

La refonte du code des douanes, entre les contingences du passé et les exigences de la modernité

*Par A.C. Djebara**

Ex. Directeur Général Des Douanes Algérienne

Résumé

Le code des douanes, élaboré dans des conditions spécifiques a fait l'objet de plusieurs amendements répondant tantôt aux besoins de fiscalité et/ou d'aggravation de la répression, tantôt aux impératifs de facilitation et de simplification des procédures.

Les bouleversement économiques ont marqué l'ordonnancement juridique du dispositif douanier. Une nouvelle démarche, à la hauteur des nouveaux défis, s'impose aux initiateurs des réformes. Le processus d'élaboration du code des douanes est riche en enseignements, cependant l'audace de réformes profondes n'a pas encore été au rendez-vous.

Le présent essai se propose de dresser une rétrospective illustrant le contexte du déroulement de l'adoption du code des douanes. Il vise également à pointer les priorités telles qu'elles sont perçues par les observateurs et praticiens du droit douanier algérien à la lumière des multiples transformations de toute nature.

Mots clés: Refonte, code des douanes, vide juridique, Cour suprême, orthodoxie juridique, judiciarisation, contrebande, environnement, lois de finances, Union européenne, Organisation mondiale des douanes, Organisation mondiale du commerce.

Introduction:

Le code des douanes boucle ses trente six années, en effet c'était le 21 juillet 1979 que la loi n°79-07 portant code des douanes, fut promulguée. Ce texte fondamental a été

*M. A C. Djebara, diplômé de l'ENA (1976), Il a rejoint l'administration des douanes en 1978 et y a exercé pendant une quinzaine d'années dont 3 en qualité de directeur général des douanes, (1990-1993) ; il a été également député membre de la commission des finances et du plan dans la 3^{ème} législature. Il est à ce jour, professeur associé auprès des établissements professionnels de formation, il s'adonne volontiers à des missions de consultations internationales en matière de douane, fiscalité, commerce, environnement et logistique. Il dirige une maison d'édition d'ouvrages techniques.

le fruit de laborieuses étapes, qui reflètent évidemment les contingences politiques et économiques vécues durant la période post indépendance. Le dispositif douanier ne constitue pas une exception par rapport à l'arsenal juridique qui encadre la vie économique, cependant, par sa vocation, il reste profondément sensible aux bouleversements économiques internationaux. A ce titre, le passage des marchandises en douane, à titre d'exemple, impose aux opérateurs des exigences de conformité aux normes internationales et aux obligations découlant des dispositifs fiscaux et douaniers internes.

Pour comprendre le processus d'élaboration du code des douanes, il convient d'apporter un éclairage rétrospectif sur le contexte particulier de la phase post -indépendance d'une part **(I)** et d'autre part , il sied d'entrevoir les exigences de modernité pour permettre au dispositif douanier de servir de levier efficace au développement sans perdre de vue sa fonction de bouclier de l'économie **(II)**

I. L'avènement laborieux du code des douanes:

A- Le parcours de l'élaboration du code des douanes:

L'élaboration, l'adoption et la promulgation du code des douanes se sont déroulées dans une conjoncture particulière. Les innombrables amendements introduits au code des douanes portent à croire qu'il n'a pas encore retrouvé son identité.

1. Un rappel nécessaire:

Il convient de noter qu'en vertu de la loi n°62-157 du 31 décembre 1962 portant reconduction de la législation antérieure sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale, le code des douanes français est entré en vigueur dès l'indépendance de l'Algérie. Les pouvoirs publics à travers l'ordonnance n° 68-654 du 30 décembre 1968 portant loi de finances pour 1969 notamment les articles 81 et 86, ont décidé de créer auprès du ministère d'Etat chargé des finances:

a)- Une commission interministérielle chargée d'examiner et de soumettre au gouvernement le projet du code des douanes

b)- Une commission interministérielle chargée de réviser la nomenclature du tarif douanier

Le secrétariat de ces deux commissions était assuré par la direction des douanes qui, faut-il le rappeler, était la cheville ouvrière. Ce qui est significatif de rappeler au passage, est que l'article 84 de ladite ordonnance avait fixé une échéance à la commission interministérielle chargée d'examiner le projet du code des douanes, en ces termes «**Les travaux de la commission prendront fin le 31 août 1969**» Il convient de comprendre alors qu'un délai légal de huit mois avait été fixé à ladite commission interministérielle pour déposer ses conclusions.

