CONVENTION DE KYOTO

ANNEXE GENERALE
DIRECTIVES

Chapitre 10

RECOURS EN MATIERE DOUANIERE

ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Table des matières

1. Introduction 3
2. Droit de recours 3
3. Forme et motifs du recours 7
4. Examen du recours 8
5. Conclusion 9

1. Introduction

L'un des principes généraux de la Convention de Kyoto est que toutes les questions douanières doivent être traitées de façon transparente et équitable. Dans cette optique, il est également convenu que toutes les personnes qui traitent avec la douane doivent avoir la possibilité d'introduire un recours à l'égard de toute question. Dans la pratique, il peut arriver qu'une personne directement lésée par une décision ou une omission de la douane n'en accepte pas les conséquences. Il est dès lors important de prévoir des dispositions permettant à cette personne d'obtenir, sur demande, des explications au sujet des motifs de la décision ou de l'omission, et lui ouvrant un droit de recours devant une autorité compétente. L'autorité compétente peut être l'autorité douanière elle-même, une autre autorité administrative, un ou plusieurs arbitres, une juridiction spécialisée ou, du moins en dernière instance, une autorité judiciaire.

Ce droit de recours vise à protéger les particuliers contre les décisions de la douane qui ne son pas jugées entièrement conformes aux lois et règlements que celle-ci est chargée de gérer et d'appliquer. Il vise également à protéger les particuliers contre les omissions de la douane dans tous les domaines. En outre, le réexamen auquel se livre alors l'autorité compétente et les décisions auxquelles elle parvient peuvent fournir un moyen approprié d'assurer l'application uniforme des lois et règlements. Suivant le système juridique du pays concerné, ces décisions constitueront ou non des précédents ou des interprétations officielles, qui pourront être utilisés pour régler à l'avenir des litiges comparables ou analogues.

Les dispositions de ce Chapitre prévoient une procédure de recours transparente en plusieurs étapes. Elle a pour but d'éviter que les personnes touchées par les décisions de la douane ne se sentent victimes. Par ailleurs, la possibilité d'introduire, en dernière instance, un recours devant une autorité judiciaire indépendante devrait donner aux citoyens et aux entreprises confiance dans les institutions gouvernementales, et plus particulièrement l'administration des douanes. Les principes énoncés dans ce Chapitre sont également conformes à l'article 11 de l'Accord du GATT/OMC sur l'évaluation.

Ce Chapitre couvre les recours portant sur toutes les questions relatives aux lois et règlements que la douane est chargée de gérer et d'appliquer, notamment les questions de classement tarifaire, d'origine et de valeur en douane, ainsi que les recours contre les dispositions de caractère général. Il ne couvre toutefois pas les recours en matière pénale ni les recours contre les simples avis des autorités douanières n'ayant pas un caractère obligatoire.

2. Droit de recours

Norme 10.1

La législation nationale prévoit un droit de recours en matière douanière.

Cette norme stipule que la législation nationale doit prévoir un droit de recours en matière douanière. Cette disposition est importante car elle permet d'éviter toute incertitude quant à l'existence de ce droit.

La procédure de recours doit être clairement expliquée dans la législation, et les milieux commerciaux et le grand public doivent avoir facilement accès aux renseignements concernant les procédures à suivre et les conditions à remplir sur le plan juridique aux fins de l'introduction d'un recours. La façon dont ces renseignements doivent être communiqués est expliquée en détail dans les Directives relatives au Chapitre 9 de l'Annexe générale consacré aux renseignements et décisions communiqués par la douane.

Comme indiqué à l'article 2 du Corps de la Convention de Kyoto, la douane peut accorder en matière de recours des facilités plus grandes que celles prévues dans le présent Chapitre.

Norme 10.2

Toute personne directement concernée par une décision ou une omission de la douane dispose d'un droit de recours.

