

La Douane comme instrument de protection des Droits de l'Homme

R E S U M E

I. Problématique

Les problèmes de la Douane ont de tout le temps occupé une place ambiguë dans les relations sociales des Etats. L'histoire de la politique douanière tire son origine de l'antiquité. Pendant l'époque romaine, l'impôt douanier fut prélevé par le fisc aux frontières des provinces, impôt estimé à 1/40^{ème} de la valeur des marchandises. Cette quotité fut destinée à alimenter les fonds du Trésor Public pour permettre à l'Etat d'accomplir ses missions régaliennes. Ce qui a nécessité le déploiement des douaniers le long des frontières en vue de canaliser la marchandise vers les points de perception des droits y relatifs bien souvent au risque et péril de leur vie.

L'apparition de la fraude et de la contrebande a généré une insécurité économique, politique et sociale au sein de la communauté des Etats-Nations. C'est la France qui formalisa le système douanier que nous connaissons aujourd'hui. En effet, en 1786, le Pouvoir politique notamment l'Assemblée Constituante, se saisit du dossier douanier et légiféra pour la première fois à ce sujet. Ainsi naquit le premier code douanier. La Belgique avec le reste de l'Europe, les Etats-Unis d'Amérique (USA), l'Etat Indépendant du Congo (EIC) en Afrique et tant d'autres pays emboîteront le pas.

Plus tard, en 1948, avec la création du GATT, les tarifs douaniers sont institués comme seuls obstacles aux échanges autorisées à titre permanent sur le territoire douanier international. Néanmoins, les parties contractantes sont appelées à échanger des concessions tarifaires suivant la procédure dynamique des négociations multilatérales et à sanctionner ces concessions par le procédé juridique de la consolidation des tarifs douaniers. Sept rounds des négociations sur les réductions tarifaires ont été entrepris durant son existence. Notre pays la République Démocratique du Congo, y a, d'une manière ou d'une autre, pris part. Outre les droits de douane qui constituent en fait des barrières tarifaires, d'autres prélevements - taxes, surtaxes, droits anti-dumping, les droits compensateurs destinés à neutraliser l'effet des subventions pratiquées par les pays exportateurs, redevances douanières - sont autorisés auxquels s'ajoutent les contingentements et les prohibitions en vue de protéger l'espace économique national. C'est le début de l'universalisation des règles douanières que gère actuellement l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD).

Devant de nouvelles exigences découlant des activités économiques du commerce international, aux missions initiales de surveillance des frontières, fiscale et financière, se sont ajoutées d'autres missions notamment économique, commerciale, de collaboration avec d'autres administrations, de coopération, de formation aux techniques modernes de gestion des activités douanières et récemment, de sécurité (¹).

Ce qui a pour conséquence sur le plan juridique l'adaptation de la législation à ce nouvel environnement. Parmi les axes de cette adaptation figurent la simplification des formalités liées au dédouanement, la création des procédures permettant de rapprocher les opérateurs économiques de l'Administration douanière telles que le dédouanement à domicile, l'octroi des régimes suspensifs dits "économiques" susceptibles de les placer dans des conditions favorables pour affronter la compétition internationale, l'harmonisation et l'uniformisation au plus haut degré des régimes douaniers, la conception et la vulgarisation d'un langage commun du commerce international et d'une éthique douanière.

Malgré cet effort, l'image que la Douane suscite auprès du public en général et de la communauté congolaise en particulier est négative : les services douaniers font de la tracasserie, sont qualifiés parfois des voleurs, des terroristes fiscaux, pour ne citer que ces quelques caractéristiques

¹ Cette nouvelle mission est apparue consécutivement aux événements tragiques du 11 septembre 2001 à New York et à Washington aux USA.

saillantes. C'est un réquisitoire sévère à l'image des collecteurs cupides d'impôt évoqués dans la Bible chrétienne⁽¹⁾.

Cependant, une opinion scientifique contraire a été développée par le Professeur Gérard BALANDA MIKUIN LELIEL dans son cours de "*Typologie des droits de l'homme*", point de vue qui a bouleversé la vision négativiste précédente. En effet, à propos des instruments juridiques universels, régionaux et nationaux de protection des Droits de l'Homme, le Professeur précise : "*Les droits de l'homme de la 2ème génération se trouvent dans les constitutions des Etats et dans certaines législations particulières en l'occurrence les législations du travail, économique et douanière*"⁽²⁾.

La déclaration de ce scientifique de renommée nationale et internationale vient bouleverser l'opinion généralement admise. Par ailleurs, elle rejoint et conforte celle de Jean BASTID qui précise que l'institution des droits de douane a pour but, non seulement de procurer des ressources, mais aussi d'intervenir dans les mécanismes économiques et sociaux. Le protectionnisme, dit-il, fait partie du droit économique et social⁽³⁾.

De ce qui précède, la présente étude rentre dans le cadre d'une recherche vérification puis exploratoire et descriptive. Elle s'appuie sur la transdisciplinarité. Ce terme, cher à l'UNESCO⁽⁴⁾, vient de la combinaison du préfixe « trans » et du radical « discipline ». Cette expression signifie donc ce qui est à la fois « entre les disciplines », « à travers les disciplines », « dans les disciplines » et « au-delà des disciplines »⁽⁵⁾. Sa finalité est la compréhension des problèmes complexes imbriqués à plusieurs niveaux de réalité ou de dimension que les disciplines et la pensée classique ne sont pas en mesure d'appréhender⁽⁶⁾. Toutefois, la vision transdisciplinaire en elle-même est insuffisante pour pénétrer les problèmes complexes qui bouleversent la vie des organisations modernes. Il lui faut un apport substantiel du management. Celui-ci est pris ici comme une méthode de direction qui permet de prendre des décisions plus rationnelles, mieux préparées et plus efficaces et favorisant un fonctionnement plus souple des organisations ou des entreprises.

Pour le Professeur N'SAMAN-O-LUTU, le management est la combinaison des toutes les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs de l'organisation et a pour but la réussite⁽⁷⁾. Il prend ses racines dans beaucoup d'autres sciences telles que la sociologie, la psychologie, l'économie, la statistique, la mathématique, l'organisation, le droit et actuellement, on parle de la physique et de la biologie. La combinaison avec la transdisciplinarité donne une nouvelle lueur à la compréhension des problèmes actuels et à leur solution. C'est le cas des Droits de l'Homme au sein de la Douane.

Le concept de Droits de l'Homme existe depuis plusieurs siècles. Dans leur évolution, il fallait attendre le 10 décembre 1948, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies pour que les Droits de l'Homme prennent à la fois forme et ampleur inimaginables. Le terme "homme" doit être compris dans le sens de la personne humaine située dans l'infinité de ses réseaux relationnels. C'est l'être humain en tant que personne qui est sujet des droits et des obligations envers lui-même et envers la communauté. Ceux-ci sont un ensemble de principes découverts par la raison humaine dans l'être réel de l'homme et des choses comme résultant de la nature même et constituant par là même

¹ Louis SEGOND, La Bible - Evangile selon Saint Luc, 19 : 2, 8.