Les dispositions des articles 81 et suivants de l'ordonnance sus visée ont été précisées par l'arrêté du 14 avril 1969 fixant les modalités de fonctionnement de la commission interministérielle du code des douanes. Son article 1^{er} précise que l'avant projet du code des douanes est élaboré par l'administration des douanes et examiné par la commission selon les modalités pratiques fixées par ce texte. Des consultations furent engagées avec tous les secteurs économiques et ses sont prolongées bien au-delà des délais impartis.

Dans un élan d'algérianisation du dispositif législatif, les pouvoirs publics ont pris des mesures volontaristes notamment l'abrogation de la loi 62-157 du 31 décembre 1962 sus visée, par l'ordonnance n° 73-29 du 05 juillet 1973, et se sont s'accordés un délai de deux années pour mettre en place le nouveau dispositif législatif dont le nouveau code des douanes.

Le 06 juillet 1975, date d'expiration des délais de deux années, le code des douanes reconduit par la loi n° 62-157 du 31.12.1962 sus visée, n'était plus en vigueur. En conséquence l'administration des douanes était devant une situation insolite aux conséquences incalculables. Cette contrainte communément appelée «le vide juridique» avait conduit le représentant du gouvernement, lors des débats de l'Assemblée populaire nationale en 1979 sur le projet du code des douanes de déclarer:

«L'administration des douanes était placée devant un vide juridique délicat à tel point que son autorité se voit contestée par certains tribunaux en matière de constatation et répression des infractions douanières. En d'autres circonstances, c'est le

bien fondé même de l'action administrative qui est remise en cause au niveau des juridictions, ce qui constitue une situation particulièrement préjudiciable aux intérêts de l'état» (Journal officiel des débats de l'APN n°32 du 17 mai 1979 page 730).

2. Une jurisprudence salubre:

Les conséquences étaient prévisibles, puisque les juridictions saisies par les services des douanes compétents ne trouvaient mieux à faire que tantôt de rejeter l'action de la douane tantôt de disqualifier les infractions douanières en spéculation illicite, pour fonder des poursuites pénales. Les procédures devaient être réorientées pour qu'il soit statué en dehors de l'action douanière et au préjudice des réparations au profit du trésor.

Considérant la gravité de la situation, la Cour suprême avait fait une interprétation des dispositions de l'ordonnance n°73-29 du 05 juillet 1973 visant à garantir et préserver les intérêts du trésor et conforter l'administration des douanes dans ses prérogatives de protection de l'économie nationale.

En effet, elle avait décidé que l'ancien code des douanes demeurait en vigueur jusqu'à l'intervention du nouveau code au motif que la circulaire présidentielle visée à l'article 03 de ladite ordonnance visée, n'était pas intervenue. Confortée par cette position reconnue comme une jurisprudence constante, l'administration des douanes a repris ces actions auprès des juridictions compétentes. Il faut aussi relever au passage que le recouvrement des droits et taxes par les services des douanes s'effectuait sous le fondement du dispositif des lois de finances adoptées en leur temps et non en vertu des dispositions du code des douanes.

Ce n'est qu'après dix années (1969-1979) de consultations ardues et de travaux laborieux, que le projet de code des douanes a été mis au point. Le texte, une fois validé par les instances exécutives, a été présenté à l'Assemblée Populaire Nationale pour discussion et adoption. Il fut enfin promulgué le 21 juillet 1979.