Cette disposition vise à garantir un droit de recours à toute personne directement concernée par une décision ou une omission de la douane. Il appartient à chaque administration des douanes de définir dans sa législation la notion de "personne directement concernée" aux fins des droits de recours. Il s'agit notamment des importateurs, des exportateurs, des agents en douane, des transporteurs et des voyageurs.

Afin d'éviter toute confusion concernant les types de décisions et d'omissions pouvant faire l'objet d'un recours, la législation nationale doit énoncer les types de décisions et d'omissions à l'égard desquels un recours peut être introduit. Il s'agit généralement des décisions concernant des questions relatives à l'évaluation, au classement et aux règles d'origine, ainsi que des questions relatives aux voyageurs.

Les omissions, quant à elles, surviennent généralement lorsque la douane ne remplit pas les obligations que lui impose la législation nationale ou la charte conclue avec ses usagers. A titre d'exemple, un retard occasionné par la douane dans le traitement d'une transaction peut amener l'importateur à devoir verser des droits et taxes supplémentaires en raison des modifications de taux de change intervenus entre-temps. L'importateur peut également devoir payer surestaries ou des frais supplémentaires de stockage. Il est également possible que la douane n'ait pas répondu à la demande d'un importateur ou ne lui ait pas fourni les renseignements précis demandés dans un délai raisonnable ou dans le délai prévu, et que ce retard oblige l'importateur à verser des droits, taxes ou autres redevances supplémentaires. Ces manquements de la part de la douane constituent une omission, et la personne concernée doit disposer d'un droit de recours à l'encontre de cette omission.

Les omissions peuvent prendre diverses formes suivant la procédure ou l'opération concernée. Pour déterminer si la douane a commis une omission, on se référera aux obligations qui lui sont imposées par la législation douanière et les dispositions de l'Annexe générale de la Convention de Kyoto.

Cette norme doit être considérée comme une pratique administrative conseillée et n'oblige pas la personne concernée à demander le motif de la décision ou de l'omission avant d'introduire un recours.

Norme 10.3

La personne directement concernée par une décision ou une omission de la douane est informée, après qu'elle en a fait la demande à la douane, des raisons ayant motivé ladite décision ou omission dans les délais fixés par la législation nationale. Elle peut alors décider d'introduire ou non un recours.

Les personnes directement concernées par une décision ou une omission devraient pouvoir obtenir, sur demande, une explication complète des raisons ayant motivé la décision ou l'omission dans un délai raisonnable fixé par la législation nationale. Cette mesure est nécessaire pour que l'intéressé puisse introduire un recours valide en temps voulu.

Comme indiqué dans la norme 10.2 ci-dessus, il est possible que certaines décisions ne puissent pas faire l'objet d'un recours, comme la fixation des heures d'ouverture des bureaux de douane ou des taux de change officiels. Bien que dans un environnement ouvert et transparent, les cas ne pouvant pas faire l'objet d'un recours soient normalement relativement réduits, l'administration est en droit de ne pas être surchargée par des demandes ne se rapportant pas à une décision ou à une omission susceptible de faire l'objet d'un recours. L'administration des douanes ne devrait être tenue de fournir des explications et une justification que pour les décisions ou omissions susceptibles de faire l'objet d'un recours, conformément aux dispositions de la législation nationale.

Norme 10.4

La législation nationale prévoit le droit de former un premier recours devant la douane.

Il est important que la personne concernée dispose de la possibilité de contester initialement une décision ou une omission de la douane au niveau administratif devant l'administration des douanes proprement dite, sans devoir faire appel à une autorité judiciaire indépendante. Le principe énoncé à la norme 10.4, à savoir l'introduction d'un premier recours devant la douane, peut permettre de résoudre le problème plus rapidement et à moindre coût, tant pour la personne intéressée que pour l'administration des douanes.

Le recours peut être introduit devant le bureau de douanes responsable de la décision ou de l'omission ou devant une autorité supérieure de l'administration des douanes.