². Gérard BALANDA MIKUIN LELIEL, Typologie des Droits de l'Homme, cours inédit, Séminaire de DEA, CHAIRE UNESCO/ UNIKIN, 2001 – 2002.

³. Jean BASTID, Les douanes, collection «Que sais-je ? » n°84b, éd. PUF, Paris, 1965, p.11.

⁴. UNESCO, Charte de la Transdisciplinarité.

⁵. Ibidem.

⁶. La transdisciplinarité est soutenue par quatre piliers à savoir : les niveaux de Réalité multiple, la logique du tiers inclus, la complexité, la dynamique engendrée par l'action de plusieurs niveaux de Réalité à la fois.

⁷. N'SAMAN O LUTU, Management et leadership des cadres, cours inédit, Séminaire de DEA, CHAIRE UNESCO/UNIKIN, 2001 – 2002.

les normes universelles, inviolables, intangibles d'après lesquelles doit se régler fondamentalement tout ordre qu'il soit moral, économique, juridique et social"⁽¹⁾.

La diffusion et l'application de ces normes nécessitent, pour les Nations Unies, des outils appropriés. Plusieurs institutions au niveau international, régional, national et local sont créées, organisées et mises en place pour substantiellement contribuer à l'exercice de ces Droits de l'Homme⁽²⁾. Par contre, d'autres institutions existantes sont dotées d'un mandat particulier. Pour ce faire, les Gouvernements des Etats, premiers responsables du pouvoir politique, disposent d'une administration chargée d'exécuter ses décisions. La Douane fait partie de cette administration.

Pour réaliser cette étude, nous nous sommes posé quatre questions essentielles ci-après :

1. Quelle place occupe la Douane dans la gestion des affaires publiques internationales et des Etats-Nations dont la République Démocratique du Congo (R.D.C.) ?
2. De quelle manière protège-t-elle les Droits de l'Homme ?
3. Cette protection est-elle explicite ou implicite ?
4. Lesquelles des générations de Droits de l'Homme sont protégées et pour quelles catégories de personne ?

II. Hypothèses de travail

Quatre hypothèses sous-tendent notre étude, à savoir :

1. La douane occupe une place prépondérante dans la gestion des affaires publiques internationales et celles nationales depuis la nuit des temps ;
2. Elle protège les Droits de l'Homme de plusieurs manières simultanées. D'abord, par la conception et l'organisation au niveau international des normes douanières universelles applicables sur tout territoire douanier ; ensuite, par la coopération avec d'autres organisations et institutions internationales ayant un droit de regard sur les activités économiques et commerciales mondiales ; et enfin, sur le plan interne, cette protection est assurée par l'application des législations douanières, financières, comptables, budgétaires, administratives, tarifaires et connexes ;
3. Si la protection de la société par la Douane est explicite, celle des Droits de l'Homme est implicite ;
4. La Douane protège les cinq générations des Droits de l'Homme suivantes : les droits de la première génération ou droits civils et politiques ; les droits de la deuxième génération ou droits économiques, sociaux et culturels ; les droits de la troisième génération ou droits communautaires (droits à la solidarité et au développement) ; les droits de la quatrième génération ou droits humanitaires ; les droits de la cinquième génération ou droits catégoriels (droits de l'Enfant, droits de la Femme). Quant aux personnes protégées, il s'agit des usagers⁽³⁾ et des consommateurs, personnes physiques et / ou morales.

Ce sont donc ces hypothèses qui seront soit infirmées, soit confirmées au cours de cette étude.

III. Objectifs et intérêt de l'étude

La recherche telle que nous comptions la mener poursuit quatre principaux objectifs, à savoir :

¹. CDH, : Institutions nationales pour les droits de l'homme - Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Série sur la formation professionnelle n° 4, éd. NU, New York, 1996, p. 13..

². Ibidem.

³ Opérateurs économiques – importateurs, exportateurs, entrepositeurs, commissionnaires en douane, transporteurs.

- 1° faciliter le partage des informations avec les personnes, douaniers ou non, intéressées à tout ce qui a trait aux Droits de l'Homme ;
- 2° contribuer à atteindre les objectifs de l'UNESCO, notre alma mater, et de ceux de la décennie des Nations Unies 1995-2004, décennie consacrée à l'éducation aux droits de l'homme;
- 3° doter la Douane d'un nouveau concept à intégrer dans ses missions, celui relatif à la protection et à la promotion des Droits de l'Homme. Aux Responsables internationaux des Droits de l'Homme, ils peuvent, à l'instar des autres organisations internationales, utiliser la Douane pour atteindre leurs objectifs propres ;
- 4° aux Africains et Congolais, ce travail pourra les aider à prendre conscience que la bonne gouvernance des finances publiques en général et des douanes en particulier est aussi une autre manière de protéger et de promouvoir les Droits de l'Homme.

Notre étude a suscité un triple intérêt :

- au plan personnel, elle nous a permis d'approfondir nos connaissances scientifiques dans ce domaine ;
- au plan théorique, il s'agit d'apporter une contribution à la science dans la mesure où la transdisciplinarité a facilité le croisement, l'intégration et la compénétration de plusieurs disciplines pour une lecture nouvelle et réaliste des problèmes de la société ;
- au plan pratique, cette étude constitue une invitation adressée à ceux qui tiennent la gestion de la Douane au niveau international, national et local de savoir que dans l'accomplissement de leur travail quotidien, ils sont des acteurs en matière de protection des Droits de l'Homme.

IV. Délimitation de l'étude

Notre travail est délimité dans l'espace, dans le temps et d'une façon fonctionnelle.

Sur le plan spatial, il concerne non seulement le territoire douanier international mais aussi celui national (congolais) où se pratiquent respectivement le management douanier stratégique, normatif et opérationnel.

S'il a été facile de délimiter dans l'espace le sujet, la délimitation temporelle nous a paru délicate dans la mesure où les faits marquant l'histoire des Droits de l'Homme et de la Douane avant et après 1948, date charnière, jusqu'à ce jour, sont très utiles dans la compréhension des phénomènes sous examen. En effet, les dates comme 1215, 1688, 1689 et 1789 pour les Droits de l'Homme ; 1885, 1908, 1949, 1952 et 1964 pour la Douane ne peuvent être oubliées. Toutefois, il y a lieu de souligner à ce niveau, qu'à la lecture des faits historiques, la Douane et les Droits de l'Homme sont intimement liés aux grands événements qui ont bouleversé le monde.

Sur le plan fonctionnel, notre étude se penchera sur le rôle que la Douane et les Droits de l'Homme sont censés jouer dans la vie des citoyens et des organisations.

