

LE DROIT DOUANIER DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE À L'ÉPREUVE DES RÈGLES DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

*Emmanuel D. Kam Yogo**

La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CÉMAC) a été créée en 1994, presque au même moment que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour permettre l'intensification des échanges commerciaux entre ses États membres. Cette organisation régionale a pu élaborer un droit douanier communautaire qui assure le partage des compétences entre la Communauté et les États membres en matière douanière, et organise le processus de dédouanement des marchandises ainsi que le contentieux douanier. Ce droit douanier communautaire a le mérite de s'arrimer aux règles de l'OMC en matière d'évaluation en douanes. Cependant, sur un plan général, l'application des règles douanières de la CÉMAC n'est pas uniforme au niveau des différentes administrations douanières des États membres; ce manque d'uniformité dans l'application des règles douanières communautaires de l'Afrique centrale ne répond pas aux exigences du *GATT de 1994*.

The Central African Economic and Monetary Community (CÉMAC) was founded in 1994, almost at the same period during which the World Trade Organisation (WTO) was founded. The aim of the CÉMAC was to intensify regional trade amongst its Member States. This regional organisation has elaborated a community customs law that deals with the sharing of competences between the institutions of the community and the Member States. It also organises the customs clearance procedure and the rules of customs dispute settlement. It is proven that the customs rules of CÉMAC meet the WTO rules on customs valuation. But the overall implementation of customs rules by the customs administrations of the Member States is not uniform. This lack of uniformity does not meet provisions of the *GATT 1994*.

* Emmanuel D. Kam Yogo est chargé de cours à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Douala et enseignant associé à l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC). Ph.D. (Leiden University).

Depuis un peu plus d'une décennie le système commercial international est marqué par la prolifération d'organisations d'intégration régionale à l'instar de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CÉMAC). À l'exception de la Mongolie, chaque État membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est partie au moins à un accord commercial régional¹. Ainsi, le régionalisme est devenu pour plusieurs États une option de la politique commerciale indéniablement fondamentale pour les prochaines années.

Certaines organisations d'intégration régionale se veulent profondes dans leurs objectifs et règles, tandis que d'autres demeurent superficielles sur ce plan. En tout cas, la résurgence du régionalisme dans le monde est un chassé-croisé impliquant aussi bien des intégrations Nord-Nord, Nord-Sud que Sud-Sud².

C'est dans la perspective de l'intégration Sud-Sud que les États d'Afrique centrale³ ont signé le 16 mars 1994 le traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. Ce traité qui est entré en vigueur le 24 juin 1999, a été notifié à l'OMC le 21 juillet 1999⁴ et sa notification relève de la clause d'habilitation. La communication de ce traité aux autres membres de l'OMC a été faite le 29 septembre 2000 par des États de la CÉMAC qui ont déjà ratifié les accords de Marrakech⁵. Jusqu'à présent, la CÉMAC n'a pas encore été soumise à un examen sur la politique commerciale par l'OMC à cause du niveau faible de son intégration. Les institutions qui composent la CÉMAC ont été créées le 5 juillet 1996 : il s'agit de la Cour de justice de l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC), du Parlement communautaire et de l'Union économique de l'Afrique centrale (UÉAC).

L'UÉAC s'inscrit en droite ligne des objectifs du traité de Brazzaville qui avait créé l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) en 1964⁶;

¹ Habib Gherari, « Organisation mondiale du commerce et accords commerciaux régionaux : le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international » (2008) 112:2 R.G.D.I.P. 255 à la p. 259; Jo-Ann Crawford, Roberto Fiorentino et Christelle Toqueboeuf, « The Landscape of Regional Trade Agreements and the WTO Surveillance » dans Richard Baldwin et Patrick Low, dir., *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 28 à la p. 29.

² Mina Mashayekhi, Lakshmi Puri et Taisuke Ito, « Multilatéralisme et régionalisme : la nouvelle interface », dans Mina Mashayekhi et Taisuke Ito, dir., *Multilatéralisme et régionalisme : la nouvelle interface*, New York et Genève, CNUCED, 2005, 1 aux pp. 1-10.

³ Il s'agit du Cameroun (membre de l'OMC depuis le 13 décembre 1995), du Congo (membre de l'OMC depuis le 27 mars 1997), du Gabon (membre de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1995), de la République centrafricaine (membre de l'OMC depuis le 31 mai 1995), du Tchad (membre de l'OMC depuis le 19 octobre 1996) et de la Guinée équatoriale (cette dernière a un statut d'observateur à l'OMC. Elle a présenté sa demande d'accession le 19 février 2007 et le Conseil général a établi un Groupe de travail chargé d'examiner la demande équato-guinéenne le 5 février 2008).

⁴ *Comité du commerce et du développement - Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CÉMAC) - Notification des Parties Membres de l'OMC*, OMC Doc. WT/COMTD/N/13, en ligne : OMC <<http://docsonline.wto.org>>.

⁵ *Comité du commerce et du développement - Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CÉMAC) - Communication des parties membres de l'OMC*, OMC Doc. WT/COMTD/24, en ligne : OMC <<http://docsonline.wto.org>>.

⁶ L'UDEAC a eu une durée de vie de trente ans puisqu'elle a été remplacée par la CÉMAC en 1994.

en effet, la convention créant l'UÉAC dispose que la réalisation des objectifs de cette dernière prendra en compte les acquis de l'UDÉAC.

Ce sont donc les règles douanières qui constituent l'héritage essentiel reçu de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale par la CÉMAC⁷. Dans le traité de 1964 instituant l'UDÉAC, la volonté de créer en Afrique centrale un territoire douanier unique était clairement affichée⁸. Cette volonté qui prend naissance dès l'accession des États d'Afrique centrale à l'indépendance, s'est donc confirmée en 1996 avec la création de l'Union économique de l'Afrique centrale (UÉAC), une des institutions de la CÉMAC, qui vise, entre autres, à « créer un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes »⁹. Ce marché commun comporte l'élimination des droits de douanes intérieurs, des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, des taxes d'effets équivalents, de toute autre mesure d'effet équivalent susceptible d'affecter les transactions entre les États membres¹⁰, l'établissement d'une politique commerciale commune envers les États tiers¹¹, l'institution de règles communes de concurrence applicables aux entreprises et aux aides d'États¹², la mise en œuvre du principe de liberté de circulation des travailleurs, de liberté d'établissement, de liberté de prestation des services, de liberté d'investissement et des mouvements des capitaux¹³ et l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation et de certification¹⁴.

La réalisation du marché commun devra être complète au plus tard en 2009, c'est-à-dire au terme de la deuxième étape de la construction de l'Union économique.

Toutefois, en ce qui concerne la politique douanière et tarifaire, un des maillons du marché commun¹⁵, les règles juridiques y relatives ont commencé à voir le jour dès la première étape de la construction de l'Union économique; à titre d'exemple ici, on peut citer la révision de l'ancien *Code des douanes de l'UDÉAC* pour l'adapter aux réalités nouvelles de l'Afrique centrale¹⁶.

⁷ L'article 3 de la *Convention régissant l'Union économique de l'Afrique centrale* reconnaît cet héritage en stipulant que « la réalisation des objectifs de l'Union économique prendra en compte les acquis de l'UDÉAC ». Voir *Convention régissant l'Union économique de l'Afrique centrale (UÉAC)*, en ligne : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale <http://www.CEMAC.int/TextesOfficiels/convention_UÉAC.pdf>, [Convention UÉAC].

⁸ *Traité de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale*, art. 27, en ligne : Commission de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CÉMAC) <http://www.CEMAC.int/Traite_UDEAC.pdf>.

⁹ *Convention UÉAC*, *supra* note 29 à l'art. 2c).

¹⁰ *Ibid.*, art. 13a).

¹¹ *Ibid.*, art. 13b).

¹² *Ibid.*, art. 13c).

¹³ *Ibid.*, art. 13d).

¹⁴ *Ibid.*, art. 13e).

¹⁵ Il convient ici de préciser que le marché commun comprend en règle générale, la réalisation de l'Union douanière et de la libre circulation des personnes et des capitaux.

¹⁶ CÉMAC, *Règlement n°05/01-UÉAC-097-CM-06 portant révision du Code des douanes de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*, [2001] B.O.C.

La CÉMAC est déjà une Union douanière au sens de l'article XXIV§8a) de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994)*¹⁷. Ses États membres doivent donc se soumettre à certaines obligations de l'OMC applicables aux unions douanières : d'abord, ils devront libéraliser « l'essentiel » des échanges commerciaux entre eux¹⁸, ensuite, leur tarif douanier commun et autres réglementations commerciales communes ne doivent pas, dans l'ensemble, être plus rigoureux que ne l'étaient les droits et les réglementations de chaque État membre avant la constitution de l'union douanière¹⁹ et, enfin, ils doivent appliquer les règles douanières de manière uniforme.