Dans les cas les plus courants, il s'agit d'un importateur ou d'un voyageur contestant une décision prise par un fonctionnaire de première ligne. Le recours initial devrait être présenté devant un supérieur, devant le chef du bureau de douane local ou devant un bureau régional. Cette possibilité devrait être offerte avant que la question ne soit soumise à l'administration centrale. De telles procédures de recours permettent non seulement de trouver rapidement des solutions efficaces, dans l'intérêt de l'importateur ou du voyageur, mais également d'éviter à l'administration des douanes de consacrer du temps et de l'énergie à des recours d'importance mineure ou se rapportant à des problèmes strictement locaux. Des renseignements concernant cette procédure de recours devraient être fournis dans des avis aux usagers ainsi que dans les bureaux de douane (voir également les Directives relatives au Chapitre 9 de l'Annexe générale relatif aux renseignements et décisions communiqués par la douane).

Dans certains pays, le premier recours peut être introduit, au choix de la personne concernée, soit devant la douane, soit devant une autorité indépendante de l'administration des douanes. Cette autorité peut être un tribunal administratif qui, bien que ne faisant pas

véritablement partie du système judiciaire, possède néanmoins toutes les compétences nécessaires pour régler ces recours.

L'introduction d'un recours initial auprès des autorités douanières responsables de la décision ou de l'omission se révèle souvent la méthode la plus rapide et la moins onéreuse pour remédier à toute décision erronée ou omission. Ces autorités peuvent en effet, après examen du recours, modifier leur décision ou, en cas d'omission, prendre une décision.

Norme 10.5

Lorsqu'un recours introduit devant la douane est rejeté, le requérant a le droit d'introduire un nouveau recours devant une autorité indépendante de l'administration des douanes.

Pour qu'une procédure de recours garantisse à la personne concernée que son recours sera examiné de façon juste et impartiale, la norme 10.5 stipule que lorsque la douane rejette un recours, un droit de recours devant une autorité indépendante de l'administration des douanes qui a initialement examiné le recours doit exister.

La composition et la compétence de cette autorité indépendante peuvent varier d'un pays à l'autre. Il pourra s'agir, par exemple, d'un tribunal judiciaire, d'une juridiction spécialisée habilitée à régler les litiges douaniers ou d'une instance siégeant dans le cadre d'une procédure d'arbitrage préétablie.

Les pratiques nationales liées à cette norme sont reprises dans la partie «Méthodes d'application» des présentes directives (voir appendice).

Norme 10.6

En dernière instance, le requérant dispose d'un droit de recours devant une autorité judiciaire.

Un autre principe important est énoncé à la norme 10.6, qui stipule que le requérant dispose, en dernière instance, d'un droit de recours devant une autorité judiciaire indépendante. Dans certains pays, la législation nationale désigne l'autorité judiciaire habilitée à traiter ces recours.

De nombreuses administrations prévoient ce type de recours à tous les stades de la procédure. Ainsi, si un bureau de douane local prend une décision à l'encontre de laquelle la personne intéressée décide d'introduire un recours, ladite personne devrait être autorisée à présenter directement son recours devant une autorité judiciaire indépendante sans s'adresser à des niveaux plus élevés de l'administration des douanes. Toutefois, les frais occasionnés par ce type de démarche incitent généralement les requérants à suivre une procédure étape par étape. Néanmoins, dans certains cas, le requérant peut décider de soumettre la question à la plus haute autorité compétente dès que possible. Certaines entreprises d'envergure internationale peuvent effectuer un grande nombre de transactions ou posséder un volume élevé d'investissements et de clients sur lesquels le résultat du recours est susceptible d'avoir une incidence, et donc décider d'accélérer la procédure de recours afin d'obtenir une réponse définitive dans les plus brefs délais.

3. Forme et motifs du recours

Norme 10.7

Le recours est introduit par écrit; il est motivé.

Pour qu'un recours soit formé sur des bases claires et précises, la norme 10.7 stipule que les requérants doivent introduire leur recours par écrit en précisant les raisons qui motivent leur démarche. L'examen de la question repose ainsi sur des éléments de fait clairs et n'est pas soumis à des interprétations subjectives.