V. Méthodologie

Pour réaliser cette étude, nous avons fait recours d'une part à quatre méthodes qualitatives et d'autre part à trois méthodes quantitatives. Il s'agit de la première catégorie, la méthode historique, systémique, dialectique et comparative. Et pour la seconde, la méthode statistique, l'analyse sémantique et l'analyse quantitative.

Quant aux techniques, nous avons fait usage de deux catégories: vivantes et non-vivantes. Sont rangées dans la première catégorie l'interview, l'observation participante, l'expérience et l'échantillonnage. Et Sont rangées, dans la seconde catégorie, l'échantillonnage et la technique documentaire.

VI. Collectes des données

Pour vérifier nos hypothèses de recherche, des échantillons ont été prélevés.

Il s'agit notamment de la procédure de dédouanement des marchandises ordinaire et exceptionnelle; les commissionnaires en douane agréés ; les transporteurs en douane agréés ; les entrepôts douaniers agréés ; le tonnage des marchandises stockées et déclarées en 1998 ; la déclaration douanière à l'importation et à l'exportation définitive des marchandises ; les recettes générées sous l'Etat Indépendant du Congo, sous le Congo-Belge et la République Démocratique du Congo ; le budget des recettes de l'Etat des exercices 2001, 2002 et 2003 ; les recettes hors-assignations budgétaires perçues par la Douane au profit de la Direction Générale des Recettes Domaniales, Judiciaires et de Participation, du Fond de promotion Industrielle (Taxe relative à la promotion de l'industrie), de l'Office de Gestion du Fret Maritime ; le manque à gagner dû aux exonérations économiques, sociales et culturelles (de 1998 à 2002) ; la demande de 32 entreprises relative à la réduction des taux sur les intrants industrielles et indiscutables; les bénéficiaires du régime CKD et MKD ; les recommandations du Fonds Monétaire International sur la protection indue pour les industries inexistantes et sur la position résiduelle par rapport aux positions spécifiques, les 322 recommandations de l'Organisation Mondiale des Douanes ; la Convention de Bâle sur les déchets dangereux ou toxiques ou nocifs ; la formation technico-professionnelle des usagers de la Douane ; les paiements échelonnés, les crédits de paiement accordés aux industriels soumis aux droits d'accises par service et par province, et enfin la Cour Judiciaire d'Appel en matière douanière essaimée sur l'ensemble du territoire douanier national.

VI. Etat de la question

Notre étude, telle que formulée, nous a conduit à consulter plusieurs ouvrages dans les différents domaines intéressés de notre travail, notamment la douane, les finances publiques, les droits de l'homme, l'économie et le management. Le domaine douanier n'est pas très riche en ouvrage. Nous avons recensé à peine cinq principaux dont « Le droit douanier communautaire » de BERR et TREMEAU ⁽¹⁾, « Le droit douanier zairois » d'Alexis S. THAMBWE MWAMBA ⁽²⁾, « La douane » de Jean BASTID ⁽³⁾ « Le régime des exonérations douanières en RDC » de Yoram ECIBA W'ESSANGANINO ⁽⁴⁾ et « L'Office des Douanes et Accises face à l'évolution technologique : quelle stratégie pour l'adaptation des ressources humaines ? » de Simon KATENDE KANUMUANGI ⁽⁵⁾.

Si les quatre premiers ont consacré leur littérature à l'organisation douanière, le dernier a axé sa réflexion sur la formation continue et permanente des douaniers. En définitive, aucun d'entre eux n'a fait allusion aux Droits de l'Homme.

Outre ces experts, nous nous sommes rapprochés des publications de l'Organisation Mondiale des Douanes. Celles-ci tournent non seulement autour de l'organisation, à la technique et à la technologie douanière mais aussi à des aspects de politique internationale tels que le blanchiment d'argent sale, le terrorisme, la drogue, les espèces rares menacées d'extinction, les biens culturels, les déchets toxiques et la protection du consommateur. Elle aborde aussi une trentaine des conventions internationales se rapportant aux marchandises du commerce international dont une partie est conçue et gérée par elle-même et une autre provient des autres organisations internationales pour application. Aucune de ses dispositions ne se rapporte aux Droits de l'Homme.

¹ BERR et TREMEAU, Le droit douanier communautaire, éd. Economica, Paris, 1999.

² Alexis S. THAMBWE MWAMBA, Droit douanier zairois, éd. P.U.Z., Kinshasa, 1996.

³ Jean BASTID, op.cit.

⁴ YORAM ECIBA W'ISSANGANINO, Le régime des exonérations douanières en République Démocratique du Congo, éd. CEDIS, Kinshasa, 2002.

⁵ Simon KATENDE KANUMUANGI, L'Office des Douanes et Accises face à l'évolution technologique : Quelle stratégie pour l'adaptation des ressources humaines ?, éd. C.R.P.A./I.P.N., Kinshasa, 2003.

Afin d'éclairer davantage notre compréhension des phénomènes, nous nous sommes en plus intéressés aux différents cours dispensés dans les institutions d'enseignement supérieur et universitaire général et spécialisé de la RDC, notamment ceux de l'Ecole Nationale des Finances (E.N.F) qui dispose de la section «Douanes et Accises» depuis sa création en 1972. Le constat est le même : seuls les aspects techniques et technologiques de la douane y sont développés ; aucune référence aux droits de l'homme. Toutefois, nous avons trouvé des indices sérieux dans le séminaire du Professeur BALANDA où il précise clairement que la législation douanière contient des dispositions en relation avec les Droits de l'Homme⁽¹⁾). Il a suscité en nous une vive curiosité scientifique, leitmotiv qui nous a poussés à décortiquer cette législation d'environ 429 articles sur plus de 300 pages.

Par ailleurs, nous avons été attentifs aux quelques conférences animées sur la douane, dont celle de Jean Denis MBOMY MALUKU, expert douanier congolais accrédité à l'OMD à Bruxelles, conférence tenue à Kinshasa au mois de mai 2003 au Quartier Général de la Brigade douanière de l'OFIDA sur les déchets dangereux, nocifs et toxiques, au cours de laquelle, il a attiré l'attention des usagers de la douane sur une catégorie des marchandises qui voyagent à travers le monde, d'un coin à un autre, susceptible de nuire à la santé humaine et à l'environnement de l'homme. Elle tue, comme une arme à feu ou blanche (Et nous, nous le qualifions d'arme verte). Une fois de plus, aucune allusion n'est faite aux Droits de l'Homme par le conférencier !

Dans le domaine des finances publiques, quatre experts ont attiré notre particulière attention. Il s'agit des professeurs : Grégoire BAKANDEJA wa MPUNGU, John F. DUE, Paul De BRUYNE et KIBUEY MULAMBU⁽²⁾.