Il est donc opportun de se poser la question de savoir si les règles communautaires en matière douanière en Afrique centrale sont en phase avec celles de l'OMC. Ces règles douanières de la CÉMAC établissent clairement le partage des compétences entre la Communauté et les États membres (I), déterminent le processus de dédouanement des marchandises (II) et fixent les bases du contentieux douanier (III).

I. Le partage des compétences entre la communauté et les États membre en matière douanière

Les différentes autorités douanières de l'espace CÉMAC exercent-elles leurs compétences « d'une manière uniforme »²⁰ conformément aux dispositions du *GATT de 1994*?

La douane est en général un domaine de souveraineté. Une des expressions du passage d'un État à un autre est souvent le passage par un poste ou un bureau de douane où l'on subit le contrôle douanier, tout juste après le contrôle de la police des frontières. La CÉMAC étant une région intégrée, ou du moins en quête d'intégration, les compétences douanières ont subi un partage entre la Communauté (A) et ses États membres (B).

A. Les compétences communautaires en matière douanière

Ces compétences relèvent d'un ensemble d'attributions que le *Code des*

¹⁷ Selon cet article, l'Union douanière est la « substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence : i) que les droits de douanes et les autres réglementations commerciales restrictives [...] sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires; ii) et que [...] les droits de douanes et les autres réglementations appliquées par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ».

¹⁸ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, Annexe I A de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1869 R.T.N.U. 426, art. XXIV au para. 8 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995) [*GATT de 1994*].

¹⁹ *Ibid.*, art. XXIV au para. 5a).

²⁰ *Ibid.*, art. X au para. 3a).

douanes de la CÉMAC confère au Conseil des ministres de l'UÉAC et à la Commission de la CÉMAC²¹. Elles revêtent d'une part un caractère général (1) et d'autre part un caractère spécifique (2) lorsqu'il s'agit des opérations de dédouanements et la détermination des régimes douaniers.

1. LES COMPÉTENCES D'ORDRE GÉNÉRAL DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIÈRE DOUANIÈRE

C'est le Conseil des Ministres de l'UÉAC qui détient le pouvoir de légiférer en matière de droits et taxes d'importation²² et de fixer les conditions d'application du *Code des douanes*²³. À cet effet, les actes du Conseil des ministres de l'UÉAC sont exécutoires de plein droit et, de manière simultanée, entrent en vigueur dans les États membres de la CÉMAC. Ce sont toujours les actes du Conseil des ministres de l'UÉAC qui permettent la mise en application des dispositions sur la réglementation douanière contenues dans les arrangements, conventions ou traités de commerce et leurs annexes intervenus entre les États membres et les pays tiers²⁴.

Les concessions tarifaires aux États tiers et les négociations de celles-ci en faveur des États membres de la CÉMAC sont décidées par le Conseil des ministres²⁵. Celui-ci peut, en outre, organiser en son sein la concertation en cas de différend commercial entre les États membres²⁶ et protéger les intérêts commerciaux de chacun d'eux²⁷. Seulement, il est regrettable que jusqu'à présent la CÉMAC reste inactive lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts commerciaux de ses membres à l'OMC.

Lorsque la production nationale d'une marchandise d'un État membre de la CÉMAC est menacée par des produits étrangers concurrents ou identiques, ces derniers peuvent être soumis à des droits compensateurs ou anti-dumping dont les modalités d'application sont fixées par le Conseil des ministres de l'UÉAC²⁸.

En ce qui concerne l'origine et la provenance des marchandises, les règles y relatives sont fixées par le Conseil des ministres de l'UÉAC²⁹ de même qu'il fixe les conditions dans lesquelles s'effectue la vérification des marchandises taxées au poids et le régime des emballages importés pleins³⁰.

²¹ Les attributions conférées au Conseil des Ministres de l'UÉAC et au Secrétaire exécutif par le Code des douanes découlent de l'application de l'article 20 de l'Additif au Traité de la CÉMAC relatif au système institutionnel et juridique de la Communauté (*Additif au Traité de la CÉMAC relatif au système institutionnel et juridique de la communauté*, en ligne : Banque des États de l'Afrique centrale <<http://www.beac.int/Textes/beac/adCEMAC.pdf>>.). Selon cet article le Conseil des Ministres et le Comité ministériel adoptent des règlements, des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis; la Commission et le gouverneur de la BEAC arrêtent des règlements d'application, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

²² Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, *Code des douanes*, Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, 2001, art. 7 [*Code des douanes CÉMAC*].

²³ *Ibid.*, art. 19.

²⁴ *Ibid.*, art. 10.

²⁵ *Ibid.*, art. 8 et 9 ainsi que l'art. 11c).

²⁶ *Ibid.*, art. 11.

²⁷ *Ibid.*, art. 11b) et d).

²⁸ *Ibid.*, art. 12.

²⁹ *Ibid.*, art. 22 au para. 3 et 4.

³⁰ *Ibid.*, art. 50.

Concernant la délimitation du champ d'action des services des douanes, le Conseil des ministres peut augmenter la profondeur de la zone terrestre pour faciliter la répression de la fraude douanière³¹.

En somme les attributions générales du Conseil des ministres en matière douanière revêtent plusieurs aspects : il légifère, veille sur les intérêts commerciaux des États membres et assure le règlement des différends douaniers entre ces derniers.

2. LES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES D'ORDRE PARTICULIER EN MATIÈRE DOUANIÈRE

a) *Les compétences concernant les opérations de dédouanement*

Généralement, les marchandises importées ou exportées ne peuvent faire l'objet d'une déclaration en détail que par leurs propriétaires ou par des personnes physiques ou morales titulaires d'un agrément de commissionnaires en douanes. Cet agrément est délivré par le Conseil des ministres de l'UEAC, après avis du Comité consultatif national des commissionnaires en douane agréés³². Le même Conseil des ministres peut, après avis du même Comité, retirer temporairement ou définitivement un agrément déjà délivré³³. Les commissionnaires en douanes agréés doivent tenir des répertoires annuels, côtés et paraphés dont le modèle est fixé par la Commission de la CÉMAC³⁴. C'est encore cette dernière qui détermine les modalités de déclarations définitives³⁵ ou provisoires³⁶ des marchandises. Ceci vise sûrement à instaurer les mêmes formalités pour les dédouanements des marchandises au niveau de tous les bureaux et postes de douane du territoire de la CÉMAC. Enfin, c'est le Conseil des ministres de l'UEAC qui fixe les conditions d'admission en franchise des droits et taxes de certaines catégories de marchandises³⁷.

Un des défis à relever par la CÉMAC, concernant les opérations de dédouanement, est la facilitation des échanges entre ses États membres et le reste du monde. La facilitation des échanges consiste, entre autres, à assurer une circulation plus fluide des marchandises à travers les frontières en éliminant toutes sortes de lenteurs dans le processus de dédouanement et la bureaucratie. Il s'agit là de la seule des quatre « questions de Singapour »³⁸ qui fait encore l'objet des négociations dans le cadre du cycle de Doha.

³¹ *Ibid.*, art. 55 au para. 4.

³² *Ibid.*, art. 113 au para. 2.

³³ *Ibid.*, art. 115 au para. 3.

³⁴ *Ibid.*, art. 117 aux para. 1 et 4.

³⁵ *Ibid.*, art. 120 au para. 4.

³⁶ *Ibid.*, art. 123 au para. 3.

³⁷ Ces catégories de marchandises sont : des marchandises originaires du territoire douanier ou nationalisées par des paiements des droits en retour de l'étranger, des dons offerts aux chefs d'États, les matériels et produits fournis gratuitement aux États membres par des États étrangers ou des organismes internationaux, des envois destinés aux représentants diplomatiques, consulaires et à la Croix Rouge, des envois exceptionnels dépourvus de tout caractère commercial et de certains matériels et produits.

³⁸ La *Déclaration de la première Conférence ministérielle de l'OMC* tenue à Singapour en 1996 avait soulevé des questions devant faire l'objet des négociations à venir au sein de l'OMC. Il s'agissait notamment de la relation entre commerce et développement, le commerce et la politique de concurrence, la transparence dans les pratiques relatives aux marchés publics et la facilitation des échanges. Mais, lors des négociations du cycle de Doha en 2005, les membres de l'OMC sont parvenus

b) *Les compétences de la Communauté relatives aux régimes douaniers*

Le *Code des douanes de la CÉMAC* connaît plusieurs types de régimes douaniers : le régime de la mise en consommation, le régime de l'exportation, les régimes suspensifs et les régimes économiques ou de transformation.