Les administrations des douanes devraient examiner les recours en s'intéressant au fond et non à la forme. En d'autres termes, et pour respecter le principe de la Convention de Kyoto révisée selon lequel la douane doit accepter les renseignements fournis sous plusieurs formes, notamment électronique, la douane devrait s'abstenir de prévoir des formules particulières pour les recours. Elle devrait accepter les renseignements qui lui sont communiqués dans la mesure où ceux-ci lui permettent de prendre une décision équitable en connaissance de cause. La législation ne devrait donc pas imposer de conditions déraisonnables ou inutiles concernant la forme dans laquelle un recours doit être introduit.

Toute personne ayant introduit un recours doit avoir le droit de le retirer si elle le fait avant que l'autorité compétente ait pris une décision à cet égard.

Norme 10.8

Un délai de recours contre une décision de la douane est fixé et ce délai doit être suffisant pour permettre au requérant d'étudier la décision contestée et de préparer le recours.

Afin de garantir le plein exercice du droit de recours, la norme 10.8 exige que les délais fixés soient suffisants pour permettre d'étudier la décision contestée et de préparer le recours contre la décision de la douane. Ce délai ne doit donc pas être trop court, mais doit également être compatible avec les lois de prescription applicables à chaque cas.

Il existera probablement des délais différents suivant la nature de la décision ou de l'omission. Ainsi, les décisions relatives à des questions de tarif et d'évaluation peuvent être assorties d'un certain délai tandis que celles relatives à des infractions mineures peuvent être assorties d'un délai différent. La plupart des pays prévoient un délai de 90 jours pour l'introduction d'un recours à l'égard de toute décision de la douane.

L'administration des douanes devrait toujours prévoir dans sa législation, dans des circonstances exceptionnelles, une prolongation du délai octroyé pour l'introduction des recours.

Norme 10.9

Lorsqu'un recours est introduit auprès de la douane, celle-ci n'exige pas d'office que les éléments de preuve éventuels soient déposés au moment de l'introduction du recours, mais elle accorde, lorsqu'il y a lieu, un délai raisonnable à cet effet.

Pour assurer l'efficacité de son recours, le requérant doit disposer d'un délai adéquat et raisonnable pour recueillir les éléments de preuve à l'appui de son recours après la date d'introduction de celui-ci. Il peut s'agir d'obtenir des documents justificatifs ou des témoignages auprès d'un expéditeur ou d'un client à l'étranger afin que le requérant puisse prouver l'exactitude de sa déclaration initiale. Le requérant peut également être tenu d'obtenir un certificat ou un témoignage auprès d'un gouvernement étranger. Le délai octroyé pour le recueil des éléments de preuve devrait donc être fixé compte tenu des considérations d'ordre pratique auxquelles la douane devra se soumettre pour recueillir tous les éléments de fait relatifs à l'instance. En revanche, la douane ne devrait normalement pas exiger la production d'éléments de preuves supplémentaires lorsque ces derniers ne sont pas nécessaires ou ne concernent pas le litige en cause.

Pour éviter toute utilisation abusive des procédures de recours, une fois expiré le délai octroyé pour l'introduction d'un recours à l'encontre d'une décision de la douane, aucune nouvelle demande et aucun nouveau recours ne devrait être introduit à l'égard de cette décision initiale. Les seuls éléments supplémentaires pouvant être communiqués doivent être ceux relatifs aux demandes introduites dans les délais voulus à l'encontre de la décision.

4. Examen du recours

Norme 10.10

La douane statue sur le recours et notifie sa décision au requérant par écrit, dès que possible.

Aux fins d'une bonne gestion équitable et ouverte des affaires publiques, la norme 10.10 stipule que la douane doit prendre une décision au sujet du recours dans les meilleurs délais. Elle exige également que la douane informe le requérant par écrit de la décision prise, dès que possible. Cette disposition ne vise pas à imposer un fardeau administratif inutile à la douane, mais à introduire une obligation de responsabilité dans la procédure de recours et de prévisibilité à l'intention des requérants et de la douane.