Le premier, dans sa réflexion sur les finances publiques comme instrument du développement national, fait le lien entre les deux paramètres : finances et développement. Dans un autre livre⁽³⁾, il parle des comptes publics-prospectifs et rétrospectifs qui doivent être approuvés chaque année par le Pouvoir législatif. Donc, un pas vers les droits politiques. Le second, lui, a pu évoquer le rôle de l'impôt indirect composé de droits et taxes des douanes et des accises dans le processus de développement des pays du tiers monde. Selon lui, ces droits et taxes ont un impact sur la stabilité économique et sociale, sur la croissance et la mobilisation des recettes du Trésor Public, paramètre ayant une incidence directe sur le développement. Le troisième insiste sur le fait que les finances publiques ont pour essence première la satisfaction des besoins publics. Ceux-ci constituent, à notre avis, la demande tandis que l'offre est représentée par l'action de l'Etat face à ces besoins publics. Le quatrième a évoqué les différents acteurs des finances publiques congolaises. Toutefois, de tous ces financiers publics, aucun n'a fait allusion aux droits humains.

Dans le domaine de management, les auteurs tels que Hellriegel et al⁽⁴⁾ ou KOTLER DUBOIS⁽⁵⁾ que nous avons consultés ont évoqué le rôle du management et du manager, qui est celui de catalyseur dans les organisations et que parmi les outils qu'il utilise pour la réussite des actions entreprises, il y a lieu de citer le marketing. Celui-ci a, en fait, pour rôle principal de circonscrire les besoins humains individuels ou collectifs et propose des produits correspondants pour les satisfaire en qualité et en quantité. La satisfaction est le croisement de l'offre et de la demande des produits. Cependant, aucun d'entre eux n'a nullement fait allusion aux Droits de l'Homme.

Devant l'insatisfaction découlant de la revue de la littérature précédente, nous nous sommes rabattus de prime abord aux différentes législations dans les domaines douanier, comptable, financier, administratif, budgétaire et tarifaire existantes dans notre pays, le Congo, dont celles de l'EIC (1886), du Congo-Belge (1949 et 1950) et celle de la RDC (1960 à ce jour). Les unes et les autres visent la protection économique, sociale et culturelle. Toutefois, aucune

¹ Gérard BALANDA MIKUIN LELIEL , op.cit.

² Cfr Bibliographie.

³ Ibidem.

⁴ Hellriegel, et all., Management des organisation, éd. De Boeck Université, Bruxelles, 1992.

⁵ KOTLER DUBOIS, Marketing management, éd. Publi-Union, Paris, 1986.

d'elles ne fait explicitement allusion aux Droits de l'Homme⁽¹⁾. Il en est de même des Codes des Investissements institués à diverses époques en RDC. Dans l'ensemble, nous avons dénombré plus ou moins quatre cents articles⁽²⁾.

En ce qui concerne le domaine des Droits de l'Homme, les nombreux ouvrages lus se consacrent avec beaucoup de pertinence aux droits de la personne humaine. Pour besoin de compréhension, nous les avons répartis en trois catégories. Il y a, en premier lieu, la législation internationale constituée des chartes et pactes internationaux à adhésion des parties tels que la D.U.D.H., les pactes des droits civils et politiques, le pacte des droits économiques, sociaux et culturels, la déclaration du droit au développement, la convention sur les droits de l'Enfant et de la Femme.

En second lieu, les points de vue des spécialistes de différents comités de Droits de l'Homme de l'ONU ou assimilés qui examinent la pratique de Droits de l'Homme à l'échelle mondiale ont été pris en compte. En troisième lieu, il y a lieu de retenir un ensemble de publications qui définissent par leur engagement militant en faveur des Droits de l'Homme. Leurs auteurs, dans de véritables pamphlets contre l'Etat et la communauté internationale, en appellent à la résistance contre l'arbitraire et la lutte contre l'oppression.

C'est le cas notamment d'Alain GEWIRTH qui, dans son ouvrage "Droits de l'Homme - Défense et illustrations"⁽³⁾ s'efforce de justifier les droits de l'homme à partir des droits moraux. Il s'attache ensuite à définir les applications du principe des Droits de l'Homme à certains problèmes essentiels de la vie humaine au plan alimentaire, sanitaire, politique, civique et démocratique.

Pour lui, les Droits de l'Homme s'étendent aux faits sociaux et économiques de même qu'aux faits politiques et civiques car ces droits sont issus des conditions indispensables à l'action des hommes. Cependant, tous ces auteurs n'ont fait aucune allusion à la Douane !

Nous avons trouvé, par ailleurs des travaux à caractère scientifique les plus souvent écrits par les juristes - les spécialistes en droit public principalement. Ce qui est une bonne chose - parmi lesquels nous avons retenu les ouvrages universitaires d'un côté et ceux des membres des organisations internationales, de l'autre. La plupart d'entre eux ont mené des analyses fouillées de la théorie juridique des Droits de l'Homme. C'est le cas de Dieudonné KALINDYE BYANJIRA⁽⁴⁾. Toutefois, aucun d'eux n'a fait allusion à la Douane.

En outre, nous avons cherché, en vain, les indices d'écrits des économistes, managers, financiers et comptables sur les Droits de l'Homme. Il n'y en a pas⁽⁵⁾. Notre réflexion vient explorer là un champs vierge. La présente étude, nous semble-t-il, est donc modestement une première, un essai pionnier. Par ailleurs, nous militons pour que l'on puisse quitter la vision disciplinaire ou interdisciplinaire ou pluridisciplinaire, très limitée pour celle transdisciplinaire. Nous avons pu traduire dans le concret la pensée de René CASSIN, l'un des pères de la D.U.D.H., qui stipule comme suit : "*La science des droits de l'homme est constituée de toutes les disciplines qui mettent l'homme en exergue en protégeant sa dignité en tous temps et en tous lieux. Les sciences humaines et exactes concourent à la protection et à la promotion de la dignité humaine*"⁽⁶⁾.

Dans ce travail, nous avons fait dialoguer et interpréter des sciences et techniques qui, jusque hier, étaient distantes les unes des autres. Elargissant notre vision prospective sur les Droits de l'Homme, nous croyons désormais ouvrir une brèche de la transdisciplinarité, mieux une symbiose entre ces droits et d'autres disciplines scientifiques : les finances publiques et les Droits de l'Homme, l'économie et les Droits de l'Homme, le marketing et les Droits de l'Homme, la comptabilité

¹ Pour les déceler, il fallait donc faire appel non seulement à la sémantique mais aussi à l'analyse quantitative (cfr. Supra).

². D.U.D.H. : 31 articles.

³. Alain GEWIRTH, Droits de l'homme-Défense et illustration, éd. Nouveaux Horizons, Paris, 1982.

⁴. Dieudonné KALINDYE BYANJIRA, Introduction aux Droits de l'Homme - Histoire, typologie et systèmes de promotion et de protection, éd. IADHID, Kinshasa, Avril 2003.

⁵. Cfr. Bibliographie.

⁶. Cfr. Supra, épigraphie.

publique et les Droits de l'Homme, les douanes et les Droits de l'homme, le management et les Droits de l'Homme.

