

Le contentieux du droit douanier

Introduction

La **douane** est une institution fiscale chargée de la perception des droits et taxes dus à l'entrée de marchandises sur un territoire. À ce titre, elle a souvent été dans le passé, et est encore parfois, la principale source de revenu de certains États. Son activité est régie par le droit national, mais aussi par des accords internationaux (OMC, traités de libre-échange, etc.).

Il y a lieu de constater qu'au Maroc, comme dans la plupart des pays du globe, l'une des principales difficultés auxquelles la douane a dû faire face en tout temps, consistait moins à remplir une multitude de missions qu'à s'adapter constamment à l'évolution des conjonctures nationales et internationales tant telle ou telle de ces missions se trouvent, selon les circonstances, tantôt élevées au rang de priorité nationale, tantôt, tout simplement marginalisées.

Originale par sa polyvalence, la douane l'est encore par son organisation. De première institution du Makhzen, au régime des *oumana*, la restructuration des douanes modernes fut l'une des conséquences multiples de l'acte d'Algésiras. Après l'indépendance, la douane, au Maroc, connut une série de réformes dont la plus importante est celle de sa modernisation et son adaptation aux règles instituées par le nouvel ordre économique mondial. Elle devient de plus en plus, comme elle le fut à diverses étapes décisives de l'histoire du Maroc, un véritable levier de la croissance, en raison de l'impact de l'opération de dédouanement sur le flux des échanges commerciaux.

La douane a été, à travers l'histoire, un sujet de préoccupation permanente aussi bien pour les professionnels des secteurs marchands que les écrivains et philosophes. Ainsi en rédigeant le discours sur l'histoire universelle, Ibn Khaldoun avait une conception significative de l'institution douanière. Selon le philosophe arabe, "les dynasties à leurs débuts restaient fidèles au bédouinisme. Elles dépensent peu. Leurs recettes fiscales dépassent largement leurs dépenses. Mais par la suite, l'État prend les usages de luxe qui vont avec la culture sédentaire. Ces dépenses augmentent. Les impôts ordinaires n'y suffisent plus. Le pouvoir doit donc imaginer de nouvelles recettes. Il les trouve, en frappant les transactions commerciales. Il perçoit des droits sur les chiffres d'affaires, dans les marchés, et à l'entrée des marchandises importées dans les villes".

Pour Montesquieu, "là où il y a du commerce, il y a des douanes, l'objet du commerce est l'exportation et l'importation des marchandises en faveur de l'État, et l'objet des douanes est un certain droit sur cette même exportation et importation, aussi en faveur de l'État".

Dans une lettre du 16 avril 1765, Voltaire utilisa un sens imagé de la douane : "il me paraît, écrivait-il, que la douane des pensées est plus sévère que celle des fermiers généraux, et qu'il est plus aisé de faire passer des étoffes en contrebande que de l'esprit ou de la raison".

DOUANE : nom général, impropre très souvent, car il recouvre aussi bien des droits d'usage ou des taxes de service, issus d'anciens tonlieux et d'anciens péages, que des impositions portuaires locales ou des taxes d'État perçues à l'entrée et à la sortie des navires et des marchandises. Ce mot n'était pas autrefois entendu, d'une façon générale, dans le sens où il est habituellement perçu.

En général, la douane désignait un édifice que les commerçants de certaines villes faisaient élever pour y entasser les marchandises à leur arrivée des pays lointains d'où elles venaient. Les marchandises étaient examinées dans ces bâtisses et ce n'est qu'après avoir payé certains droits que leurs propriétaires pouvaient les mettre en vente. Certaines douanes furent particulièrement somptueuses comme celle de Bologne, construite en Italie au milieu du XVI^{ème} siècle par Domenico Tibaldi, passait pour la plus belle d'Europe. Les douanes de Gênes, de Barcelone, de Rome, de Ripa Grande, construites vers la fin du XVII^{ème} siècle furent des monuments grandioses.

Au Maroc, au début du XVIème Clenard signalait la présence à Fès de négociants européens établis “dans une grande maison appelée la Douane”. Les Sultans Saâdiens firent édifier, à Fès également, une seconde douane pour les marchands chrétiens à Fès Jdid, près du Palais Royal, sans doute parce que la sécurité n’était plus bien assurée en plein centre de la médina.

