.

Tout type de marchandises peut cette fois bénéficier de ce régime, à la condition qu'elles aient été acquises sur le marché intra-communautaire. L'admission se fait par simple déclaration, sans qu'il soit besoin de constituer une garantie. Dès leur entrée dans l'entrepôt, elles bénéficient des éventuelles aides à l'exportation. Le stockage sur le territoire national, éventuellement à domicile, évite le paiement en devise des frais de stockage et de manutention payable à l'étranger. L'exportation réelle doit avoir lieu dans les deux ans. La cession des marchandises est en principe interdite.

B- FONCTION TRANSFORMATION :

1. A L'IMPORTATION:

a- Le perfectionnement actif

Ce régime permet d'importer temporairement des marchandises tierces pour les transformer, les monter, les incorporer à d'autres fabrications puis de réexporter les produits finis obtenus, en bénéficiant d'une exonération de droits et taxes et/ou de mesures de contrôle de politique commerciale normalement applicable aux marchandises importées. (NB: ainsi des produits, dont l'importation et/ou l'utilisation est proscrite sur le territoire de l'UE, peuvent tout de même l'être à raison de ce régime de franchise à l'exportation, à la condition qu'elles soient réexportées. Cela permet une concurrence avec les tiers dans des domaines que la politique commerciale européenne n'autorise par ailleurs pas).

Le bénéficiaire doit être établi dans l'UE, et doit effectuer lui-même les transformations. Une demande d'autorisation doit être déposée auprès des douanes. Celle-ci n'est pas attribuée de façon automatique. Certaines considérations d'opportunité peuvent être prises en compte par l'administration pour la refuser. Si elle est obtenue, la constitution d'un cautionnement est alors obligatoire.

L'exonération des droits peut être acquise selon deux formules:

- La suspension: Prévue pour les marchandises dont la réexportation dans un Etat tiers est certaine dès leur importation. Les diverses impositions et mesures de politique commerciale normalement applicables à l'importation sont alors suspendues sous réserve de la réexportation ultérieure des produits obtenus sous ce régime. Si les marchandises sont finalement reversées sur le marché communautaire, les droits et taxes seront acquittables et augmentés d'intérêts compensatoires.

- Le rembours: Si la réexportation n'est que partielle ou conditionnelle, les droits sont alors perçus normalement lors de l'importation, puis remboursés lors de la réexportation éventuelle. Les marchandises qui finalement intègrent le territoire de l'Union ne sont pas pénalisées, les droits ayant déjà été acquittés. Dans le cas de la réexportation, le remboursement doit être demandé dans les six mois qui suivent la déclaration d'exportation.

b- Le perfectionnement actif national.

Concerne les marchandises tierces dont l'importation ne fait pas l'objet d'une mesure fiscale européenne mais nationale, ou qui provient d'un territoire d'un Etat membre situé en dehors du territoire fiscal de l'Union, (Ex: Les DOM-TOM). Ce régime suspend les mesures fiscales nationales prévues dans le cas d'une importation classique. Ce système est identique à celui du perfectionnement actif-suspension.

c- La transformation sous douane.

Ce régime concerne des marchandises très spécifiques du fait de leur surtaxation communautaire lors de leur importation, qui les rendraient plus chères que les produits finis auxquelles elles concourent. Leur importation se fait en suspension des droits et taxes. Le versement des produits finis, (ou compensateurs dans la terminologie des douanes) se fait par acquittement des droits qui leur sont propres. Certaines considérations d'opportunité peuvent être retenues par l'administration pour refuser l'octroi du régime. Une garantie doit être constituée.

2. A L'EXPORTATION:

a- Le perfectionnement passif

A l'instar du régime de perfectionnement actif, cette disposition permet d'exporter temporairement des marchandises communautaires en vue de les faire monter, transformer dans un pays tiers, puis de réimporter les produits finis en exonération totale ou partielle de droits et taxes. L'intérêt réside dans le fait que les droits et taxes perçues lors de la réimportation sont minorées du montant de celles prévues pour les marchandises exportées temporairement, en provenance de l'UE. Ce régime peut permettre de contourner certaines mesures de la politique commerciale de l'UE. Il ne présente toutefois d'intérêt que si les produits finis sont passibles de droits à l'importation. La réimportation n'est pas obligatoire, mais entraîne la perte du droit à l'exonération.

b- Le perfectionnement passif national.

Identique au précédent, mais concerne les marchandises qui ne sont pas soumises à la perception de droits communautaires lors de leur importation, mais seulement nationaux.

c- Le préfinancement des restitutions, avec transformation.

Ce régime est réservé aux produits agricoles communautaires relevant de la PAC. Identique au premier régime décrit dans la fonction stockage, avec possibilité de transformation et de bénéfice anticipé des restitutions. (Le recours à l'entrepôt n'est pas obligatoire, sur demande faite à l'administration).

C- FONCTION UTILISATION:

1. A L'IMPORTATION: (L'admission temporaire).

Permet d'importer temporairement des marchandises tierces en exonération totale ou partielle de droits et de taxes, et ceci en vue de les utiliser lors d'expositions, de présentation commerciale en guise d'échantillons, pour la réalisation de travaux ou d'essais. Les marchandises utilisées temporairement doivent, à l'issue de la période autorisée, être réexportées en l'état. L'admission temporaire s'effectue en dérogation des mesures de la politique commerciale européenne. L'utilisation des produits se fait sous la seule responsabilité de l'importateur temporaire. Il doit souscrire une garantie et se conformer à l'utilisation strictement prévue par les termes de l'autorisation. L'admission temporaire ne peut excéder deux ans. Les marchandises peuvent finalement être importées définitivement par l'acquiescement des droits et taxes ainsi que d'intérêts compensatoires.

2- A L'EXPORTATION: (Le régime des retours)

Ce régime offre les mêmes possibilités que le précédent à l'exportation, mais permet aussi de réimporter en franchise totale des biens déjà exportés définitivement, mais qui pour des raisons diverses (refus du client, avarie obligeant à réparation...) sont réimportés.

1 Cf. les mesures annoncées dans les derniers mois de création de zones franches dans les banlieues de 36 grandes agglomérations, ou encore l'érection en zone franche du territoire des deux départements corses. Participant du même esprit, dans quelle mesure le chapelet des Zones d'industrialisation, d'aménagement concertée, et même d'éducation prioritaire, et autre artisanale, ne sont-elles pas des zones franches qui ne s'avouent pas ? Car en fait toutes définissent bien des aires géographiquement limitées dans lesquelles certaines activités sont favorisées, donc bien par certains côtés des zones franches ; ce vocable ne semblant plus être utilisé que pour ses vertus psychologiques et politiques : volontarisme et dynamisme.

2 Le port semble devoir trouver sa vocation dans l'échange de marchandises et leur commerce. Il s'agit donc d'un lieu de transactions physiques. Le commerce immatériel, scriptural, n'est pas la raison d'être du port. Il peut exister, dans des proportions parfois importantes, mais reste toujours subordonné au trafic de matière. Ainsi, par exemple, l'étude des régimes de franchise bancaire qui peuvent exister ne trouvera pas sa place ici. In Les Zones franches dans le monde, La Documentation française, Notes et études documentaires, n 4829 1987 p.]7 4 Marseille, Dunkerque, Lorient, Bayonne, Bordeaux et Rouen.