Tel qu'on peut le remarquer, notre travail s'est démarqué des travaux antérieurs cités ci-haut. Il en est ainsi dans la mesure où nous avons intégré et cela dans un cadre transdisciplinaire dans notre étude des éléments théoriques et pratiques de ces disciplines en puisant des illustrations dans le vécu quotidien des opérations de dédouanement des marchandises d'une part, et en établissant leur corrélation avec les Droits de l'Homme d'autre part. Ces disciplines constituent à notre sens de véritables vecteurs ou supports par excellence pour la promotion, si besoin en était encore, des droits de la personne humaine.

En outre, nous nous sommes aussi démarqués des autres dans le domaine des Droits de l'Homme par le fait que nous avons produit les nomenclatures des Droits de l'Homme, véritable matrice de la « Comptabilité des Droits de l'Homme », prélude au "Bilan des Droits de l'Homme". Enfin, les chiffres tels qu'arrêtés par les financiers et les comptables traduisent dans leur essence la protection ou la violation des Droits de l'Homme. Bref, notre travail rentre dans le cadre d'une véritable innovation scientifique.

VII. Plan de recherche

Notre étude comprend, outre une introduction et une conclusion générale, deux principales parties.

La première partie traite des considérations théoriques. Elle évoque successivement les normes des Droits de l'Homme depuis leur apparition jusqu'à leur normalisation ainsi que quelques notions de management et des finances publiques (chapitre I^{er}), de l'organisation du droit douanier au niveau du territoire douanier international (chapitre II) et du territoire douanier congolais (chapitre III).

La seconde partie, quant à elle, décrit la pratique de protection des Droits de l'Homme au sein de la Douane congolaise, particulièrement au niveau de la procédure de dédouanement des marchandises (chapitre IV), du recouvrement des recettes du Trésor Public et des Services publics apparentés découlant de l'application des tarifs douaniers et non-douaniers sur la marchandise du commerce international (chapitre V), de l'offre de la Douane devant la demande de protection économique et sociale que sollicitent ses usagers ainsi que les partenaires internationaux (chapitre VI).

VIII. Présentation et discussion des résultats

La vérification de nos hypothèses nous a conduits à réaliser non seulement un modèle théorique avec ses indicateurs d'évaluations mais aussi une quarantaine des tableaux, une dizaine de graphiques, une vingtaine des configurations et plus ou moins une centaine des abréviations.

A travers les faits historiques, nous avons appris que la Douane fut son apparition depuis l'antiquité et désigna l'endroit des réunions des administrateurs des finances pour prendre plus tard la signification d'impôt frappant le commerce des marchandises étrangères. Elle a donné, dans l'histoire du Christianisme l'un des disciples de Jésus-Christ, Mathieu. Dans sa vie, la Douane a émergé d'un environnement économique et social anarchique qui méprisa la population et mit ainsi des honnêtes commerçants en faillite.

Chaque partie du territoire douanier français au 16^e siècle disposait de son tarif propre. Devant ce foisonnement tarifaire, en vue de mettre de l'ordre, Jean-Baptiste COLBERT, Ministre français des Finances de LOUIS XIV, modernisa le système douanier de l'époque avec la mise sur pied d'un tarif et d'une législation douanière uniques et uniformes comme outils régulateurs de la vie économique et sociale. Cette réorganisation eut une incidence positive sur la production et la croissance de la richesse nationale et internationale. Ce modèle d'organisation subsiste jusqu'aujourd'hui. L'innovation majeure du système est que la Douane devint, depuis lors, un instrument de la politique économique et sociale et de protection de la société.

Plus tard, cette Douane fut réorganisée et élevée en "Régie" dirigée par huit régisseurs nationaux. Sur le plan technique, une loi douanière fut proposée pour la première fois à l'Assemblée

Nationale (Française). Ainsi naquit le premier code douanier. Sur le plan organisationnel, Napoléon Bonaparte, Empereur français, dota par la suite le service des Douanes d'un premier Directeur Général. Celui-ci dépendait directement des officiers militaires généraux tandis que dans son fonctionnement, les douaniers devraient se battre – souvent aux risque et péril de leur vie – pour arracher les marchandises en contrebande, activité encouragée par les forces armées.

La chute de cet empire entraîna momentanément la disparition de la Douane. Ce vide générera un désordre, une anarchie totale alimentée par une concurrence déloyale et sauvage au détriment des honnêtes opérateurs économiques et de la population. Celle-ci, avec la force des choses, poussa l'Etat à la réhabiliter. Ce fut le salut de la communauté (nationale française). Ainsi la Douane contribua largement à la construction de la paix sociale, gage de toute croissance et tout développement.

Par ailleurs, ce système se propagea à travers toute l'Europe jusqu'en Amérique. Les U.S.A. l'adoptèrent en 1890 avec la publication du premier tarif américain appelé "Tarif Mc KINLEY". Jean BASTID précise que c'est à partir de cette époque que le "protectionnisme" devient un droit économique et social. Il permit aussi l'exercice des droits civils et politiques, prémisses au niveau de la Douane des Droits de l'Homme.

Sur le plan historique, avant de devenir une organisation internationalement reconnue et respectée sous l'appellation d'Organisation Mondiale des Douanes, avec siège à Bruxelles en Belgique, organisme intergouvernemental qui a la gestion d'environ 30 conventions internationales en matière douanière et apparentée auxquelles sont assujetties plus ou moins cent soixante-dix administrations des douanes du monde, la Douane a traversé bien des étapes difficiles. Il en est de même des Droits de l'Homme.

Les Droits de l'Homme ont une genèse, un fondement et deux conceptions principales, à savoir, la conception libérale et la conception marxiste intégrée dans une conception mixte. Ces deux conceptions tantôt dualistes, tantôt complémentaires se préoccupent respectivement de l'individu et de la collectivité. La deuxième guerre mondiale a exercé une influence déterminante dans leur structuration. Elle a pu pousser la communauté à placer l'individu sous la protection internationale. Ainsi, l'homme devient en conséquence un sujet de droit international. C'est la conception juridique. Dans leur fonctionnement, "les Droits de l'Homme" constituent à la fois un discours et une action.