En 1547, le Sultan Mohamed Mehdi Echikh édifiait à Marrakech, à l’emplacement actuel de la célèbre place de Jamâa Lafna, un des plus importants sièges de la douane marocaine.

A Taroudant, un des Sultans Saâdiens transforma son palais en centre des douanes compte tenu du trafic commercial considérable que connut cette ville au XVIème siècle. A Fès, l’hôtel des Douanes construit en 1845 par le Sultan Moulay Abderrahmane n’est autre que la célèbre Dar Ennajjarine. A Rabat, l’édifice douanier se trouvait, en 1845, près de l’extrémité Est de la Quasba des Oudaya.

A Casablanca, un arrêté du Directeur Général des travaux publics du 7/12/1914 approuva l’arrêté du pacha de Casablanca du 30/11/1914 relatif à l’alignement de la rue de la douane de cette ville au droit des propriétés ETTEGGUI et BAZLEN. Avec sa porte, la rue de la douane constitue un des monuments architecturaux repères historiques de la capitale économique du Maroc qui semblent tomber aux oubliettes.

Avant de déterminer la nature du contentieux en douane (II), il convient au préalable de définir les champs d'application et phases des contrôles douaniers qui sont souvent considéré comme l'étape précédant le contentieux. (I).

I/ CHAMPS D'APPLICATION ET PHASES DES CONTROLES D O U A N I E R S

Le contentieux douanier peut être défini en effet, comme l’ensemble des litiges nés de la violation de la législation et de la réglementation douanières, des impôts indirects, de change et des autres législations et réglementations dont l’application est confiée, entre autres, à l’Administration des Douanes et Impôts Indirects.

Ces litiges qui relèvent du droit pénal sont susceptibles de donner lieu à un règlement soit transactionnel soit judiciaire. Ils peuvent également porter sur le recouvrement des droits et taxes et autres créances que l’Administration est chargée de percevoir et donner lieu, le cas échéant, à une action devant les tribunaux compétents.

A/ CHAMPS D'APPLICATION DES CONTROLES DOUANIERS

1/ Le contrôle douanier lié aux opérations commerciales

Pour concilier entre les intérêts du Trésor et ceux de l’entreprise, le contrôle douanier est passé d’un système de contrôle systématique à une approche de contrôle sélectif.

Basé juridiquement sur l’article 80 du code des douanes et fondé scientifiquement sur l’analyse et la gestion des risques, le contrôle douanier sélectif des marchandises a permis une rentabilité meilleure à travers le ciblage " optimal " des manœuvres frauduleuses touchant la législation et la réglementation douanière et commerciale en vigueur.

Pour prévenir toute manœuvre frauduleuse aux dispositions législatives ou réglementaires, quatre types de contrôles ont été mis en place :

- Le contrôle immédiat
- Le contrôle différé ;
- Le contrôle a posteriori et
- L’enquête ponctuelle.

Ainsi, grâce au système d’information de l’Administration, la sélection et le ciblage des opérations à haut risque se font-elles sur la base d’une évaluation objective intégrant les risques réels et potentiels et tenant compte du bon " comportement " des partenaires à travers les transactions commerciales réalisées antérieurement.

2/ Le contrôle douanier lié aux voyageurs :

Outre le contrôle des opérations commerciales, la douane a pour mission d’assurer le contrôle des voyageurs ainsi que les moyens de transport utilisés en vue d’assurer la protection de la sécurité économique et sanitaire du citoyen et de prévenir :

- La contrebande ;
- La fraude sur les opérations de changes ;
- La fraude portant sur la faune et la flore ;
- La violation des normes sanitaires et industrielles ;
- Le trafic illicite des stupéfiants ;
- Le trafic illicite d’armes et de munitions.

Le double circuit vert et rouge étant un contrôle douanier simplifié qui permet aux services douaniers d'améliorer la fluidité de passage des voyageurs dans les aéroports internationaux et de faire face, dans des conditions satisfaisantes, à l'accroissement du nombre des voyageurs, sans nuire à l'efficacité du contrôle et sans pour autant augmenter l'effectif des agents.

Basé sur la notion de confiance a priori, chaque circuit est clairement et distinctement signalé afin de permettre aux passagers de choisir, facilement et en connaissance de cause, le circuit à emprunter.

Comparativement à la modernisation du contrôle douanier des marchandises et vu le flux ascendant des passagers enregistré dans les aéroports, le contrôle exhaustif exercé précédemment a cédé la place à un contrôle sélectif, basé sur le ciblage des passagers à risque.