En ce qui concerne les régimes douaniers suspensifs³⁹, c'est le Conseil des ministres de l'UÉAC qui désigne les marchandises pouvant bénéficier d'une admission temporaire normale⁴⁰ dans le territoire de la CÉMAC.

En outre, c'est le Conseil des ministres qui fixe les modalités d'importation temporaire ou d'exportation temporaire d'objets personnels appartenant aux voyageurs⁴¹; il peut par ailleurs, concernant les entrepôts de douane, prononcer l'exclusion de tout type de produits en dehors de ceux prévus dans le *Code des douanes*⁴² et déterminer les manipulations dont les produits placés en entrepôts publics et privés peuvent faire l'objet, ainsi que les conditions d'exécution de celles-ci⁴³.

Les produits admissibles en entrepôt spécial sont désignés par le Conseil des ministres de l'UÉAC⁴⁴, lequel peut en définitive régler toutes les questions relatives aux entrepôts de douane si la nécessité s'impose⁴⁵.

Enfin, s'agissant de certains régimes douaniers économiques tels que le *drawback*⁴⁶ et la transformation des marchandises destinées à la mise à la consommation⁴⁷, c'est le Conseil des ministres de l'UÉAC qui est compétent pour déterminer la liste des produits admissibles et pour spécifier les catégories de marchandises et les opérations autorisées⁴⁸ dans les deux cas respectivement.

à un compromis selon lequel trois des quatre questions de Singapour seront abandonnées et seule la facilitation des échanges restera en négociation. Voir la Déclaration ministérielle du 18 décembre 2005 sur le *Programme de travail de Doha*, WT/MIN(05)/DEC, en ligne : OMC <http://www.wto.org/french/thewto_f/min05_f/final_text_f.pdf>.

³⁹ Les régimes douaniers suspensifs sont ceux qui permettent aux marchandises qui arrivent au territoire douanier CÉMAC de circuler, d'être stockées ou d'être transformées sans être soumis aux droits, taxes et prohibitions. Il s'agit donc d'une suspension temporaires des droits et taxes de douanes.

⁴⁰ *Code des douanes CÉMAC*, *supra* note 22 à l'art. 166 au para. 1.

⁴¹ *Ibid.*, art. 172 et 173.

⁴² *Ibid.*, art. 179.

⁴³ *Ibid.*, art. 184 et 195.

⁴⁴ *Ibid.*, art. 187 au para. 1.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 201.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 149. Selon l'article 249 du *Code des douanes CÉMAC*, le régime de *drawback* est défini comme « le régime douanier qui permet, lors de l'exportation des marchandises, d'obtenir le remboursement total ou partiel des droits et taxes à l'importation qui ont frappé, soit ces marchandises, soit les produits contenus dans les marchandises exportées ou consommées au cours de leur production ».

⁴⁷ *Ibid.*, art. 260. Selon l'article 260 du *Code des douanes CÉMAC*, le régime de transformation de marchandises destinées à la mise à la consommation se définit comme « le régime douanier en application duquel les marchandises importées peuvent subir, sous le contrôle de la douane, avant la mise à la consommation, une transformation ou une ouvraison ayant pour effet que le montant des droits et taxes à l'importation applicable aux produits obtenus est inférieur à celui qui serait applicable aux marchandises importées ».

⁴⁸ *Ibid.*, art. 252 et 262.

B. Les compétences des États membres de la CÉMAC en matière douanière

Malgré le fait que la CÉMAC constitue un territoire douanier, la douane en Afrique centrale reste une administration dont la fonction est d'assurer le contrôle et la taxation des marchandises qui franchissent les frontières nationales. C'est à ce titre que les différentes administrations douanières nationales des États de la CÉMAC détiennent toujours des attributions d'ordre général d'une part (1), et d'ordre particulier d'autre part (2), en ce qui concerne les opérations de dédouanement et des dépôts de douanes, ainsi que les régimes douaniers.

1. LES COMPÉTENCES D'ORDRE GÉNÉRAL DES ÉTATS MEMBRES DE LA CÉMAC EN MATIÈRE DOUANIÈRE

Les États membres de la CÉMAC peuvent interdire ou restreindre l'importation, l'exportation ou le transit des biens, lorsque ceci est justifié par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, de préservation des végétaux, de protection du patrimoine culturel, historique ou archéologique, de protection de la propriété industrielle et commerciale⁴⁹. Ces interdictions ou restrictions ne doivent toutefois pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée au commerce entre les États membres. Cette possibilité de fermer ses frontières à certains produits et pour certains raisons, reconnue ici aux États membres de la CÉMAC, converge avec les exceptions générales de l'article XX du *GATT de 1994*⁵⁰ qui permettent aux membres de l'OMC d'enfreindre, sous réserve de certaines conditions, le principe de la non discrimination. À cette possibilité émise par l'article 16 de la *Convention UÉAC*, le *Code des douanes* ajoute celle selon laquelle les gouvernements peuvent réglementer ou suspendre l'importation de certaines marchandises en cas de mobilisation, d'agression manifeste ou en période de tension extérieure⁵¹.

Par ailleurs, les marchandises à l'exportation sont soumises aux droits et taxes fixés par chacun des États membres, sauf conventions contraires⁵².

Aux termes de l'article 17 du *Code des douanes*, chaque État de la CÉMAC peut, concernant les restrictions de sorties, de tonnage et de conditionnement des marchandises, limiter la compétence de certains bureaux de douane et désigner ceux par lesquels devront s'effectuer obligatoirement certaines opérations douanières, fixer les limites des ports à l'intérieur desquels les débarquements peuvent avoir lieu, décider que certaines marchandises ne pourront être exportées que par des navires

⁴⁹ *Convention UÉAC*, *supra* note 7 à l'art. 16.

⁵⁰ *GATT de 1994*, *supra* note 18 à l'art. XX. L'article XX a prévu une dizaine d'exceptions générales qui vont de la nécessité de respecter la moralité publique à la lutte contre une pénurie en passant par la protection de la santé et de la vie des êtres vivants, au commerce de l'or, etc.

⁵¹ *Code des douanes CÉMAC*, *supra* note 22 à l'art. 14 au para. 2.

⁵² *Ibid.*, art. 14 au para. 1.

d'un tonnage déterminé et fixer celui-ci, fixer pour certaines marchandises des règles particulières de conditionnement.

En outre, chaque État établit ou supprime les bureaux de douanes sur son territoire géographique⁵³, ainsi que les routes et pistes douanières⁵⁴ et les aéroports douaniers⁵⁵.

En ce qui concerne les importations et exportations par mer, la voie de navigation autorisée conduisant au bureau des douanes est fixée par le Directeur national des douanes lorsque plusieurs voies s'orientent vers celui-ci⁵⁶ et le régime administratif des navires est déterminé par chaque État⁵⁷. C'est toujours le directeur national des douanes qui autorise la création des magasins et aires de dédouanements⁵⁸.

2. LES COMPÉTENCES D'ORDRE PARTICULIER DES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE DOUANIÈRE

a) *Les compétences des États membres relatives aux opérations de dédouanement*

En ce qui concerne les opérations de dédouanement, le Directeur national des douanes de chaque État peut autoriser le dépôt des déclarations en détails avant l'arrivée des marchandises aux bureaux ou dans les lieux désignés par les services de douane⁵⁹. En outre, toute personne qui, sans être commissionnaire en douane, voudrait faire des déclarations en détails à la douane pour autrui, doit obtenir une autorisation de dédouaner accordée par le Directeur national des douanes, à titre temporaire et révocable, pour des opérations déterminées⁶⁰; les commissionnaires en douane, eux, reçoivent leurs agréments du Conseil des ministres. Étant donné que chaque État a son administration douanière, il incombe à chacun d'eux de mettre en place des mesures visant la facilitation des échanges dans le cadre des opérations de dédouanement. Sur ce plan, les pays avec littoral sont plus concernés. Il faut tout de même noter que des pays comme le Cameroun, sans attendre l'issue des négociations sur la facilitation des échanges, initient un certain nombre de mesures visant à réaliser cette dernière; c'est le cas de la création du guichet unique et des bureaux de gestion du fret en transit au niveau du port de Douala (Cameroun) par lequel passent des marchandises destinées à plusieurs États de la CÉMAC ainsi que de l'informatisation du processus de dédouanement par l'usage du logiciel SYDONIA (Système informatisé de gestion de douane).

⁵³ *Ibid.*, art. 58.

⁵⁴ *Ibid.*, art. 86.

⁵⁵ *Ibid.*, art. 89.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 99 au para. 2.

⁵⁷ *Ibid.*, art. 202.

⁵⁸ *Ibid.*, art. 106 au para. 2.