B. Le panorama des principales adaptations conjoncturelles:

Depuis sa promulgation en 1979, la principale œuvre ayant mobilisé les services des douanes a été d'introduire des mesures correctives d'adaptation à la

faveur de l'adoption des lois de finances. L'élaboration des textes d'application était également une laborieuse épreuve à leur charge, du fait qu'un grand nombre de textes (économie administrée oblige) était subordonné à l'avis technique d'autres départements ministériels. Notons au passage que le code des douanes modifié et complété comportait 55 textes d'application ainsi répartis :

- 10 décrets exécutifs;
- 01 arrêté interministériel;
- 16 arrêtés ministériels;
- 28 décisions du directeur général des douanes

Les adaptations apportées visaient initialement la sévérité des sanctions douanières, l'efficacité dans le recouvrement des droits et taxes, et du produit des douanes (amendes et confiscations), ce n'est qu'après la libéralisation des échanges amorcée à partir des années 1990 que la simplification des procédures et la promotion des régimes économiques douaniers ont été à l'ordre du jour.

1. Les correctifs apportés par les lois de finances:

Ils portaient pour l'essentiel sur l'aggravation par des sanctions, devenues dissuasives, des infractions douanières, ils concernaient aussi les interminables amendements relatifs au changement de résidence qui constituaient un point de fixation, ainsi que des mesures appelées «clarifications formelles». D'importantes mesures ont été également introduites, comme la simplification des procédures de dédouanement, la consécration de l'autonomie de l'administration dans la prise des décisions, la suppression de la notion équivoque de «règlement administratif» et son remplacement par la «transaction douanière», l'allègement de la caution, et enfin la promotion des régimes douaniers économiques.

2. Les correctifs apportés par la loi 98-10 du 22/08/98 portant amendement du code des douanes:

En plus des nombreux amendements formels, de nouvelles mesures ont été introduites par cette loi, il sied de rappeler celles d'entre elles :

- L'introduction du service national des gardes cotes dans le dispositif traitant de la police douanière. (13 articles)

- Le réaménagement du contentieux douanier par notamment la suppression «discutable» de l'infraction d'importations et exportations sans déclaration et l'introduction de la possibilité d'effectuer une transaction avant et après jugement définitif.

- La facilitation des procédures par le remplacement des cautions ordinaires par des hypothèques privilégiées sur les locaux, propriété des opérateurs, la suppression du régime du Drawback parce que (semble-t-il) avantageusement remplacé par le régime du réapprovisionnement en franchise.

- L'introduction de la valeur transactionnelle issue de l'article 7 du GATT/OMC. (sans que le pays n'adhère à cette Organisation)

- La mise en adéquation de certaines dispositions conventionnelles issues de l'OMD (Kyoto, Istanbul etc.) avec le dispositif douanier national.

3. Les correctifs postérieurs à la loi 98-10 du 22/08/98:

Depuis 1998, date d'intervention de la précédente loi, le code des douanes n'a pas connu de répit, puisque les lois de finances (et complémentaires) qui ont suivi, ont encore apporté des modifications. C'est le cas des mesures visant à protéger la propriété intellectuelle, à renforcer la lutte contre la contrefaçon, à mieux contrôler la valeur en douane (D.E.V), à mieux cerner la responsabilité du commissionnaire en douane (Mandat), à dissuader le stationnement prolongé des marchandises dans les aires portuaires et aéroportuaires.

Il faut souligner également l'introduction «très contestée, notamment par l'Organisation mondiale des douanes» de la possibilité de recours par l'administration des douanes aux sociétés d'inspection avant expédition. Celles-ci agissant en matière d'espèce, de valeur et d'origine.

Il n'est pas superflu de mentionner la judiciarisation et la pénalisation du contentieux douanier par petites touches successives jusqu'au délestage des articles régissant «la contrebande» du code des douanes au profit d'une loi spécifique prise sous le sceau de la «modernisation de la justice».

La liste est longue, l'objectif de cette contribution n'est pas de faire l'inventaire mais de faire état des principaux amendements douaniers et

para douaniers qui ont proliféré depuis des décennies. Cette situation a été qualifiée par certains opérateurs «d'insécurité juridique» préjudiciable à toute prévision économique.