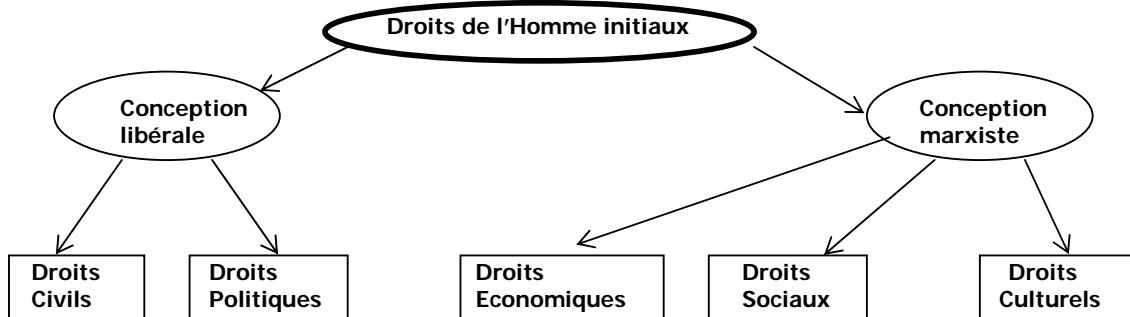
Du point de vue managérial, les Droits de l'Homme se fondent sur la satisfaction des besoins humains regroupés en plusieurs catégories. Pour les satisfaire, il est impératif de proposer des produits. D'où, on est en face de l'offre et de la demande des Droits de l'Homme.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que les Droits de l'Homme prirent leur origine en 1215 et ont connu une évolution lente jusqu'en 1789, date à laquelle fut adoptée en France la D.U.D.C. Cependant, il fallait attendre le 10 décembre 1948 pour que l'ONU fasse sienne cette déclaration et organise les Droits de l'Homme en un système à l'échelle mondiale : c'est l'universalisation des Droits de l'Homme qui a comme socle la D.U.D.H. avec ses deux pactes des droits civils et politiques d'une part économiques, sociaux et culturels d'autre part. Plus tard, d'autres droits spécifiques sont ajoutés tels que les droits humanitaires, droits à la solidarité et au développement, droits de l'Enfant et de la Femme.

L'ONU les organise sous forme d'un système universel aéré en plusieurs sous-systèmes dont européen, africain, inter-américain, asiatique et national ou congolais. A chaque sous-système, un extrait des Droits de l'Homme a été présenté dans ce travail à l'exception de celui asiatique et européen.

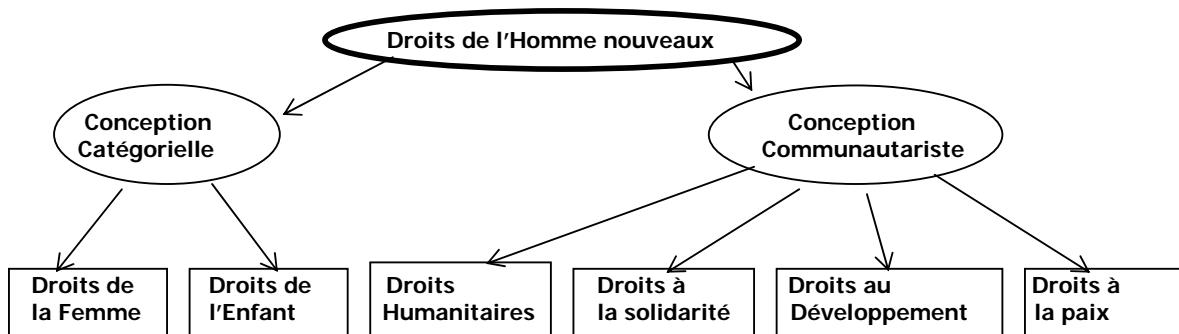
Ventilation des Droits de l'Homme initiaux et nouveaux

a) Ventilation des Droits de l'Homme initiaux



Source : De l'Auteur

b) Ventilation des Droits de l'Homme nouveaux



Source : De l'Auteur

Ces Droits de l'Homme sont effectivement vécus, quoique de façon implicite, à la Douane, car toutes les législations (douanières, financière, budgétaire, administrative, comptable, tarifaire et connexes) instruments de travail de la Douane, sont assises sur la protection de la société et par ricochet, des Droits de l'Homme. Nous avons pu nous en rendre compte en scrutant chaque phase de la procédure de dédouanement des marchandises ainsi que dans la gestion du tarif douanier.

Pour atteindre notre objectif de vérification des hypothèses de ce travail, nous avons prélevé une vingtaine d'échantillons pertinents auprès de la Douane congolaise (cfr supra) que nous avons confrontés aux nomenclatures des Droits de l'Homme. De cette confrontation, nous avons pu dégager que la Douane au niveau national et international protège les Droits de l'Homme, toutes générations confondues.

En effet, au niveau de la procédure de dédouanement, toute marchandise faisant l'objet du commerce international accompli, à sa sortie d'un territoire douanier quelconque et à son entrée dans un autre territoire douanier, des formalités complexes. De personnes physiques et/ou morales sont habilitées, après agrément de la Douane, à accomplir les formalités de dédouanement, à transporter et à entreposer les marchandises sous-douane appelées respectivement commissionnaires en douane agréés, transporteurs douaniers agréés et entreposoirs agréés. Quiconque remplit les conditions exigées peut évoluer dans ce secteur. Ainsi, plus de 160 entreprises au Congo ont bénéficié de cet avantage sans oublier leur regroupement associatif. L'exercice de ces activités pour une personne physique ou morale non reconnue est strictement prohibé et sévèrement puni. La répartition catégorielle se présente comme suit :

- Commissionnaire en Douane Agréés (91 entreprises, soit 56,88%) ;
- Transporteurs en Douanes Agréés (19 entreprises, soit 11,87%) ;
- Entreposoirs Douaniers Agréés (50 entreprises, soit 31,25%).

Tous ces usagers suivent une formation appropriée organisée par la Douane à ses propres frais.

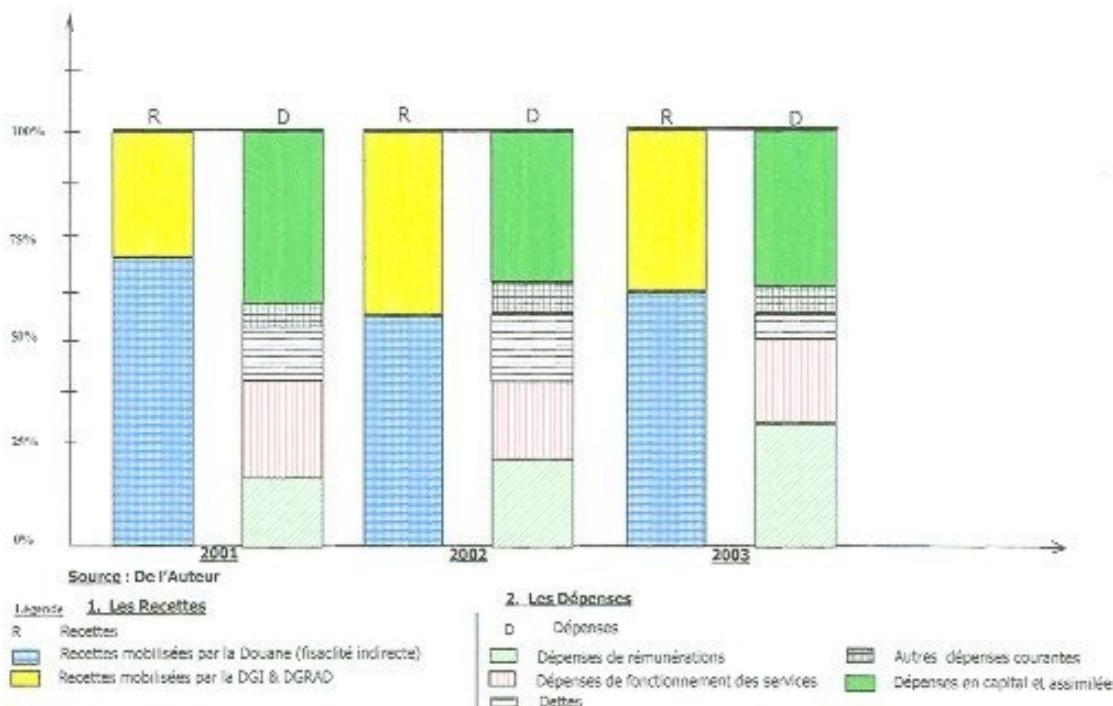
De ce qui précède, il ressort que la Douane est génitrice de tout un secteur économique et un marché du travail qui manipule environ 98% des marchandises faisant l'objet du commerce international.