⁵⁹ *Ibid.*, art. 111.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 114.

b) *Compétences des États membres concernant les dépôts de douanes*

Quelques fois, des marchandises restent en douane sans faire l'objet d'une déclaration en détail dans le délai légal. Celles-ci sont donc constituées en dépôt par les services de douane et inscrites sur un registre spécial. Trois mois après leur inscription sur ce registre, ces marchandises peuvent être vendues aux enchères publiques par les soins de l'Administration des douanes⁶¹ au plus offrant et dernier enchérisseur. Ces marchandises sont vendues libres de tout droit et taxe perçus par la douane avec la faculté d'en disposer pour toutes les destinations autorisées.

c) *Les compétences des États membres concernant les régimes douaniers*

Pour certains régimes douaniers suspensifs, il est souvent exigé un acquit-à-caution pour couvrir les marchandises concernées. L'acquit-à-caution est un titre accompagnant les mouvements de certaines marchandises et comportant une déclaration détaillée de celles-ci ainsi que l'engagement souscrit par le redevable de s'acquitter dans les délais fixés, des obligations concernant ces marchandises. Cet engagement est contresigné par une caution solidaire. Le Directeur national des douanes peut donc prescrire l'établissement d'acquit-à-caution pour garantir l'arrivée à destination de certaines marchandises ou l'accomplissement de certaines formalités⁶² et peut, pour prévenir la fraude, subordonner la décharge des acquits-à-caution souscrits pour garantir l'exportation ou la réexportation des marchandises à la production d'un certificat délivré par les autorités consulaires des États membres ou par les douanes étrangères dans le pays de destination⁶³.

S'agissant de l'admission temporaire, le Directeur des douanes peut autoriser la régularisation des comptes d'admissions temporaires normales et peut, sous certaines conditions, autoriser l'admission temporaire spéciale, en suspension partielle des droits et taxes, des matériels importés à titre temporaire par des entreprises de travaux⁶⁴.

Concernant l'entrepôt public, son ouverture est autorisée par le ministre des finances et son emplacement, sa construction et son aménagement doivent être agréés par le Directeur national des douanes⁶⁵. Par contre, l'ouverture d'un entrepôt privé est autorisée par celui-ci⁶⁶. Les marchandises restant en entrepôt public à l'expiration des délais, sont vendues aux enchères publiques par l'administration des douanes⁶⁷.

Concernant les régimes de transformation ou économiques, le Directeur national des douanes fixe le taux de rendement de toute opération visant le perfectionnement passif et le délai de celui-ci. Ce taux de rendement permet de fixer

⁶¹ *Ibid.*, art. 273 et 274.

⁶² *Ibid.*, art. 149 au para. 2.

⁶³ *Ibid.*, art. 152 au para. 2.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 171 au para. 1.

⁶⁵ *Ibid.*, art. 180 au para. 1 et art. 181. Cette procédure de montage des entrepôts publics est aussi valable pour les entrepôts spéciaux.

⁶⁶ *Ibid.*, art. 191.

⁶⁷ *Ibid.*, art. 186 au para. 2.

la quantité des produits compensateurs qui sera normalement obtenue à partir des marchandises exportées⁶⁸.

En outre, le Directeur des douanes peut autoriser la réimportation des marchandises exportées temporairement pour le perfectionnement actif, si elles sont renvoyées en l'état⁶⁹ et peut déterminer l'étendue de l'exonération des droits et taxes à l'importation qui est accordée lors de la mise à la consommation des produits compensateurs⁷⁰.

Par ailleurs, l'Administration des douanes peut, sur demande, verser le *drawback* périodiquement pour les marchandises exportées au cours d'une période déterminée⁷¹.

Enfin, concernant le régime de transformation des marchandises destinées à la consommation, l'Administration des douanes peut accorder, selon les cas, son apurement lorsque les produits issus de la transformation ou de l'ouvroison sont placés sous un autre régime douanier⁷².

Au regard de ce qui précède, il y a lieu d'affirmer que le partage des compétences entre les États membres et les institutions communautaires en matière douanière est déséquilibré en faveur de celles-ci.

Cependant, des efforts restent nécessaires concernant notamment le respect de l'article X§3 du *GATT de 1994*⁷³ dont les dispositions exigent des membres de l'OMC une application « uniforme » des règlements, lois et décisions judiciaires se rapportant aux questions douanières. Or il arrive fréquemment que les administrations douanières des États membres de la CÉMAC appliquent de manière variée et différente des mesures douanières communautaires. Pour une même situation, la décision prise par la douane camerounaise est différente de celle prise par la douane gabonaise, par exemple; cet état des choses constitue une application non uniforme et donc contraire à l'article X§3 du *GATT de 1994*⁷⁴. Ainsi, le reproche fait à l'Union européenne par l'OMC dans l'affaire *Communautés européennes – Certaines questions douanières (DS 315)*⁷⁵ est valable pour la CÉMAC aussi. Dans cette affaire, le Groupe spécial de l'OMC avait conclu dans son rapport du 16 juin 2006 qu'

⁶⁸ *Ibid.*, art. 236.

⁶⁹ *Ibid.*, art. 242 au para. 1.

⁷⁰ *Ibid.*, art. 231. Selon cet article, les produits compensateurs sont « les produits obtenus à l'étranger qui résultent de la transformation, de l'ouvroison ou de la réparation des marchandises pour lesquels l'utilisation du régime du perfectionnement passif a été autorisé ».

⁷¹ *Ibid.*, art. 259.

⁷² *Ibid.* art. 267.

⁷³ *GATT de 1994*, *supra* note 18 à l'art. X para. 3.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Dans cette affaire, le plaignant, à savoir les États-Unis, affirmait que les Communautés européennes ne remplissaient pas leurs engagements découlant de l'art. X§3) du *GATT de 1994*, *supra* note 18. Il était reproché aux Communautés européennes, entre autres, le manque d'uniformité dans l'application de certaines mesures administratives se rapportant aux questions douanières; voir le rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Certaines question douanières – Rapport du Groupe spécial* (2006), OMC Doc. WT/DS315/R (Rapport du Groupe spécial), en ligne : OMC <<http://docsonline.wto.org>> [*Communautés européenne – Certaines questions douanières*].

en ce qui concerne l'article X:3a), les Communautés européennes sont tenues de l'obligation d'appliquer leur législation douanière de manière uniforme. En pratique, elles appliquent cette législation par l'intermédiaire de 25 administrations différentes sises dans différentes parties du territoire communautaire. Les décisions de l'une quelconque de ces administrations ne lient aucune des autres [...]. En l'absence de tous processus ou institutions qui obligent les différentes parties de l'appareil de l'administration douanière communautaire à agir de manière uniforme, la conception et la structure du système d'administration douanière communautaire sont telles qu'elles aboutissent nécessairement à une application non uniforme [...]. C'est pourquoi les CE ne se plient pas à l'obligation que leur impose l'article X:3a) du GATT.⁷⁶

Pour le cas de la CÉMAC, il existe six administrations douanières différentes qui agissent isolément dans le même territoire douanier, les décisions des unes ne liant pas les autres.

II. Le processus de dédouanement des marchandises

Le processus de dédouanement des marchandises dans la CÉMAC est-il conforme aux exigences de l'OMC en matière de facilitation des échanges et d'évaluation en douane?

Les marchandises importées ou exportées doivent faire l'objet d'une déclaration en détail (A) leur assignant un régime douanier⁷⁷. Ensuite, le processus de dédouanement connaît des formalités matérielles qui vont de la vérification à l'enlèvement des marchandises (B).

A. La déclaration en détail

La déclaration en détail est obligatoire. Elle doit être faite par des personnes ayant qualité (1) et selon une procédure bien précise (2).

1. LES PERSONNES QUALIFIÉES POUR DÉCLARER DES MARCHANDISES À LA DOUANE

Les propriétaires des marchandises peuvent bien, eux-mêmes, déclarer celles-ci à la douane au cours de l'importation ou de l'exportation⁷⁸. En outre, les commissionnaires en douane, qui sont des professionnels agréés par la CÉMAC, peuvent déclarer des marchandises à la douane lorsqu'ils sont sollicités par les propriétaires de celles-ci. Certains États de la CÉMAC peuvent, en cas de besoin,

⁷⁶ *Communautés européennes – Certaines questions douanières, supra note 75, aux para. 4.914, 4.916 et 4.917.*

⁷⁷ Les régimes douaniers se constituent de types de réglementations douanières applicables aux marchandises qui traversent la frontière d'un État.

⁷⁸ *Code des douanes CÉMAC, supra note 22 à l'art. 112 au para. 1.*

limiter le droit de déclarer aux seuls commissionnaires agréés. Cependant, à cause des opérations privilégiées en leur faveur, les administrations publiques, les missions diplomatiques et les organismes internationaux sont toujours admis à déclarer pour leur propre compte⁷⁹.

