



AVIS n°27/2025

du 7 novembre 2025

**concernant l'avant-projet de loi du pays
relative à l'intégration de la taxation simplifiée
des envois express dans la partie législative du
code des douanes de la Nouvelle-Calédonie**

Présentée par la CDEFB¹ :

Le président :

Monsieur Hatem BELLAGI

Le rapporteur :

Monsieur Daniel ESTIEUX

Dossier suivi par :

Monsieur Mathieu GUENOT, chargé d'études
juridiques et madame Laetitia MORVILLE,
secrétaire du bureau des études.

¹ CDEFB : commission du développement économique, de la fiscalité et du budget.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 8 octobre 2025 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un avant-projet de loi du pays relative à l'intégration de la taxation simplifiée des envois express dans la partie législative du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les services et directions, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

AVIS n°27/2025

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

L'avant-projet de loi de pays transmis à l'institution vise l'extension aux envois express de la procédure de taxation simplifiée dont font l'objet les envois postaux de faible valeur.

La saisine du conseil économique, social et environnemental s'inscrit dans le contexte de la croissance exponentielle du commerce international. Le développement du e-commerce, résultant notamment de la crise sanitaire, engendre une congestion toujours plus importante des plateformes logistiques. Cette situation est le symptôme d'un cadre législatif inadapté aux réalités actuelles. L'avant-projet de texte tend à faire évoluer la réglementation, en proposant une simplification des procédures douanières afin de fluidifier les flux de marchandises entrant sur le territoire calédonien.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la procédure normale.

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Cet avant-projet de loi de pays vient étendre le régime de taxation simplifiée aux envois express, actuellement applicable aux envois de faible valeur. Il modifie le chapitre III du titre VIII du Livre III du code des douanes de la Nouvelle Calédonie.

A. Rappel du contexte et objectifs de la réforme proposée

Chaque année, ce sont plus de **4 milliards de marchandises** différentes qui circulent dans le monde. Afin de faire face à cette masse et de faciliter son traitement, l'OMC² a créé un ensemble de **6600 positions tarifaires**, repris par le droit douanier calédonien. Bien que cette première catégorisation de marchandises vienne simplifier les démarches douanières, ces dernières demeurent d'une grande complexité. Il existe donc une réelle nécessité de les simplifier, notamment en raison de l'augmentation du nombre de procédures.

Il a alors été créé par le passé une **taxation simplifiée applicable aux envois postaux de faibles valeurs**, à destination des particuliers et professionnels. Ce mécanisme a permis de condenser cet ensemble de positions tarifaires au sein d'une **dizaine de catégories**.

L'avant-projet de loi de pays soumis à l'étude du CESE-NC vise **l'extension de cette procédure aux envois express**.

Ce texte matérialise une volonté ancienne des **expressistes**³ calédoniens, particulièrement impactés dans cette crise. Ces derniers dénoncent par ailleurs une **forme de concurrence déloyale** en ce que l'OPT bénéficie quant à elle d'ores et déjà du texte précédemment cité.

Le projet de loi de pays soumis à l'étude du CESE-NC permet donc l'application d'une taxation simplifiée aux envois express, respectant plusieurs conditions cumulatives :

- L'envoi doit être **occasionnel** ;
- **L'ensemble** des marchandises envoyées doit être **destiné à un usage personnel ou familial** ;
- L'envoi doit avoir une **valeur inférieure à un seuil déterminé** par une délibération du congrès.

² Organisation Mondiale du Commerce.

³ Transitaires spécialisés dans les envois express.

La présente loi de pays permettra de regrouper les **6600 positions** tarifaires actuellement utilisées en **52 catégories**, de simplifier ainsi le traitement administratif dont font l'objet les envois express et de faciliter le recouvrement des droits de douane.

B. Observations et recommandations

1. Concernant la rédaction du nouvel article Lp. 383-12 :

L'institution constate que l'avant-projet de loi du pays propose une modification de la **section 3 du chapitre III, Titre VIII, Livre III, du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie**. Actuellement intitulée « **Taxation des envois postaux de faible valeur** », le texte lui substitue un intitulé abordant de manière **plus générale la taxation simplifiée**. Le texte restructure la section en **deux sous-sections distinctes**. La première conserverait l'intitulé et le contenu originels, tandis que la seconde, nouvellement créée, porterait sur la « **Taxation des envois express de faible valeur** » et introduirait un article Lp. 382-12.