II. Les exigences de la modernité:

Les enseignements tirés de ce qui précède, invitent les observateurs qu'ils soient auxiliaires, négociants ou entrepreneurs à promouvoir avec la Douane une bonne visibilité qu'il sied d'afficher en toute transparence à la faveur de la refonte du code des douanes annoncée. Il est vrai, comme l'a affirmée Mme Elisabeth Natarel, que « la Douane parvient à assurer le meilleur équilibre possible entre des impératifs contradictoires », la recherche de cet équilibre pourrait être traduite judicieusement à la faveur de l'opportunité de réforme envisagée. Elle pourrait emprunter les voies déjà explorées par la doctrine douanière, notamment celle qui prône depuis longtemps la dépénalisation du droit des affaires.

A- Éléments d'inspiration:

Il convient d'entrevoir à travers les pistes explorées, pour partie, par la doctrine douanière qui consistent à reconstruire le code des douanes d'abord en :

- veillant à la conformité avec les engagements internationaux,
- débarrassant le code des douanes des dispositions obsolètes (hors temps).
- clarifiant sur le plan formel le domaine de codification.

Et ensuite à imprimer une vision réaliste de ce que doit être la douane de demain, débarrassée «de ses boulets» qui handicapent son déploiement, particulièrement lorsque de grands débats sont entretenus autour de la «douane du 21^{ème} siècle» à l'échelle mondiale.

1- De la conformité avec les engagements internationaux:

Sachant que la Douane régule les échanges commerciaux internationaux, il convient de rappeler que les conventions internationales issues de l'OMD, ainsi que les recommandations pertinentes constituent une source d'inspiration intarissable, rappelons au passage que la grande majorité de ces conventions

ont été ratifiées par l'Algérie, cependant leur traduction dans le corpus juridique interne nécessite de grands efforts supplémentaires de transposition.

Il en est de même pour les autres conventions dont la douane a la charge de l'application à titre principal et/ou subsidiaire.

Sur un autre registre, l'accord d'association avec l'Union Européenne prévoit le rapprochement des législations (article 56) et les domaines de coopération (Article 63), aussi est il utile d'explorer les domaines de compatibilités couverts par l'Accord. Il en est de même pour l'Accord sur la Grande Zone Arabe de Libre Echange. (Certificat d'origine notamment)

2- De la suppression des dispositions obsolètes:

La doctrine douanière notamment française s'accorde à converger vers l'opinion devenue maintenant récurrente que le code des douanes dans certaines de ses dispositions est dépassé, il comporte des articles obsolètes (hors temps) ou incompatibles avec les impératifs de modernisation, comme par exemple l'article 45 qui dispose « les agents chargés de la vérification des bâtiments et cargaison peuvent **au coucher du soleil**, fermer et sceller les écoutilles qui ne pourront plus être ouvertes qu'en leur présence.» Un toilettage est donc nécessaire.

3. De la clarification sur le plan formel du domaine d'intervention:

Les dispositions du code des douanes renvoient à une multitude de législations dont l'administration des douanes a la charge de l'application. Ces législations dotées de textes d'application, ne sont pas incorporées d'une manière pertinente dans le code des douanes si bien qu'il est difficile de déterminer le périmètre d'action des services des douanes. Aussi sur le plan formel conviendrait-il de délimiter le périmètre d'intervention en ajoutant des dispositions référentielles de clarification pouvant orienter les agents des douanes sur le terrain. Le législateur sera-t-il également et opportunément invité à faire réintégrer le dispositif juridique régissant «la lutte contre la contrebande» qui a pris le large au motif, semble-t-il, d'une meilleure efficacité dans la répression? Enfin la Douane sera-t-elle mieux avisée, à renoncer officiellement par la suppression du dispositif régissant ces «sociétés d'inspection avant expédition » qui ont fait intrusion par effraction dans le code des douanes.

B. Des réformes profondes mais salutaires:

En faisant l'économie des «ravalements périodiques», le législateur serait il invité un jour à trancher sur des questions de fond, ce qui serait à son honneur, pour peu que des éclairages pertinents soient portés à sa parfaite connaissance. Avant toute démarche novatrice conviendrait-il, à titre de pré requis, de statuer nécessairement sur les dispositions qui heurtent les praticiens du droit, pour enfin promouvoir une démarche salutaire.