Hormis les commissionnaires en douanes, d'autres personnes physiques peuvent, après avoir obtenu l'autorisation de dédouaner de la part du Directeur national des douanes, faire des déclarations à la douane pour autrui⁸⁰. Cette autorisation est temporaire, révocable et n'est valable que pour des opérations déterminées⁸¹.

Généralement, les commissionnaires en douanes sont des sociétés; cependant des personnes physiques peuvent aussi bénéficier d'un agrément de commissionnaire.

Le refus ou le retrait, temporaire ou définitif, de l'agrément de commissionnaire ou de l'autorisation de dédouaner ne donne pas droit à indemnité ou dommage-intérêt⁸².

2. LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION

La déclaration en détail doit être faite par écrit⁸³. Dans certains cas, la déclaration écrite peut être remplacée par une déclaration verbale. Malgré le fait que plusieurs administrations douanières des États de la CÉMAC utilisent déjà le logiciel SYDONIA⁸⁴, la déclaration par procédé informatique telle que pratiquée dans la Communauté européenne⁸⁵ n'est pas encore une réalité en Afrique centrale.

Les déclarations doivent fournir des informations nécessaires pour l'application des mesures douanières et pour l'établissement des statistiques du commerce extérieur et doivent être signées par le déclarant. Lorsque plusieurs articles sont inscrits sur le même formulaire de déclaration, chacun d'eux est considéré comme ayant fait l'objet d'une déclaration particulière⁸⁶. Il n'est pas autorisé de présenter comme article unique dans une déclaration, plusieurs colis fermés réunis artificiellement⁸⁷. Lorsqu'une personne, faisant une déclaration à la douane, ne possède pas tous les éléments nécessaires à cette fin, elle peut être autorisée à examiner les marchandises et à prélever des échantillons. Pour cela, elle doit présenter

⁷⁹ *Ibid.*, art. 112 au para. 3.

⁸⁰ *Ibid.*, art. 114.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, art. 115 au para. 2.

⁸³ *Ibid.*, art. 120 au para. 1.

⁸⁴ SYDONIA : Système informatisé de gestion de douane. Ce système informatisé de gestion des opérations douanière est développé par la CNUCED (Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement) pour permettre aux administrations douanières d'accélérer le processus de dédouanement.

⁸⁵ Règlement CE, *Règlement (CEE) 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le Code des douanes communautaires*, [1992] J.O. L 302 à la p. 1, art 61.

⁸⁶ *Code des douanes CÉMAC*, *supra* note 22 à l'art. 121.

⁸⁷ *Ibid.*, art. 122.

une déclaration provisoire à la douane; ceci ne dispense pas l'intéressé de l'obligation de la déclaration en détail. Les marchandises provisoirement déclarées ne doivent pas subir des manipulations pour les modifier⁸⁸.

Dès qu'elles sont régulièrement reçues par des agents de douane, les déclarations en détails doivent être immédiatement enregistrées ou validées. Après enregistrement et validation, elles ne peuvent plus être modifiées.

Sont irrecevables, des déclarations formellement irrégulières ou qui ne sont pas accompagnées de documents dont la présentation est obligatoire⁸⁹.

En cas de contradiction entre une mention en lettre ou en chiffre libellée conformément à la terminologie douanière et une mention non conforme à celle-ci, la mention non conforme est nulle⁹⁰. Par ailleurs, les mentions en chiffre sont nulles lorsqu'elles contredisent les mentions en lettres de la déclaration⁹¹.

B. Les formalités matérielles de dédouanement, de la vérification à l'enlèvement des marchandises

Les formalités matérielles de dédouanement représentent toutes les opérations douanières effectuées sur les marchandises mêmes, après la déclaration en détail, en vue de les vérifier (1), les évaluer et les soumettre aux taxes douanières diverses (2) avant leur enlèvement (3).

1. LA VÉRIFICATION DES MARCHANDISES

La vérification des marchandises ne peut se faire que dans les magasins sous douane ou dans les lieux désignés à cet effet⁹². Les transports des marchandises sur les lieux de vérification, leur déballage et emballage, ainsi que toutes les autres manipulations nécessaires sont effectués aux frais et sous la responsabilité du déclarant⁹³. Ceci vise à éviter toute responsabilité des services des douanes en cas de dégradation d'une marchandise pendant la vérification et, ce, d'autant plus qu'elle doit se dérouler en présence du propriétaire des marchandises ou de son fondé de pouvoir⁹⁴. Si celui-ci ou son représentant ne se présente pas à la séance de vérification des marchandises, le service de douane lui notifie par lettre recommandée, son intention de commencer les opérations de visite ou de les continuer si elles avaient été interrompues. Après un délai de huit jours, suite à cette notification, si le concerné ne réagit pas, le tribunal territorialement compétent désigne, à la requête du service des douanes, une personne pour représenter le déclarant défaillant à la vérification des

⁸⁸ *Ibid.*, art. 123.

⁸⁹ *Ibid.*, art. 124 au para. 2.

⁹⁰ *Ibid.*, art. 124 au para. 3.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, art. 128 au para. 1.

⁹³ *Ibid.*, art. 128 au para. 2.

⁹⁴ *Ibid.*, art. 129.

marchandises⁹⁵. Cependant la question reste entière si la personne que va désigner le tribunal dans un cas pareil, doit nécessairement défendre les intérêts du déclarant. On peut penser que la présence d'une telle personne vise tout simplement à régulariser la vérification envisagée par le service des douanes.

Si, après la vérification, le service des douanes conteste les éléments de la déclaration en détail concernant l'espèce, l'origine ou la valeur des marchandises, il en avise le déclarant qui doit, dans les vingt-quatre heures, faire connaître son acceptation ou son rejet de ladite contestation⁹⁶. En cas d'acceptation, le déclarant signe, avec les agents de douane, le document où il est constaté le résultat de la vérification. En cas de refus, la contestation est portée devant le Directeur national des douanes qui tranche⁹⁷. Si la contestation persiste, le litige est porté à l'arbitrage de la commission paritaire⁹⁸. Si aucune solution n'est trouvée à ce niveau, le litige est porté devant le Conseil des ministres de l'UÉAC. En tout cas, les instances juridictionnelles ne peuvent être saisies que si toutes les voies de recours administratif sont épuisées⁹⁹. Ce qui est remarquable ici, c'est la possibilité ouverte au déclarant de saisir le juge qui peut être disposé à donner une appréciation plus juste sur l'origine et surtout sur la valeur des marchandises. L'administration douanière n'a donc plus, en principe, le dernier mot; cependant, on peut bien se demander s'il faut se donner la peine d'aller jusqu'à la saisine du juge; étant donné que l'administration douanière n'est pas liée par des délais pour répondre aux contestations du déclarant, le temps qui s'écoule entre le début de la contestation et la saisine du juge peut entraîner l'augmentation des frais de magasinage à la douane si le propriétaire n'enlève pas sa marchandise par anticipation après paiement d'une caution.

2. L'ÉVALUATION ET LA TAXATION DOUANIÈRE DES MARCHANDISES

a) *L'évaluation en douane dans la CÉMAC*

Après la vérification, les marchandises doivent être évaluées. En tout état de cause, l'évaluation d'une marchandise à l'importation doit se dérouler conformément à l'*Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane*¹⁰⁰. Cet accord qui organise la mise en œuvre de l'article VII du *GATT de 1994* indique les règles d'évaluation utilisables pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées¹⁰¹; il oblige les membres de l'OMC à appliquer un système équitable, uniforme et objectif, basé sur la valeur transactionnelle de la marchandise pour la détermination de la valeur en douane. Il y est prévu six méthodes d'évaluation qui sont également inscrites sur le *Code des douanes de la CÉMAC*: la méthode de la valeur transactionnelle des

⁹⁵ *Ibid.*,

⁹⁶ *Ibid.*, art. 130.

⁹⁷ *Ibid.*,

⁹⁸ *Ibid.*,

⁹⁹ *Ibid.*, art. 130 au para. 6.

¹⁰⁰ Tous les États de la CÉMAC sont parties à cet Accord.

¹⁰¹ Voir les art. 1-7 de l'*Annexe IA – Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, dans *GATT de 1994*, *supra* note 18.

marchandises importées¹⁰², la méthode de la valeur transactionnelle des marchandises identiques¹⁰³, la méthode de la valeur transactionnelle des marchandises similaires¹⁰⁴, la méthode déductive¹⁰⁵, la méthode calculée¹⁰⁶ et la méthode déterminée par des moyens raisonnables¹⁰⁷.