La protection au niveau de la procédure est même renforcée par l'existence de dix « Cour judiciaire d'appel » – dont une dans chaque province douanière - seuls organes habilités à délibérer sur les conflits pouvant surgir entre le Déclarant et la Douane. Ces organes, dans leur fonctionnement, sont présidés par un magistrat assisté de deux autres membres – le Directeur des douanes ou son délégué et d'un représentant de la Chambre de commerce locale. L'indépendance dont jouit ce service permet de rassurer les usagers de la Douane.

A ce stade de la procédure, des droits suivants sont protégés : le droit à la propriété, le droit à la liberté de commerce, le droit à la sécurité sociale, le droit à la liberté syndicale, le droit à la limitation des heures de travail, le droit au travail, le droit de jouir des conditions de travail justes et favorables, les droits dont dispose toute personne à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

La protection existe aussi au niveau des régimes douaniers de droit commun. Ceux-ci sont ceux qui procurent à l'Etat, et/ou à ses services spécialisés, les ressources financières par l'application des tarifs douaniers, volet de l'impôt indirect. Celui-ci a ramené dans la caisse du Trésor public les recettes de l'ordre de FB 2.117,708 (23 ans) à l'Etat Indépendant du Congo « EIC » fonds qui ont permis au Roi Léopold II à financer la construction des infrastructures ; FB 33.452,000 (18 ans) au Congo – Belge ; \$ US 2.541,400 (15 ans) à la République Démocratique du Congo. Tel que l'indique le graphique ci-dessous, la Douane de la RDC contribue au financement des dépenses ou charges de l'Etat à concurrence de plus de 70%.

Contribution des recettes de la Douane de la RDC au financement des dépenses de l'Etat de 2001 à 2003



La Douane perçoit aussi des recettes pour le compte des autres Services de l'Etat et entreprises publiques comme la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participation (DGRAD), du Fonds de Promotion Industrielle (FPI) et de l'Office de Gestion de Frets Maritimes (OGEFREM).

En matière de Droits de l'Homme, leur application se rapporte au devoir du citoyen de contribuer aux charges publiques et de surcroît, aux droits civils, politiques, au développement et à la solidarité.

Vis-à-vis des opérateurs économiques nationaux du secteur du commerce extérieur et industriel, la Douane a reçu, à travers la commission tarifaire, plus de cinquante-quatre demandes de protection auxquelles elle a offert, dans l'équité, la protection situationnelle appropriée dont la protection économique et commerciale de 319 produits soit 66% de l'échantillon ; la protection économique et industrielle de 157 produits soit 32% de l'échantillon ; la protection sous Régime douanier CKD et MKD de 4 produits soit 1% de l'échantillon ; la protection sociale de 6 produits soit 1% de l'échantillon. Il s'agit d'une protection des droits économiques et sociaux d'une part et à la solidarité et au développement voire même les Droits de l'Enfant d'autre part.

Toutefois, pour être valable, la Douane a toujours exigé le quitus du législateur pour toute mise en application de ces principes. Ainsi, les décisions de la Commission Tarifaire doivent être entérinées par le Pouvoir exécutif (Gouvernement) et le Pouvoir législatif (Parlement). La Douane est astreinte à cet exercice-là, non seulement quand il y a modification desdites lois mais aussi lors du vote des lois budgétaires. De 1989 à 2003, trois lois ont été prises, à savoir : l'Ordonnance-loi n°89/012 du 03/01/1989 portant tarif à l'importation et à l'exportation ; le Décret du Premier Ministre n°0012 du 22/01/1997 portant tarif à l'importation et à l'exportation ; la Loi n°002/03 du 28/03/003 portant tarif à l'importation et à l'exportation.

Par ailleurs, les institutions internationales telles que l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont formulé des recommandations à la R.D.C. dans le domaine douanier, financier et fiscal, que la Commission Tarifaire a pu examiner. Il s'agit ici de la protection du droit à la coopération internationale, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et du droit au développement.

En outre, usant de sa souveraineté internationale, la R.D.C., à travers la Douane, a revu à la hausse la fiscalité du diamant et de l'or industriel et artisanal exportés. Puis, elle a fiscalisé l'énergie électrique exportée, venant ainsi combler une lacune de plusieurs décennies. Cette attitude se rapporte à la protection du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le droit à la souveraineté sur toutes les richesses et les ressources naturelles.

Enfin, la Douane, soucieuse de ses missions, accorde quelques facilités à ses usagers telles que la formation professionnelle des déclarants et des commissionnaires en douane qu'elle finance elle-même. Dans notre échantillon nous avons observés que la Douane a formé 1.324 cadres et agents (dont 1131 en vérification des douanes et des accises, 193 en déclaration douanière du COMESA) ; 230 entreprises (dont 70 en DD-COM, 91 commissionnaires en douane, 19 transporteurs agréés et 50 entrepositeurs agréés). L'attitude de la Douane constitue une véritable protection du droit non seulement à l'éducation mais aussi sociaux, économiques et au développement.

En matière d'offre de protection douanière, les usagers et les consommateurs recourent à la Douane. Il s'agit notamment du pouvoir public lui-même, des particuliers, des organisations internationales, des entreprises publiques et privées, des associations sans but lucratif, des organisations non-gouvernementales, la population, les opérateurs économiques. Chacun d'eux peut saisir la Douane. La satisfaction de la demande de protection peut provenir : soit d'une seule entité, la Douane (dans ce cas, elle est en monopole) ; soit d'une action simultanée de plusieurs services publics (dans ce cas, elle est en oligopole) ; soit de quelques services (dans ce cas, elle est en monopsonie). Dans l'examen de l'offre que la Douane propose, les Droits de l'Homme peuvent être en concurrence et en autoconcurrence ; ce qui fait d'elle le recentrage des Droits de l'Homme.