1. Le retour à l'orthodoxie juridique:

Sans vouloir reprendre les développements contenus dans les écrits et manuels traitant de la matière douanière, nombreux sont les points qui méritent que l'on s'y penche sérieusement. Il en est ainsi, pour l'essentiel, de la force probante des procès verbaux des douanes, de l'absence ou la faiblesse de l'élément moral des infractions douanière, de la notion d'intéressé à la fraude, de la présomption de culpabilité, de la place du juge dans le traitement des litiges douaniers, de la dis proportionnalité des sanctions, du déséquilibre entre usagers et services des douanes dans le traitement des opérations et des litiges etc. La doctrine ayant longtemps débattu ces questions sans que celles-ci puissent faire l'objet hélas de décision. Nombreux sont ceux qui ont plaidé, (notamment le Pr. Claude J. Berr) pour le retour à l'orthodoxie juridique.

2. La dépénalisation des erreurs matérielles:

A l'instar du courant doctrinal qui plaide pour la dépénalisation du droit des affaires, il convient de noter que de nombreux écrits scientifiques font état de la nécessité impérative de distinguer en droit douanier, l'irrégularité ou erreur matérielle, qui mérite un redressement ou une sanction administrative (comme il est prévu en droit fiscal), de la fraude, qui appelle une sanction douanière appropriée. Selon les auteurs, cette distinction est indispensable pour le traitement du contentieux douanier. Elle entre aussi dans le cadre d'une nouvelle démarche sécurisant l'entreprise.

3. La promotion d'une relation nouvelle «douane entreprise»:

S'inspirant du cadre des normes, initié par l'OMD sous la pression des événements, certaines administrations douanières ont initié une formule de

partenariat avec l'entreprise pour sécuriser les échanges commerciaux, d'autres ont décidé souverainement de développer des cadres de concertation et de dialogue. Les enseignements de ces expériences peuvent servir pour consacrer dans le code un dispositif répondant, loin de toute suspicion, aux attentes légitimes des entreprises.

L'opérateur économique agréé semble être le statut privilégié pour promouvoir cette relation, elle gagne à bénéficier des apports de l'expérience étrangère et surtout de son expertise.

Conclusion:

Il ressort de ce qui précède, que les reformes jusque là engagées visaient notamment à corriger les multiples incohérences sans pour autant oser entreprendre de véritables changements. Voici venu le temps de la maturité pour imprimer une nouvelle démarche par laquelle il sera révisé la répression excessive et improductive des infractions douanières.

Un effort considérable reste à consentir pour prendre en charge les exigences de la modernisation telles que la télé procédures, le paiement électronique et la gestion des risques en douane.

Référence:

- 1- Elisabeth Natarel, **Le rôle de la Douane dans les relations commerciales internationales**, ITCIS, Editions 2008.
- 2- A C Djebara, **Le code des douanes, en quête d'identité : Un trentenaire agité**, Revue Le Phare N°122 Juin 2009 .
- 3- Elisabeth Natarel, **L'indispensable réforme du code des douanes français**, Revue Le Phare N°122 Juin 2009 .
- 4- Ahcen BOUSKIA, **Le contentieux douanier : Le temps de la maturité**, Revue Le Phare N°124 Aout 2009.
- 5- A C Djebara, **Pourquoi la Douane recourt-elle aux sociétés d'inspection avant expédition ?** Revue Le Phare N°126 Octobre 2009 .

-
- 6- Claude J Berr, **Le droit douanier à la recherche du temps présent**, 1^{ère} partie, Revue Le Phare N° 126 Octobre 2009
 - 7- Claude J Berr, **Le droit douanier à la recherche du temps présent**, 2^{ème}, partie Revue Le Phare N° 126 Novembre 2009 .
 - 8- Michel Bouvier, **La nouvelle gouvernance en matière douanière**, Revue Le Phare N°127 Novembre 2009 pages 60 à 62.
 - 9- Sebastien Jeannard, **Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France**, LGDJ Lextenso, éditions 2011.
 - 10- Jean-Luc Albert, **Douane et droit douanier** , PUF Editions 2013.