Ces méthodes d'évaluation s'appliquent dans l'ordre ci-dessus présenté. Lors de l'évaluation des marchandises, la charge de la preuve incombe au déclarant; c'est dire qu'il lui appartient de fournir la preuve que la valeur déclarée de sa marchandise est exacte.

À l'exportation, la valeur en douane est celle de la marchandise au point de sortie¹⁰⁸.

b) *La taxation douanière des marchandises*

i. L'application du tarif douanier

Dans un territoire douanier comme la CÉMAC, l'application d'un tarif extérieur commun (TEC) est nécessaire pour éviter les détournements de trafic d'une entrée vers une autre. C'est du moins ce que les États de l'Afrique centrale ont compris en prévoyant un tarif extérieur commun dans leur *Code des douanes*¹⁰⁹. Les marchandises qui entrent sur le territoire douanier de la CÉMAC sont donc passibles des droits d'importation inscrits au tarif des douanes et celles qui en sortent sont passibles des droits de sortie¹¹⁰. À l'importation, le tarif douanier est constitué du droit de douane et de la taxe communautaire d'intégration¹¹¹. Il est également perçu des droits à caractère fiscal¹¹² applicables aux marchandises, quelle que soit leur origine ou leur provenance. L'administration douanière peut percevoir des frais pour service rendu. Mais un État membre peut-il de manière unilatérale suspendre ou réviser les droits de douane applicables à une marchandise? C'est du moins la question qu'avait soulevé la décision prise en 2008 par le Cameroun de suspendre les droits et taxes de douane à l'importation de certains produits de première nécessité comme le poisson, le froment dur, le riz et la farine¹¹³ d'une part, et de réviser le taux du tarif extérieur commun applicable à l'importation du ciment¹¹⁴, d'autre part. Au-delà du problème de

¹⁰² *Code des douanes CÉMAC*, supra note 31, art. 26.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 28.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 29.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 31.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 32.

¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 33.

¹⁰⁸ *Ibid.*, art. 49.

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 22.

¹¹⁰ *Ibid.*, art. 3 et 20. Il faut préciser que les droits de sortie sont fixés par chaque État de la CÉMAC selon l'art. 14 au para. 1 du *Code des douanes CÉMAC*.

¹¹¹ *Ibid.*, art. 4 au para. 1.

¹¹² Notamment les droits d'accises, la TVA (Taxe sur la valeur ajoutée).

¹¹³ Ordonnance n° 2008/002 du 7 mars 2008 portant suspension des droits et taxes de douane à l'importation de certains produits de première nécessité [document non publié sur Internet].

¹¹⁴ Ordonnance n° 2008/001 du 7 mars 2008 portant révision du taux du tarif extérieur commun applicable à l'importation du ciment. Ce texte fixe le taux du TEC à 10 % pour le ciment [document non publié

la conformité au droit communautaire que posent ces deux ordonnances, il convient de souligner que ces textes camerounais montrent les incohérences du territoire douanier de la CÉMAC ainsi que l'ineffectivité partielle de l'intégration sous-régionale en Afrique centrale.

Les droits de douanes et taxes d'effet équivalent sont perçus en fonction de la valeur de la marchandise importée (droit de douane *ad valorem*) et du classement tarifaire de celle-ci. Le classement de chaque marchandise dépend de sa position tarifaire qui est fixée dans la nomenclature de dédouanement¹¹⁵. Les marchandises qui ne figurent pas au Tarif des douanes sont provisoirement assimilées aux objets les plus analogues par décision de la Commission de la CÉMAC¹¹⁶. La position d'une marchandise dans le Tarif des douanes, dans le cas où elle peut être classée dans plusieurs positions tarifaires à la fois, est déterminée par une décision de classement du directeur national des douanes¹¹⁷.

ii. Les exemptions tarifaires

Les exemptions tarifaires peuvent être totales ou partielles.

L'admission en franchise des droits et taxes peut être autorisée en faveur¹¹⁸ des marchandises originaires du territoire douanier ou nationalisées par le paiement des droits, en retour de l'étranger, des dons offerts aux chefs d'États, des matériels et produits fournis gratuitement aux États membres par des États étrangers ou des organismes internationaux, des envois destinés aux ambassadeurs, aux services diplomatiques et consulaires et aux membres étrangers de certains organismes internationaux officiels siégeant dans les États membres, des envois destinés à la Croix-Rouge et aux autres œuvres de solidarité à caractère national, des envois exceptionnels dépourvus de tout caractère commercial et de certains matériels et produits, soit en raison de leur mode de financement, soit en raison de leur nature ou de leur destination.

Les marchandises exportées par la Croix-Rouge ou autres œuvres de solidarité à caractère national et les envois exceptionnels dépourvus de tout caractère commercial peuvent aussi être exonérés des droits et taxes de sortie.

De même, le matériel industriel ainsi que les produits nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, affectés sur le plateau continental, à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures et d'autres substances minérales et organiques dont la liste est fixée par le Conseil des ministres de l'UÉAC, sont exemptés des droits et taxes de douane à l'importation¹¹⁹.

sur Internet].

¹¹⁵ La nomenclature de dédouanement est un système de désignation et de codification qui permet d'identifier les marchandises et déterminer les taux des droits et taxes qui leur sont applicables.

¹¹⁶ *Code des douanes CÉMAC*, *supra* note 22, art. 21 au para. 2.

¹¹⁷ *Ibid.*, art. 21 au para. 3.

¹¹⁸ *Ibid.*, art. 276.

¹¹⁹ *Ibid.*, art. 175.

En outre, le *Code des douanes* prévoit plusieurs situations où l'application des droits de douanes peut être suspendue totalement ou partiellement; il s'agit notamment, d'une part, des marchandises placées sous un des régimes douaniers suspensifs des droits, taxes ou prohibitions¹²⁰ (cas de transit, d'admission temporaire, d'importation ou d'exportation temporaire des objets personnels des voyageurs, des entrepôts de douanes et des marchandises venant du plateau continental) et d'autre part, des marchandises bénéficiant d'un régime économique ou de transformation (cas du perfectionnement actif, du perfectionnement passif, du régime de *drawback*¹²¹ et le régime de transformation des marchandises destinées à la mise à la consommation¹²²). La plupart des marchandises importées par les États de la CÉMAC transitent par le Cameroun à cause de sa position géographique; cette situation a favorisé la pratique des transits fictifs au Cameroun entraînant ainsi des pertes importantes dans les recettes douanières de l'État. Pour lutter contre cette fraude douanière, le gouvernement camerounais a institué un système de surveillance des marchandises en transit par l'usage d'un mécanisme de géo-localisation par satellite utilisant la technologie de type *Global Positioning System* (GPS)¹²³. Ce système est constitué de trois éléments : d'abord la couverture géographique (les itinéraires homologués par le système, les points de référence que sont le site de départ, les postes de contrôle intermédiaires et les postes de contrôle des sorties); ensuite, un dispositif technique (le matériel mobile et les équipements fixes); enfin, le dispositif de suivi des mouvements des marchandises (la centralisation et l'analyse des informations renvoyées électroniquement par les points de référence pour informer des usagers ainsi que la certification de la sortie du territoire national des marchandises prises en charge dans le système).

3. L'ENLÈVEMENT DES MARCHANDISES

De manière générale, une fois que les droits de douanes et taxes à l'importation sont payés, le propriétaire de la marchandise, muni des pièces justificatives du paiement, peut déjà enlever celle-ci de la douane.

Cependant, il y a souvent des circonstances qui rendent l'enlèvement des marchandises moins direct. S'il y a eu contestation sur la détermination de l'espèce, de l'origine ou de la valeur des marchandises et qu'il est nécessaire d'attendre une solution définitive, l'importateur pourra néanmoins la retirer de la douane à condition de fournir une garantie suffisante sous la forme d'une caution, d'un dépôt ou d'un

¹²⁰ Le plus souvent, les marchandises placées sous ces régimes doivent être couvertes par un acquit-à-caution.

¹²¹ Pour le régime de *drawback*, il s'agit beaucoup plus d'un remboursement des droits et taxes.

¹²² On entend par transformation de marchandises destinées à la mise à la consommation, le régime douanier en application duquel les marchandises importées peuvent subir, sous le contrôle de la douane, avant leur mise à la consommation, une transformation ou une ouvroison ayant pour effet que le montant des droits et taxes à l'importation applicable aux produits obtenus est inférieur à celui qui serait applicable aux marchandises importées à l'état de produit fini.

¹²³ Voir l'instruction ministérielle n° 170/MINFI/DGD du 19 mars 2009 instituant un dispositif douanier de suivi par GPS des marchandises sous douanes en circulation [document non publié sur Internet].

autre instrument approprié, couvrant l'acquittement des droits de douane et autres taxes pouvant frapper la marchandise¹²⁴.