L'analyse de la rédaction proposée pour cet article, **révèle une certaine redondance**. Le paragraphe I énonce le bénéfice de la taxation simplifiée pour les envois à des fins personnelles ou familiales. Le paragraphe II entreprend de définir cette notion en reprenant **des termes quasi identiques**, à savoir un envoi occasionnel destiné à l'usage personnel ou familial du destinataire, en y ajoutant la nécessité du **caractère occasionnel** de l'envoi et du fait que **l'entièreté des marchandises** qu'il contient doit être destinée à cet usage personnel ou familial. Le CESE-NC constate une certaine **réitération** entre ces deux paragraphes et, dans un souci **d'efficacité**, estime qu'il serait préférable de les **combiner en une seule et même formule**. Cette approche permettrait de définir directement le champ d'application du régime simplifié, sans créer de potentielle confusion pour le lecteur.

S'agissant de la seconde partie du paragraphe II, qui confère à l'administration la faculté d'exiger la preuve du caractère non commercial de l'envoi, sa formulation actuelle apparaît perfectible.

Deux problèmes apparents peuvent être soulevés ici :

- **Sur la forme** : cette disposition est incluse dans le paragraphe 2, dont la première partie a déjà l'objectif de définir le paragraphe 1,
- **Sur le sens** : sa rédaction manque de précision. Bien que l'intention soit décelable au regard du contexte, la phrase prise isolément est susceptible d'engendrer une confusion. Elle pourrait être interprétée comme visant la finalité de l'opération d'importation elle-même, plutôt que la destination des marchandises importées.

Pour lever toute équivoque, le CESE-NC estime qu'il serait judicieux d'adopter une formulation qui se concentre sans ambiguïté, sur l'usage final des biens.

Ainsi, l'institution propose de réécrire l'article 382-12 en intégrant les modifications suivantes :

	Rédaction initiale de l'avant-projet de loi de pays	Rédaction proposée
Premier paragraphe	I. – Sans préjudice des dispositions de la sous-section 5, du Titre II du Livre III du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie, les envois express importés à des fins personnelles ou familiales, peuvent bénéficier de la taxation simplifiée prévue à l'article Lp. 383-5 ;	I. – Sans préjudice des dispositions de la sous-section 5, du Titre II du Livre III du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie, les envois express effectués à titre occasionnel et contenant uniquement des marchandises destinées à l'usage personnel ou familial du destinataire, peuvent bénéficier de la taxation simplifiée prévue à l'article Lp. 383-5 ;
Second paragraphe	II. – Au sens du I., sont considérés comme des importations à des fins personnelles ou familiales, les envois effectués à titre occasionnel et contenant uniquement des marchandises destinées à l'usage personnel ou familial du destinataire. En cas de doute, l'administration des douanes peut exiger de l'importateur d'apporter la preuve que l'envoi n'a pas été réalisé dans le cadre d'une activité commerciale.	II. – En cas de doute, l'administration des douanes peut exiger de l'importateur d'apporter la preuve que l'entièreté des biens importés n'ont pas une destination commerciale.

Recommandation n°01 : Réécrire le nouvel article Lp. 383-12 afin de le rendre plus accessible. Définir le terme occasionnel dudit article en donnant une fréquence objective.

2. Concernant le doute de l'administration :

Comme évoqué précédemment, le second paragraphe de l'article LP. 383-12 prévoit la possibilité pour l'administration douanière de demander la **preuve** à l'administré que les biens importés **ne sont pas destinés à un usage commercial**. Cela correspondrait à une forme de renversement de la charge de la preuve étant donné que, par principe, c'est à celui qui allègue un fait de prouver son existence.

Le CESE-NC considère que ce pouvoir de l'administration peut constituer une source d'insécurité juridique. La formulation actuelle, par son caractère général, semble octroyer un pouvoir **discrétionnaire** étendu aux services douaniers.

En effet, le texte n'apporte **aucune précision quant à la nature des éléments susceptibles de fonder ce « doute »** et laisse la porte ouverte à une appréciation subjective de la part de l'administration, créant une incertitude pour l'administré.

Il apparaît opportun de circonscrire ce pouvoir en définissant les critères objectifs pouvant constituer un doute légitime. Par exemple, le doute pourrait être légitimement soulevé au regard de la **fréquence des envois**, de la **nature des marchandises importées**, de la **présence d'une quantité importante d'articles identiques** au sein d'un même colis.

L'introduction de tels critères permettrait d'établir un **partage plus équilibré de la charge de la preuve**. L'administration devrait alors s'appuyer sur des faits tangibles pour justifier sa demande, transformant une prérogative purement discrétionnaire en une compétence encadrée et motivée par des éléments objectifs.

Recommandation n°02 : Transformer le “doute” que peut émettre l'administration en un “doute légitime” pouvant être caractérisé par l'existence d'éléments objectifs.

3. Concernant la dispense de justificatif d'origine pour certains envois :

La délibération annexée à l'avant-projet de loi de pays vient modifier l'article R.383-2 de la partie réglementaire du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie, afin de l'étendre aux envois express. Cet article prévoit la **dispense de justificatif d'origine** concernant les colis dont la **valeur est inférieure à 50 000 F.CFP** bénéficiant de l'**origine préférentielle**. Cette notion permet par exemple l'exemption partielle des droits de douane pour les importations originaires de l'Union Européenne.