L'opération de ciblage se fait en amont (avant l'arrivée du voyageur) et en aval (au moment et après l'arrivée des voyageurs).

Ainsi, la mise en place du système de contrôle des voyageurs aux aéroports, dit système du double circuit, a-t-il permis de concilier entre la facilitation des opérations de passage en douane des voyageurs (touristes et les M.R.E durant la haute saison) et l'efficacité des contrôles.

En outre, ce système a permis la réduction du délai de passage en douane et par conséquent sa fluidité tout en :

- Responsabilisant le voyageur par son choix entre :

- Le circuit vert pour les voyageurs n'ayant pas de marchandises à caractère commercial ou n'ayant que des marchandises admissibles en franchise des droits et taxes et ne faisant pas l'objet de prohibitions ou de restrictions à l'importation et

- Le circuit rouge pour les voyageurs ne répondant pas aux conditions ci-dessus.

- Développant la transparence et en contribuant à l'amélioration de l'image de marque de l'Administration par la courtoisie, la délicatesse et l'efficacité du contrôle, auprès du citoyen et du touriste.

Des dépliants sont mis à la disposition des voyageurs pour leur faire connaître les tolérances qui leur sont consenties dans le cadre de la réglementation douanière en vigueur et les initier aux dispositions ayant trait au contrôle d'échange.

B/ PHASES DES CONTROLES DOUANIERS

Compte tenu des répercussions néfastes susceptibles d'être engendrées par la fraude, l'Administration dont la mission principale est la lutte contre la fraude a mis en place l'organisation d'une série de contrôles. Ceux-ci revêtent plusieurs formes et interviennent au niveau du circuit de dédouanement, en différé, a posteriori ou dans le cadre d'une enquête ponctuelle. Ces contrôles portent sur l'analyse documentaire ou peuvent être étendus à la vérification physique des marchandises.

Pour atteindre l'efficacité souhaitée dans les actions de contrôle, l'approche sélective, basée sur l'analyse du risque spécifique, a été privilégiée.

Les différentes étapes de contrôle sont répertoriées comme suit :

- Contrôle immédiat,
- Contrôle différé,
- Contrôle a posteriori,
- Enquête ponctuelle.

1/ Le contrôle immédiat

Ce contrôle s'exerce après dépôt physique des DUM selon la dégradation suivante :

- L'étude documentaire qui s'applique dans tous les cas de figure, quel que soit le régime douanier de l'opération et la nature de l'option de sélectivité choisie.
- La vérification physique des marchandises lorsque celle-ci est prescrite par le système de la sélectivité automatique.
- La contre visite : celle-ci revêt un caractère exceptionnel et peut être décidée de manière aléatoire ou en cas de présomption de fraude.

2/ Le contrôle différé

Il constitue une phase complémentaire dans le processus de dédouanement. Ce contrôle est effectué indépendamment du résultat du contrôle sélectif, (AC, VP avec ou sans contentieux) et demeure essentiellement documentaire.

La mécanisation du système de sélectivité pour le contrôle différé, actuellement en cours de réalisation, est de nature à uniformiser les règles de comportement et de l'exercice de ce contrôle.

3/ Le contrôle a posteriori :

Le contrôle a posteriori s'inscrit principalement dans une approche d'audit. Il intervient dans une vision globale de contrôle de l'activité de la société ciblée dans le cadre du programme national du contrôle a posteriori. A cet effet, il concerne toute la durée légale non touchée par la prescription. L'objectif recherché via ce procédé de contrôle est de relever les lacunes de nature réglementaire non décelées lors des étapes de contrôle précédentes et de s'assurer de la pertinence des contrôles immédiat et différé.

Il vise également la prévention des actes de fraude en matière commerciale pouvant se greffer sur l'un des domaines ci-après répertoriés, qui constituent, au demeurant les champs d'investigations prioritaires en contrôle a posteriori.

Il s'agit en fait de toutes les opérations de dédouanement réalisées via un support déclaratif, que ce soit au bénéfice de l'exonération totale ou partielle des droits et taxes, sous régimes économiques en douane, importations soumises à taxes intérieures de consommation, ou liées aux problèmes de l'origine et de l'évaluation en douane.

4 /L'enquête

C'est un contrôle ponctuel qui peut concerner un ou plusieurs aspects de l'activité de l'entreprise.