L'on peut aussi enlever ses marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant de liquider et de s'acquitter des droits, moyennant le dépôt auprès du comptable compétent d'une soumission cautionnée renouvelable chaque année, sous l'obligation de payer une remise¹²⁵. Les crédits d'enlèvement sont octroyés par le comptable compétent¹²⁶, alors que les cautions relatives aux entrées en dépôt, aux acquits-à-caution, aux soumissions pour production de document et aux soumissions contentieuses sont agréées par les chefs des bureaux de douane¹²⁷.

Pour ce qui est des marchandises à exporter par mer ou par air, elles doivent être mises immédiatement à bord des navires ou des aéronefs après accomplissement des formalités douanières; celles à exporter par voies terrestres doivent être conduites immédiatement à l'étranger par la route la plus directe¹²⁸. Toutefois, ces marchandises peuvent être mises en magasins ou en aire d'exportation en attendant leur mise à bord ou leur conduite à l'étranger.

Dans toute opération d'enlèvement des marchandises, la présence des agents de douane est nécessaire.

III. Le contentieux douanier

Le contentieux douanier peut se définir comme l'ensemble des contestations et litiges nés de l'application des règles douanières ou du fonctionnement du service des douanes. On peut également le définir de manière très simple, comme l'ensemble des règles concernant les différends entre l'administration des douanes et les importateurs ou exportateurs des biens.

Le différend douanier prend naissance dès lors qu'il existe une infraction aux règles douanières (A). Ce différend peut, en cas d'absence de transaction immédiate et concluante, être porté devant une juridiction (B).

A. La constatation des infractions douanières et la poursuite de leurs auteurs

Les infractions douanières sont constatées à l'aide des procès-verbaux établis par les agents des douanes ou des agents d'autres administrations et entraînent la poursuite des auteurs.

¹²⁴ *Code des douanes CÉMAC, supra* note 22 à l'art. 140.

¹²⁵ *Ibid.*, art. 141.

¹²⁶ *Ibid.*, art. 143.

¹²⁷ *Ibid.*, art. 142.

¹²⁸ *Ibid.*, art. 144 aux para. 1-2.

1. LA CONSTATATION DES INFRACTIONS DOUANIÈRES

La constatation peut se faire par procès-verbal de saisie ou par procès-verbal de constat.

a) *La constatation des infractions douanières par procès verbal de saisie*

Les agents des douanes et autres agents compétents peuvent procéder à des saisies lors des contrôles. Ces saisies peuvent concerner le faux et l'altération des expéditions et peuvent avoir lieu à domicile¹²⁹, sur les navires et bateaux et en dehors du rayon des douanes¹³⁰. Autant que cela est possible, les marchandises et moyens de transport saisis sont conduits et déposés au bureau ou poste de douane le plus proche¹³¹; si ceci n'est pas possible, les objets saisis peuvent être confiés à la garde du prévenu ou d'un tiers sur les lieux de la saisie ou dans une autre localité; le risque ici est de voir des objets saisis disparaître facilement.

Des agents de douane ayant constaté une infraction rédigent le procès-verbal immédiatement après le transport et le dépôt des objets saisis.

Le procès-verbal énonce¹³² : la date et la cause de la saisie, la déclaration qui a été faite au prévenu, les noms, qualités et demeures des saisissants et de la personne chargée des poursuites, la nature des objets saisis, et leur quantité, la présence du prévenu ou la sommation qui lui a été faite pour assister, le nom et qualité du gardien et le lieu de la rédaction du procès-verbal ainsi que l'heure de sa clôture.

Le procès-verbal doit être lu et signé par le prévenu; s'il est absent, la copie est affichée dans les vingt-quatre heures à la porte extérieure du bureau de douane ou, soit à la mairie, soit au siège du chef de la circonscription administrative du lieu de la rédaction du procès-verbal.

Lorsque les marchandises saisies ne sont pas prohibées, il est offert une mainlevée des moyens de transport sous caution solvable ou sous consignation de la valeur¹³³.

b) *La constatation des infractions par procès-verbal de constat*

Les chefs de bureaux et receveurs des douanes, les agents ayant le grade d'inspecteur, de contrôleur ou d'officier des douanes peuvent exiger la communication des papiers et documents relatifs aux opérations intéressant leurs services, dans les gares de chemin de fer, les locaux des compagnies maritimes, aériennes ou routières, chez les commissionnaires ou transitaires, les concessionnaires

¹²⁹ *Ibid.*, art. 304.

¹³⁰ *Ibid.*, art. 305-306. Il faut rappeler que le rayon des douanes est une zone de surveillance spéciale organisée le long des frontières terrestres et maritimes.

¹³¹ *Ibid.*, art. 299.

¹³² *Ibid.*, art. 300 au para. 1.

¹³³ *Ibid.*, art. 301 au para. 1.

d'entrepôts et dans les établissements bancaires¹³⁴. Les résultats des contrôles ainsi opérés et ceux des enquêtes et interrogatoires effectués par des agents des douanes sont consignés dans les procès-verbaux de constat¹³⁵. Ceux-ci énoncent la date et le lieu des contrôles et des enquêtes effectués, la nature des constatations faites et des renseignements recueillis, la saisie des documents ainsi que les noms, qualités et résidences administratives des agents verbalisateurs.

2. LA POURSUITE DES AUTEURS D'INFRACTIONS

Les infractions prévues par les lois et règlements douaniers peuvent être poursuivies et prouvées par toutes les voies de droit. Les renseignements, certificats, procès-verbaux et autres documents fournis ou établis par les autorités des pays étrangers peuvent aussi être utilisés pour établir la preuve d'une infraction¹³⁶.

Alors que l'action pour l'application des peines est exercée par le ministère public, l'administration des douanes exerce l'action pour l'application des sanctions fiscales¹³⁷. En cas de décès de l'auteur d'une infraction douanière avant le jugement ou la transaction, l'administration peut exercer contre la succession une action tendant à faire prononcer par le tribunal d'instance la confiscation des objets passibles de cette sanction. Si ces objets n'ont pu être saisis, l'administration des douanes peut demander la condamnation au paiement d'une somme égale à la valeur des dits objets et calculée d'après le cours du marché intérieur à l'époque où la fraude avait été commise¹³⁸.

Le parquet est tenu de faire d'office toutes les poursuites nécessaires pour découvrir les entrepreneurs, assureurs et tous les intéressés à la contrebande¹³⁹.

La poursuite des auteurs d'infractions peut se faire par voie de contrainte; dans ce cas les contraintes sont décernées par le comptable compétent ou ses préposés pour non-paiement des droits et taxes de douane.

L'extinction des poursuites peut intervenir à l'issue d'une transaction qui peut se dérouler avant ou après le jugement définitif; dans ce dernier cas, la transaction laisse subsister les peines corporelles¹⁴⁰. Le droit de transaction en matière d'infractions douanières est exercé différemment selon que les infractions paraissent préjudiciables à plusieurs États¹⁴¹ ou à un seul État¹⁴².

¹³⁴ *Ibid.*, art. 76.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 308 au para. 1.

¹³⁶ *Ibid.*, art. 317.

¹³⁷ *Ibid.*, art. 318.

¹³⁸ *Ibid.*, art. 319.

¹³⁹ *Ibid.*, art. 320.

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. 327.

¹⁴¹ Dans ce cas, ce droit est exercé par le Conseil des ministres de l'UÉAC ou par le Secrétaire exécutif de la CÉMAC.

¹⁴² Dans ce cas, le ministre de l'État concerné exerce le droit de transaction ou bien le directeur national des douanes.

L'action en répression des infractions douanières se prescrit dans les mêmes conditions qu'en matière des délits de droit commun. Il peut aussi y avoir une prescription des droits particuliers de l'administration et des redevables.

Les infractions douanières se classent de la manière suivante :

- Pour les contraventions douanières, on y dénombre celles de première classe (passibles d'une amende de 50 000 à 200 000 Francs CFA), celles de deuxième classe (passibles d'une amende de 500 000 à 2 000 000 Francs CFA), celles de troisième classe (passible d'une amende égale au triple des droits et taxes élundés ou compromis), celles de quatrième classe (passible d'une amende égale à la valeur des marchandises) et celles de cinquième classe (passible d'une amende égale au triple de la valeur des marchandises).
- Les délits douaniers sont répartis en trois classes (première classe, deuxième classe et troisième classe)¹⁴³.

3. LE PROBLÈME DE RESPONSABILITÉ

En matière pénale, la responsabilité du détenteur des marchandises issues de la fraude est engagée de même que celle des déclarants, des commissionnaires en douanes, des transporteurs agréés, des soumissionnaires et de toute personne reconnue comme complice. Ceux qui ont participé comme intéressés d'une manière quelconque à un délit de contrebande ou à un délit d'importation ou d'exportation sans déclaration sont passibles des mêmes peines que les auteurs de l'infraction¹⁴⁴.