Norme 10.11

Lorsqu'un recours adressé à la douane est rejeté, cette dernière notifie également au requérant, par écrit, les raisons qui motivent sa décision, et l'informe de son droit d'introduire éventuellement un nouveau recours devant une autorité administrative ou indépendante, en lui précisant, le cas échéant, le délai avant l'expiration duquel ce nouveau recours doit être introduit.

Afin d'assurer davantage d'équité dans la gestion des procédures de recours, la norme 10.11 exige que la douane indique aux requérants, par écrit, les motifs pour lesquels elle rejette le recours introduit. En outre, la douane doit également informer le requérant, par écrit, de son droit d'introduire un nouveau recours à l'encontre de la décision auprès d'une autre autorité, en précisant les délais accordés pour l'introduction de ce nouveau recours.

Cette norme est un complément nécessaire à la norme 10.5, qui stipule que le requérant doit disposer d'un nouveau droit de recours devant une autorité indépendante de la douane.

Dans certains pays, le requérant est informé de la possibilité d'introduire un nouveau recours à l'encontre de la décision de rejeter le recours initial, alors que dans d'autres, cette information est donnée par le biais d'avis préimprimés ou de brochures fournissant des renseignements au requérant sur les voies de recours ultérieur qui lui sont ouvertes. Quel que soit le support écrit utilisé, il doit indiquer clairement au requérant les cas où une autre voie de recours lui est ouverte et la marche à suivre à cette fin.

Norme 10.12

Lorsqu'il a été fait droit au recours, la douane se conforme à sa décision ou au jugement des autorités indépendantes ou judiciaires dès que possible, sauf lorsqu'elle introduit elle-même un recours à l'égard de ce jugement.

La norme 10.12 énonce un autre principe important en matière de bonne gestion des affaires publiques. Lorsqu'il est fait droit au recours, l'administration des douanes doit mettre en oeuvre la décision dès que possible. En d'autres termes, même si la douane n'approuve pas la décision prise en définitive dans le cadre d'une procédure de recours, elle ne peut pas retarder la mise en oeuvre d'une décision qui n'est pas en sa faveur.

Toutefois, lorsque l'administration des douanes a introduit son propre recours à l'égard de la décision prise concernant le recours initial, elle n'est normalement pas tenue de mettre en oeuvre cette décision tant que le recours qu'elle a introduit n'a pas été examiné par l'autorité compétente.

A titre d'exemple, si la décision prise dans le cadre d'un recours oblige la douane à rembourser les droits et taxes suite au classement d'une marchandise dans une autre position tarifaire assortie de droits moins élevés, la douane n'est pas tenue d'effectuer le remboursement tant que son propre recours n'a pas été examiné. Toutefois, si la douane décide de ne pas introduire un nouveau recours, elle devra modifier le classement et rembourser le montant en cause dans les meilleurs délais après la publication de la décision.

5. Conclusion

En résumé, le droit d'introduire un recours à l'encontre d'une décision ou d'une omission de la douane est un principe fondamental en matière de bonne gestion des affaires publiques. Le processus de gestion des recours et de prise de décision à cet égard doit être aussi simple, direct et rapide que possible. Toutes les conditions imposées au requérant et à la douane doivent être clairement énoncées dans la législation et d'un accès aisé pour toutes les parties. La douane doit informer les requérants par écrit des décisions prises et doit mettre en oeuvre sans délai les décisions prises en définitive.

Appendice

Méthodes d'application

1) Nouvelle Zélande

1. La Nouvelle Zélande gère la Norme 10.5 par le biais de l'Autorité de recours en matière douanière (CAA).

2. La CAA est un organe de justice indépendant mis en place dans le cadre de la Loi de 1996 sur les douanes et accises et géré par le ministère de la justice.