5/ La Lutte contre la contrebande :

En raison de la mission de contrôle et de surveillance de frontières qui lui incombe, l'Administration des Douanes et Impôts Indirects a toujours placé la lutte contre la contrebande au premier plan de ses préoccupations.

En effet, il a été établi que la contrebande porte atteinte non seulement à l'économie nationale, mais également à l'emploi, à la santé et à l'ordre public. La contrebande occasionne des manques à gagner importants pour le trésor public, décourage les investissements et pénalise les commerçants et opérateurs réguliers.

La contrebande est devenue une économie dans l'économie qui ne profite qu'à ses auteurs. Ceux-ci, structurés et organisés en réseaux de professionnels, déstabilisent les circuits normaux de distribution, favorisent la contrefaçon et compromettent les investissements.

Une stratégie appropriée a été élaborée par cette Administration visant à combattre sans relâche ce phénomène tout en s'attaquant à la contrebande professionnelle et progressivement à celle de subsistance.

Cette stratégie vise à :

- renforcer l'action au niveau de la première ligne par l'affectation de l'essentiel des ressources disponibles ;
- assurer une présence permanente aux abords des présides de SEBTA et MELLILIA en contrôlant les points de sortie des marchandises ;
- assurer un meilleur contrôle, axé sur le ciblage et le renseignement ;
- orienter davantage l'action vers la grande contrebande par le développement de l'investigation et la recherche d'entrepôts ainsi que l'identification des grands réseaux de contrebande.

II/ la nature du contentieux en douane

Suivant la nature du litige, le contentieux en douane peut être répressif (A) ou civil (B).

A/ Le contentieux répressif

Le contentieux répressif en douane a pour objet la sanction des infractions à la législation et à la réglementation des douanes et impôts indirects et des infractions à toutes les législations et réglementations dont l'Administration des douanes et impôts indirects a la charge d'appliquer à titre principal ou subsidiaire. Sous ce vocable on englobe toutes les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux législations et réglementations précitées ainsi que toutes les procédures administratives, judiciaires ou extrajudiciaires, inhérentes au règlement des litiges nés de ces constatations.

Les affaires contentieuses relatives à ces litiges sont catégorisées et enregistrées au mémorial selon trois types à savoir :

- Les affaires dites « Douane » désignées par la lettre D correspondent aux infractions à la législation douanière, d'impôts indirects et de concours aux autres services ;
- Les affaires dites « change » affectées de la lettre C correspondent aux infractions à la réglementation des Changes , réprimées par le dahir du 30 août 1949 et aux infractions d'importation et d'exportation de moyens de paiement, valeurs, fonds, monnaies et devises ;
- Les affaires dites « Mixte » désignées par la lettre M correspondent aux dossiers cumulant à la fois une (ou des) infraction(s) douanière(s) et une (ou des) infraction(s) de change dans le cadre d'une même constatation.

B/ Le contentieux civil en douane

Le contentieux civil en douane comprend :

- Le contentieux du recouvrement qui concerne l'exécution forcée à l'encontre du redevable des créances de l'Administration des douanes et impôts indirects et des autres créances dont le recouvrement incombe à l'Administration. Il comprend également tout le contentieux découlant des contestations se rapportant à l'assiette et au recouvrement desdites créances.
- Le contentieux relatif aux mesures conservatoires requises par l'Administration auprès des instances judiciaires, avant, pendant ou après le prononcé de la sentence pour la garantie du paiement des pénalités pécuniaires encourues par les délinquants.

Le droit douanier est un droit spécial qui comporte des dispositions particulières exorbitantes du droit commun. Cette norme n'est cependant pas générale. Dans certains cas, le code lui-même renvoie au droit commun. Il en est ainsi par exemple des articles et matières ci-dessous :

- Art. 221 : la responsabilité ;

- Art. 229 : la responsabilité civile des tiers ;
- Art. 247 : la preuve des infractions ;
- Art. 238 : la constatation des infractions ;
- Art. 209 : les peines ;
- Art. 248 : la poursuite devant les tribunaux ;
- Art. 252 : la compétence des tribunaux ;
- Art. 261 et 263 : les voies d'exécution ;
- Art. 268 : les mesures conservatoires.

En tout état de cause et sauf exceptions expressément prévues par le droit douanier, le droit commun demeure applicable.