Le CESE-NC rappelle que le marché international est actuellement inondé par des produits envoyés par des commerçants peu scrupuleux concernant notamment la protection du consommateur, le respect des règles environnementales et/ou des droits sociaux des salariés.

De fait, l'institution estime que cette dispense de justificatif revêt un véritable danger de ce point de vue et y est défavorable.

Recommandation n°03 : Ne pas étendre la dispense de justificatif d'origine pour les articles contenus dans les envois express dont la valeur est inférieure à 50 000 F.CFP et bénéficiant de l'origine préférentielle. Le CESE-NC demande que l'origine de chaque article contenu dans l'envoi express soit déclarée quelle que soit l'origine de l'envoi et son montant.

4. Concernant le surcoût éventuel pour l'utilisateur :

Le CESE-NC a évoqué, lors de ses entretiens avec les personnes auditionnées, la crainte de la survenance d'un surcoût à la charge du particulier, et ce, particulièrement dans le contexte de la vie chère, exacerbé à la suite des émeutes de 2024.

Il ressort des informations qui lui sont parvenues que cela est une possibilité. En effet, chacune des anciennes positions tarifaires pouvant faire l'objet de droits de douanes différents quand bien même ceux-ci étaient assez similaires. Ces positions vont être regroupées dans des catégories assez larges, auxquelles sera appliqué un tarif unique. Il est possible que le tarif nouvellement appliqué diffère de celui dont faisait anciennement l'objet un même produit.

Néanmoins, au vu des difficultés administratives éprouvées par les expressistes dans le cadre du régime actuel, il est des cas où des transitaires opèrent une facturation par ligne de déclaration douanière afin de compenser le surcoût de la procédure administrative. Le regroupement tarifaire que prévoit l'avant-projet de loi de pays permettrait la disparition de ces pratiques et ainsi compenser le surcoût éventuel en matière de charge douanière.

L'institution estime que pour cette raison, et aux vues de l'impact qu'aura cette loi de pays en matière de simplification administrative, la probabilité d'un surcoût est tolérable.

III- CONCLUSION DE L'AVIS N°27/2025

Au terme de ses travaux, le CESE-NC prend acte de la nécessité de faire évoluer la réglementation douanière pour l'adapter à la croissance exponentielle du commerce international et à l'augmentation des flux d'envois express. L'objectif de simplification administrative visé par cet avant-projet de loi du pays est, à ce titre, partagé.

L'institution rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : Réécrire le nouvel article Lp. 383-12 afin de le rendre plus accessible. Définir le terme occasionnel dudit article en donnant une fréquence objective.

Recommandation n°02 : Transformer le "doute" que peut émettre l'administration en un "doute légitime" pouvant être caractérisé par l'existence d'éléments objectifs.

Recommandation n°03 : Ne pas étendre la dispense de justificatif d'origine pour les articles contenus dans les envois express dont la valeur est inférieure à 50 000 F.CFP et bénéficiant de l'origine préférentielle. Le CESE-NC demande que l'origine de chaque article contenu dans l'envoi express soit déclarée quelle que soit l'origine de l'envoi et son montant.

Suite aux observations de la commission, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur l'avant-projet de loi du pays relatif aux exigences techniques applicables aux opérations aériennes.

L'avis de la commission a été adopté à l'unanimité des membres consultés par **29 voix « POUR », 0 voix « CONTRE » et 0 « ABSTENTION »** dont 6 procurations.

LE SECRÉTAIRE

LE PRÉSIDENT



Gaston POIROI

Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°27/2025

- Nombre de réunions en commission : 2
- Adoption en commission : 04/11/2025
- Adoption en bureau : 06/11/2025

Invités auditionnés (2) :

- **Monsieur Bruno PARISSIER**, inspecteur principal des douanes 1ere classe responsable du Pôle Action Économique - DRGD
- **Monsieur Hugues BIENFAIT**, responsable de la commission express au sein du SPADET

Observations par écrit (4) :

- Syndicat des commerçants
- CAP-NC
- UFC que choisir
- CMA-NC

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (1) :

- OPT-NC

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : madame Pascale DALY ainsi que messieurs Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Yves GOYETCHE, André ITREMA , Jean-Louis LAVAL, et Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Pascale DALY ainsi que messieurs Hatem BELLAGI, Daniel ESTIEUX (en visioconférence procuration donnée à monsieur BELLAGI), Yves GOYETCHE, André ITREMA (en visioconférence procuration donnée à monsieur WORETH), Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD (procuration donnée à monsieur GOYETCHE), et Lionel WORETH.

Étaient absents lors du vote : messieurs Louis-José BARBANÇON, Bruno CONDOYA, Bertrand COURTE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Patrick OLLIVAUD.