3. Il reçoit les recours déposés à l'encontre des évaluations, décisions, déterminations ou orientations formulées dans le cadre de la loi par le Directeur général de la douane de Nouvelle Zélande.

4. La CAA peut confirmer, contredire ou modifier une décision du Directeur général de la douane de Nouvelle Zélande.

5. Une personne peut déposer auprès de la Haute Cour un recours à l'encontre d'une décision rendue par la CAA. La Haute Cour a autorité sur les questions pénales et civiles et traite en première instance ou en appel les dossiers émanant d'autres cours ou de certains tribunaux.

6. La CAA est actuellement composée d'une personne, nommée par le Gouverneur général sur recommandation du ministre de la douane et du ministre de la justice. Toutefois, en cas de nécessité, plusieurs autorités peuvent être créées. Les procès peuvent avoir lieu sur tout le territoire de la Nouvelle Zélande.

7. La CAA permet de faire appel facilement et pour une somme modique des décisions du Directeur général de la douane de Nouvelle Zélande. La CAA est indépendante vis-à-vis de la douane de Nouvelle Zélande et elle peut traiter les affaires “à partir des documents” et sans qu'il soit nécessaire que les parties se présentent.

8. Les dispositions légales qui régissent la CAA figurent dans la Partie 16 de la Loi de 1996 sur les douanes et accises, relative aux Autorités de recours en matière douanière (sections 244 à 274). La Partie 16 fixe les règles de mise en place et de fonctionnement de la CAA.

9. La Loi de 1996 sur les douanes et accises peut être consultée sur le site web suivant : www.legislation.govt.nz.

10. Les amendements récents apportés à la Loi de 1996 sur les douanes et accises renforcent la Norme 10.5. Les dispositions de recours concernant les marchandises saisies par confiscation ont été modifiées et permettent aujourd'hui de déposer un recours en première instance auprès du Directeur général, et de disposer d'un droit de recours auprès du CAA si la personne n'est pas satisfaite de la décision du Directeur général.

2) Etats-Unis

Bien avant qu'ils ne deviennent Partie Contractante à la Convention de Kyoto d'origine ou à la Convention de Kyoto révisée, les Etats-Unis disposaient d'une procédure de recours permettant aux personnes à propos desquelles la douane a pris une décision administrative finale défavorable de solliciter la révision de ladite décision, en s'adressant à l'origine au Tribunal des douanes des Etats-Unis puis à son successeur, le Tribunal des Etats-Unis pour le commerce international (USCIT).

La Loi sur le Tribunal des douanes de 1980 a entraîné la création de l'USCIT, en remplacement du Tribunal des douanes des Etats-Unis alors en place depuis 90 ans. L'USCIT traite d'affaires en relation avec les questions de commerce international, notamment des recours et des contestations déposées auprès de différentes administrations des Etats-Unis, comme l'Administration des douanes et de la protection des frontières (CBP). La Loi sur le Tribunal des douanes de 1980 a été adoptée en raison de la complexité et de l'ampleur croissantes des litiges concernant la douane et le commerce international et elle visait à améliorer l'efficacité du système judiciaire fédéral en matière de litiges dans le commerce international.

L'USCIT fait partie de l'appareil judiciaire de l'Administration des Etats-Unis, totalement indépendant du pouvoir exécutif dont dépendent la CBP et d'autres administrations chargées de l'application de la loi. Selon la nature des affaires traitées, la procédure de recours doit être initiée dans un délai spécifique prévu par la loi. Pou plus de détails sur le moment où il convient de demander l'examen de contestations par la justice, voir par exemple le Titre 28, paragraphe 2636 du Code des Etats-Unis.

Les recours émanant de l'USCIT relèvent de la compétence exclusive de la Cour d'appel des Etats-Unis pour le Circuit fédéral, et les recours ultérieurs sont traités par la Cour Suprême, chargée aux Etats-Unis de se prononcer en dernière instance.