B. Apports de notre étude

Sur le plan méthodologique, devant des réalités complexes et multidimensionnelles auxquelles sont confrontées les sociétés contemporaines, la révision de la méthodologie de conceptualisation s'avère indispensable. L'usage de la transdisciplinarité dans le champs de notre recherche a été très bénéfique. Elle nous a permis de pénétrer les phénomènes des Droits de l'Homme tels que vécus à la Douane grâce à l'instauration d'un dialogue entre les finances publiques et les Droits de l'Homme, le marketing et les Droits de l'Homme, l'économie et les Droits de l'Homme, le droit douanier et les Droits de l'Homme, la comptabilité publique et les Droits de l'Homme, le management douanier et les Droits de l'Homme.

En ce qui concerne l'apport théorique, l'intégration du concept de Droits de l'Homme à la Douane exige la mise en œuvre d'une théorie susceptible de conceptualiser la vision, la pensée des différents acteurs dans ce domaine. Notre travail, étant une première, nous militons pour un accroissement du nombre des travaux de ce type. Par ailleurs, nous pensons que les Droits de l'Homme devront sortir de leur cadre juridique pour embrasser un cadre managérial. Pourquoi ne pourra-t-on pas parler de « l'économie des Droits de l'Homme », « de la comptabilité des Droits de l'Homme », « des finances de Droits de l'Homme », « du marketing des Droits de l'Homme ».

Sur le plan pratique, l'application des résultats de notre étude pourra permettre aux institutions, entreprises et associations qui évoluent dans le secteur du dédouanement d'être plus attentives dans leur comportement vis-à-vis des Droits de l'Homme et de la population car la Douane a une lourde responsabilité à protéger la communauté internationale et nationale.

En effet, les enjeux et les préoccupations du 21^{ème} siècle posent des problèmes nouveaux et souvent fondamentalement différents de ceux auxquels le monde devait faire face en 1945 lorsque l'organisation des Nations Unies a été fondée. Des réalités et des défis nouveaux sont apparues. On a également assisté à l'émergence d'attentes nouvelles sur le plan de l'action et de nouvelles normes de comportement dans les affaires internationales et nationales. Pour faire face aux mutations du contexte international, des institutions internationales nouvelles et nombreuses ont été créées. D'où la naissance de nouveaux acteurs. Nous pensons notamment au premier plan aux institutions des Droits de l'Homme et au second rang, à certaines autres institutions non étatiques et/ou intergouvernementales qui s'occupent des questions d'intérêt mondial telle que l'OMD.

La Douane congolaise, membre de l'OMD, consciente des enjeux du moment, prend ses responsabilités pour assurer la protection de son territoire douanier national. Elle accrédite des représentants auprès des organismes où se négocient d'importantes décisions d'intérêt général et prend part aux différentes assises sur la Douane. C'est la responsabilité externe.

Sur le plan interne, elle met tout en œuvre pour satisfaire les besoins nationaux en proposant des produits appropriés dans la sécurisation de l'espace économique national, la surveillance des frontières nationales et la manipulation des mesures tarifaires, non-tarifaires et administratives à des fins protectrices voire même surprotectrices.

En définitive, la configuration ci-dessous retrace la compénétration de deux stratégies de protection explicite et implicite des Droits de l'Homme, telle que organisées par les normes douanières et les normes des Droits de l'Homme.

C. Limites de nos recherches et perspectives d'avenir

La Douane, en tant qu'administration, fonctionne sur base des lois et règlements. Ainsi, avons-nous exploité des échantillons découlant des législations administrative, douanière, tarifaire, budgétaire, financière et comptable dans la réalisation de ce travail d'où nous avons tiré les différents indicateurs.

Il y a lieu de signaler que les réalités découlant des législations d'accises, d'exonérations, des déchets dangereux et toxiques importés ou exportés, de la soumission douanière n'ont pas été pris en compte à ce niveau de recherche. Ces aspects pourront faire donc l'objet d'un approfondissement ultérieur.

La conséquence la plus probable et même la plus probante de cette constatation est que le droit douanier international sera vraisemblablement conduit à évoluer vers un élargissement de son domaine en même temps que vers une modification de ses objectifs.

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo en général et le Ministère des Finances et de ses services spécialisés dont l'OFIDA en particulier, elle devra veiller à l'intégration des dispositions juridiques relatives aux Droits de l'Homme de toutes les générations dans les législations budgétaires, financières, tarifaires, comptables, douanières et connexes. Celles-ci devaient être édictées par le Ministère des droits humains. Celui-ci devra devenir le centre d'impulsion gouvernementale en matière des Droits de l'Homme. Il doit définir les normes que les institutions, ministères et entreprises sont censés appliquer en leur sein. Il en est de même lors de l'examen de la loi budgétaire ou des finances de chaque exercice.

A l'Organisation Mondiale des Douanes « OMD », elle devra concevoir et négocier une convention sur l'application au niveau du territoire douanier international comprenant actuellement 170 pays, des dispositions des instruments internationaux en matière de Droits de l'Homme. La création, par exemple, d'une direction ou d'un comité des Droits de l'Homme rattaché à son Secrétariat Général constitue une véritable innovation positive. Par contre, le CIDH pourra créer un service de liaison avec la Douane internationale, par ricochet, il peut atteindre simultanément plusieurs organisations à la fois. L'organisation d'une conférence internationale au siège de l'OMD à l'attention de toutes les administrations douanières du monde serait un atout majeur. Enfin, elle pourra réservé dans ses modules de formation de l'espace pour l'initiation aux Droits de l'Homme.

Ainsi, la Douane pourra participer avec efficacité à l'œuvre de la protection et de la promotion des Droits de l'Homme dans la maison commune appelée « Humanité ».

Fait à Kinshasa, le 05 Février 2005

Justin MUAKA NDOMBE MAKULA

ANNEXE

Analyse de la protection des Droits de l'Homme à la Douane par échantillonnage

N°	Echantillonnage	Nbre des Droits de l'Homme protégés	%
1.	Procédure de dédouanement	16	39%
2.	Régimes douaniers de droit commun	12	29%
3.	Tarification	13	32%
	Total	41	100%

Source : De l'Auteur.

Analyse de la protection des Droits de l'Homme à la Douane par niveau

N°	Echantillonnage	Nombre	%
1.	Protection à 1 niveau	5	26%
2.	Protection à 2 niveaux	6	32%
3.	Protection à 3 Niveaux	8	42%
	Total	19	100%

Source : De l'Auteur.

Analyse de la protection des Droits de l'Homme à la Douane par génération de Droits de l'Homme

N°	Echantillonnage	Nbre des Droits de l'Homme protégés	%
1.	Première génération/DCP	7	37%
2.	Deuxième génération/DESC	7	37%
3.	Troisième génération/DC	2	10%
4.	Quatrième génération/DH	-	-
5.	Cinquième génération/DEF	3	16%
	Total	19	100%

Source : De l'Auteur.