Les commandants des navires, bateaux, embarcations, et les commandants d'aéronefs sont réputés responsables des omissions et inexactitudes relevées dans les manifestes et, d'une manière générale, des infractions commises à bord de leurs appareils¹⁴⁵.

En matière civile, l'administration des douanes est responsable du fait de ses employés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions¹⁴⁶. Les propriétaires des marchandises sont civilement responsables du fait de leurs employés en ce qui concerne les droits, taxes, confiscations, amendes et dépenses. Les propriétaires des marchandises de fraude, ceux qui se sont chargés de les importer ou de les exporter, les intéressés à la fraude, les complices et adhérents sont tous solidaires et contraignables par corps pour le paiement des amendes, des sommes tenant lieu de confiscation et des dépens¹⁴⁷.

¹⁴³ *Code des douanes CÉMAC*, *supra* note 22, art. 403-05.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 387.

¹⁴⁵ *Ibid.*, art. 381.

¹⁴⁶ *Ibid.*, art. 389.

¹⁴⁷ *Ibid.*, art. 394.

B. La procédure devant les juridictions

Dans les différends douaniers, quelles sont les juridictions qui peuvent être saisies et quelles sont les modalités d'exécution des décisions de justice?

1. LES JURIDICTIONS COMPÉTENTES EN MATIÈRE DOUANIÈRE

Les critères de compétence sont matériels et territoriaux.

a) *La compétence matérielle*

Les tribunaux de police (tribunal d'instance pour le Cameroun¹⁴⁸, la République centrafricaine et le Congo) sont compétents pour les contraventions douanières et pour toutes les questions douanières soulevées par voie d'exception¹⁴⁹. Les tribunaux correctionnels connaissent de tous les délits de douane et de toutes les questions douanières soulevées par voie d'exception de même que les contraventions de douane connexes, accessoires ou se rattachant à un délit de douane ou de droit commun.

Les tribunaux d'instance (surtout pour le cas du Gabon) connaissent des contestations concernant le paiement ou le remboursement des droits, des oppositions à contrainte et des autres affaires douanières n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives.

Le *Code des douanes de la CÉMAC* ne précise pas expressément les matières qui relèvent de la compétence des juridictions administratives. Ainsi, on peut conclure que, chaque État de la CÉMAC ayant son organisation de la justice, les juridictions administratives pourront intervenir en matière douanière au regard de leur compétence générale.

b) *Compétence territoriale*

Le tribunal dans le ressort duquel est situé le bureau de douane le plus proche du lieu de constatation d'une infraction douanière peut être saisi¹⁵⁰. Les oppositions à

¹⁴⁸ Pour le cas du Cameroun par exemple, l'article 15 de la *Loi n°2006/015* du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire stipule que le tribunal de première instance (TPI) est compétent pour connaître des différends dont le montant de la demande est inférieur ou égal à dix millions (10 000 000) de francs CFA ainsi que des infractions qualifiées de délits ou de contraventions. L'article 18 de la même loi prévoit que le tribunal de grande instance (TGI) est compétent pour connaître des différends dont le montant de la demande est supérieur à dix millions (10 000 000) de francs CFA ainsi que des crimes et délits connexes. Quant aux autres États membres de la CÉMAC (hormis le Gabon), ils connaissent une certaine instabilité au niveau de l'organisation de leurs administrations judiciaires respectives à cause des régimes militaires ou paramilitaires qui s'alternent souvent au pouvoir. Voir la *Loi n°2006/015*, en ligne, Cour suprême <http://www.coursupreme.cm/Lois/Loi_N_2006-015_29_DEC_2006.pdf>.

¹⁴⁹ *Code des douanes CÉMAC*, supra note 22 à l'art. 334.

¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 337.

contrainte sont formées devant le tribunal d'instance dans le ressort duquel est situé le bureau de douane où la contrainte a été décernée. Les règles ordinaires de compétence en vigueur dans chaque État membre sont applicables aux autres instances.

2. L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE EN MATIÈRE DOUANIÈRE

L'exécution des décisions de justice rendues en matière douanière peut avoir lieu par toute voie de droit.

Les jugements et arrêts portant condamnation pour infraction aux règles douanières sont, en outre, exécutés par corps.

L'exécution des contraintes douanières ne peut être suspendue par aucune opposition ou autre acte¹⁵¹. En cas de décès d'un contrevenant avant d'effectuer le règlement des amendes, le recouvrement peut être poursuivi contre sa succession.

Certains droits et privilèges sont réservés à l'Administration des douanes en matière d'exécution des décisions de justice. Ainsi celle-ci a, pour les droits, taxes, confiscations, amendes et restitutions, privilège et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables, à l'exception des frais de justice et autres frais privilégiés, de ce qui est dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formulée par les propriétaires des marchandises en nature qui sont encore emballées¹⁵². Les contraintes douanières emportent hypothèques de la même manière et aux mêmes conditions que les condamnations émanant de l'autorité judiciaire; d'autres cas de sûreté concernent la subrogation, au privilège de la douane, des commissionnaires en douane agréés, des commissionnaires de transport, des transporteurs et des établissements bancaires qui ont acquitté pour un tiers, des droits, taxes ou amendes de douanes, et ce, quelles que soient les modalités de recouvrement observées par eux à l'égard de ce tiers¹⁵³. Cette subrogation ne peut être opposée aux administrations des États membres.

L'Administration douanière est autorisée à ne faire aucun paiement en vertu des jugements attaqués par les voies d'opposition, d'appel ou de cassation, en moins qu'au préalable ceux au profit desquels lesdits jugements ont été rendus n'aient donné bonne et suffisante caution pour sûreté des sommes à eux adjugées.

Enfin, les amendes et confiscations douanières, quel que soit le tribunal qui les a prononcées, se prescrivent dans les mêmes délais que les peines correctionnelles de droit commun et dans les mêmes conditions que les dommages-intérêts.

En somme, les administrations des douanes bénéficient des mêmes privilèges dans le cadre de l'exécution des décisions de justice en matière douanière sur l'ensemble du territoire douanier de la CÉMAC. Un des regrets à exprimer ici est que les décisions des tribunaux de chaque État ne s'appliquent qu'à l'intérieur de l'État

¹⁵¹ *Ibid.*, art. 360 au para. 3.

¹⁵² *Ibid.*, art. 358 au para. 1.

¹⁵³ *Ibid.*, art. 359 au para. 1.

concerné. Pourtant, étant donné que le droit douanier est communautaire, on se serait attendu que les décisions de justice y relatives aient une portée aussi communautaire afin de mieux se conformer à l'article X: 3c) du *GATT de 1994*¹⁵⁴. Ceci permettra de compléter les règles douanières communautaires par une jurisprudence douanière également communautaire.

Le droit douanier de la CÉMAC n'est pas totalement en conformité avec les règles de l'OMC. Malgré les efforts de la CÉMAC d'être en phase avec les exigences de l'OMC en matière d'évaluation en douane, beaucoup reste à faire concernant l'application uniforme des règles douanières communautaires par les administrations des douanes de ses différents États membres. Ce manque d'application uniforme est contraire aux dispositions de l'article X§3a) du *GATT de 1994*¹⁵⁵.

Le droit douanier de la CÉMAC nécessite par ailleurs une actualisation de ses dispositions pour permettre aux administrations douanières des États de l'Afrique centrale, non seulement de fonctionner de manière uniforme, mais aussi de mieux assumer certaines nouvelles missions dont elles ont de plus en plus la charge, notamment, la protection de l'environnement, la lutte contre la contrefaçon et la protection de la propriété intellectuelle en général. La protection de l'environnement est cruciale dans le contexte actuel à cause des grandes richesses écologiques de l'Afrique centrale qui est le deuxième « poumon vert » de la planète, après la forêt de l'Amazonie, pour l'absorption du gaz carbonique. Quant à la protection de la propriété intellectuelle, son importance devient de plus en plus croissante à cause de la mondialisation des échanges. Ce n'est que par cette actualisation que le droit douanier de la CÉMAC pourra contribuer au développement économique durable de l'Afrique centrale.

Enfin, au moment où la première décennie du XXI^e siècle tire à sa fin, le bilan du processus d'intégration en Afrique centrale est négatif, car l'objectif fixé par les textes fondateurs de la CÉMAC, à savoir la réalisation d'un marché commun au plus tard en 2009, est loin d'être atteint.

¹⁵⁴ *GATT de 1994*, *supra* note 18, art. X§ 3c).

¹⁵⁵ *Ibid.*, art. X§3a).