

CONVENTION DE KYOTO

ANNEXE GENERALE DIRECTIVES

Chapitre 6

CONTROLE DOUANIER



ORGANISATION

DOUANES

MONDIALE DES

Table des matières

1.	Tableau de corrélation avec la Convention de Kyoto	4
2.	Recapitulatif	5
3.	Introduction	6
4.	Définitions	8
5.	Principe du contrôle douanier	9
6.	Gestion des risques dans le contexte douanier	10
6.1.	Gestion des risques - Les principes de base du contrôle	10
6.1.1.	<i>Aperçu</i>	<i>10</i>
6.1.2.	<i>Processus de gestion des risques</i>	<i>11</i>
6.2.	Gestion des risques par la douane	12
6.2.1.	<i>Contexte</i>	<i>12</i>
6.2.2.	<i>Sélection, établissement de profils et ciblage</i>	<i>13</i>
6.2.3.	<i>Evaluation, révision et adaptation</i>	<i>14</i>
6.2.4.	<i>Mesure du degré de conformité avec la législation</i>	<i>15</i>
6.2.5.	<i>Utilisation de la technologie de l'information aux fins d'une mise en oeuvre efficace de la gestion des risques</i>	<i>19</i>
6.2.6.	<i>Programmes conjoints de ciblage et de vérification</i>	<i>19</i>
7.	Méthodes de contrôle	20
7.1.	Contrôle des mouvements	20
7.1.1.	<i>Contrôle documentaire</i>	<i>20</i>
7.1.2.	<i>Vérification matérielle/visite/Inspections non intrusives</i>	<i>22</i>
7.1.3.	<i>Identification des marchandises</i>	<i>23</i>
7.1.4.	<i>Personnes accompagnant les marchandises</i>	<i>23</i>
7.2.	Contrôles par audit	24
7.2.1.	<i>Contrôle a posteriori</i>	<i>24</i>
7.2.2.	<i>Contrôle des systèmes des entreprises</i>	<i>27</i>
8.	Infrastructure nécessaire	30
8.1.	Prérogatives juridiques	30
8.2.	Organisation	32
8.2.1.	<i>Ressources</i>	<i>32</i>
8.2.2.	<i>Philosophie de la gestion des risques</i>	<i>32</i>
8.2.3.	<i>Degré de centralisation</i>	<i>32</i>
8.2.4.	<i>Administration centrale</i>	<i>33</i>
8.2.5.	<i>Bureaux de douane locaux</i>	<i>33</i>
8.3.	Procédures	34
8.4.	Développement des ressources humaines	34
8.5.	Bureaux de douane juxtaposés	35
8.6.	Assistance mutuelle administrative	36

9.	Sécurité et facilitation de la chaîne logistique internationale : les scellements et leur application à des fins de sécurité	37
9.1.	Introduction.....	37
9.2.	Principaux types de scellements	37
9.2.1.	<i>Scellements mécaniques</i>	37
9.2.2.	<i>Scellements électroniques et autres dispositifs électroniques de sécurité.</i>	38
10.	Coopération douane/entreprises	39
11.	Conclusions	41
12.	Exemple d'un dispositif de contrôle douanier	42
12.1.	Exemple d'un dispositif complexe de contrôle douanier	42
12.2.	Exemple d'un processus élémentaire de gestion des risques	43
12.3.	Exemple élémentaire de contrôle a posteriori	44
13.	Index	45
14.	Bibliographie	46
15.	Annexes	47
15.1.	ANNEXE I : Recommandation du CCD sur l'AMA	47
15.2.	ANNEXE II : Méthodes d'application.....	48
15.3.	ANNEXE III : Une analyse séquentielle des éléments éventuels d'un programme d'intégrité des scellements.....	49

1. Tableau de corrélation avec la Convention de Kyoto

Rubrique Annexe Générale	Rubrique Directives contrôle
chapitre 2, définition F4/E3	4.
chapitre 2, définition F1/E21	4.
3.4 et 3.5	8.5
3.16	7.1.1.2
3.25	7.1.1
3.31	5.
3.31	7.1.1.2
3.32	7.2.2
3.33	7.1.2
3.33	8.1 a)
3.34	7.1.2
3.35	3.
3.36	7.1.2
3.37	8.1 i)
3.37	7.1.2
3.38	7.1.2
3.38	8.1 c)
6.2	5.
6.3	5.
6.3	6.
6.4	6.
6.4	6.2.4
6.5	6.
6.5	7.
6.6	7.
6.6	7.2
6.7	8.1 f)
6.7	8.6
6.8	9.
6.9	6.2.5
6.10	7.
6.10	7.2.2
7	6.2.5
7.3	9.
7.4	8.1 f)
8.5	9.
9	9.

2. Récapitulatif

Les Directives relatives au contrôle douanier élaborées dans le cadre de la Convention de Kyoto présentent de façon détaillée les pratiques recommandées et autres questions dont doivent tenir compte les administrations des douanes modernes lorsqu'elles conçoivent leurs programmes de contrôle. La mise en oeuvre de ces Directives est vivement recommandée afin de parvenir à la simplification et à l'efficacité prônées par la Convention de Kyoto. Les grands principes énoncés dans ces Directives sont les suivants :

1. Les administrations des douanes devraient cesser de recourir exclusivement aux contrôles des mouvements de marchandises et faire davantage appel aux contrôles par audit, en introduisant par exemple des procédures simplifiées ou des systèmes de liquidation par l'entreprise. La douane pourra ainsi mieux gérer le développement du commerce mondial, la demande croissante de réduction des ressources et la nécessité d'offrir de plus grandes facilités sur le plan commercial.
2. La gestion des risques constitue un élément clé dans la poursuite de cet objectif et devrait donc faire partie intégrante du programme de contrôle de toute administration douanière moderne.
3. Pour que les programmes de contrôle restent efficaces et rentables, la douane devrait y inclure des dispositifs permettant d'évaluer le degré de conformité avec la législation et de mesurer la qualité de l'exécution des tâches.
4. La coopération entre la douane et les entreprises est un élément essentiel. Elle permet de suivre l'évolution des pratiques commerciales, de recueillir des renseignements importants aux fins du mécanisme d'évaluation et de révision de la douane et d'évaluer les chances de respect spontané de la législation par les entreprises.
5. Un programme de contrôle douanier moderne exige un soutien continu de la part des cadres supérieurs, un personnel suffisamment formé, rémunéré et motivé, et une législation, une organisation et des procédures adéquates.
6. La douane devrait avoir davantage recours à l'assistance mutuelle administrative qui lui permet de faire face à la mondialisation des échanges, des marchés et de la fraude, et constitue la base même du principe de l'échange continu de renseignements dans le cadre du commerce international.
7. Les administrations des douanes devraient utiliser plus largement la technologie de l'information et le commerce électronique, notamment lors de leurs opérations de dédouanement. Ces techniques sont indispensables à un contrôle douanier efficace et rentable et contribuent à faciliter les échanges.

3. Introduction

L'expression "contrôle douanier" est définie dans le glossaire des termes douaniers de l'OMD comme étant "l'ensemble des mesures prises en vue d'assurer l'observation des lois et règlements que la douane est chargée d'appliquer".

Pour être certain que la douane puisse appliquer comme il convient ces lois et règlements, tous les mouvements internationaux doivent être déclarés en vue d'une utilisation ou d'un traitement approuvé par la douane.

Ces lois et règlements s'appliquent aussi bien aux obligations d'ordre fiscal relatives au trafic international des marchandises et des personnes qu'aux prohibitions et restrictions applicables aux marchandises, aux personnes et aux moyens de transport.

Les administrations douanières doivent appliquer des contrôles efficaces et rentables en s'appuyant sur les techniques de gestion des risques pour s'acquitter pleinement et simultanément de leurs responsabilités en matière de recouvrement fiscal, de mise en oeuvre de la politique commerciale, de protection du public, de gestion du développement du commerce et du tourisme à l'échelon mondial, de réduction du personnel douanier et d'octroi de mesures de facilitation commerciale aux voyageurs, transporteurs et entreprises en situation régulière.

Un examen périodique de ces contrôles permet à la douane de continuer à atteindre ces objectifs combinés, malgré les problèmes importants que soulève l'expansion rapide du commerce international et les modifications continues des structures et des pratiques en matière de transport et d'échanges. Les pressions sociales impliquent une nette évolution et un perfectionnement sensible des contrôles. La contribution des entreprises joue un rôle très important dans le processus de gestion des risques. Ce type de coopération entre la douane et le secteur privé peut se concrétiser par la conclusion de protocoles d'accord avec chaque entreprise, comme le recommande le programme DEFIS/ACTION de l'OMD.

Il existe de nombreuses façons de faire face à tous ces changements en améliorant la facilitation et les contrôles grâce à des pratiques douanières modernes.

En vue de faciliter les échanges internationaux légitimes de marchandises, les administrations des douanes accordent de plus en plus d'importance aux contrôles à l'exportation, adoptent des mesures de contrôle et de facilitation modernes (la gestion des risques p.e.) et se concertent davantage en s'appuyant sur des normes et accords internationaux. La mise en place par de nombreuses administrations douanières de programmes novateurs relatifs aux Opérateurs économiques agréés (voir Pilier 2 du Cadre de Normes SAFE) ainsi que la reconnaissance mutuelle de tels programmes par d'autres administrations illustrent parfaitement cette tendance.

Dans ce contexte, la transmission électronique de renseignements préalables sur les marchandises à l'exportation aide la douane à prendre, en connaissance de cause et en temps opportun, des décisions en ce qui concerne leurs interventions et constitue par conséquent une composante essentielle de ces contrôles. En ce qui concerne les éléments de données, les administrations douanières sont encouragées à utiliser le Modèle de données de l'OMD, les jeux de données du Cadre de normes SAFE ainsi que la RUE afin de faciliter l'échange d'information et la coopération douanière.

Un moyen de concilier facilitation et contrôle consiste à confier à une seule autorité compétente un ensemble de fonctions telles que les contrôles phytosanitaires ou la vérification des produits dangereux, qui sont généralement effectués par différents services, parfois

dispersés géographiquement. La douane, qui est déjà présente à toutes les frontières et qui possède une longue expérience des impératifs propres aux transports et au commerce international, offre à cet égard une solution logique et économique (voir Annexe générale, norme transitoire 35).

L'utilisation de plus en plus répandue des échanges électroniques de données simplifiera la séparation des renseignements qui figuraient auparavant sur une seule formule globale de déclaration. Les données pourront être plus facilement réparties dans deux bases de données contenant, d'une part, des renseignements relatifs aux contrôles et devant être analysés avant l'arrivée des marchandises à la frontière et, d'autre part, des renseignements relatifs aux transactions et devant être examinés lors de contrôles par audit.

Cette simplification des procédures permet à la douane d'offrir aux entreprises qui respectent la loi des facilités tout en maintenant un niveau de contrôle suffisant.

Un autre moyen pour améliorer le contrôle et la facilitation consiste à recourir à des techniques électroniques pour répartir la gestion d'un dispositif de contrôle entre plusieurs administrations de douanes ou plusieurs organismes officiels. Cette méthode est utilisée par certaines communautés économiques, comme la CE ou l'ALENA, dans le cadre de systèmes électroniques de transit, et par les administrations des douanes d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de Singapour et des Etats-Unis pour échanger des renseignements et remplacer les certificats sur papier relatifs par exemple à la vérification de la viande de mouton et aux contingents relatifs à l'accord multi-fibres.

Un élément nouveau, peut-être plus significatif encore, est l'intérêt croissant que suscite la possibilité de remplacer les contrôles séparés à l'importation et à l'exportation par des accords douaniers bilatéraux ou multilatéraux n'exigeant qu'une seule transmission d'un nombre réduit de données normalisées à toutes les fins officielles de contrôle.

Des améliorations notables peuvent également être apportées aux modalités de contrôle des voyageurs et à la rapidité de ces contrôles grâce à de nouvelles procédures reposant sur des systèmes électroniques de renseignements préalables concernant les voyageurs.

Les présentes directives fournissent à la douane des précisions sur les méthodes et procédures de contrôle et leur mise en oeuvre. Elles ne revêtent pas un caractère obligatoire mais leur application est vivement recommandée car elles constituent actuellement les pratiques les mieux adaptées aux administrations des douanes modernes. Les contrôles propres à tel ou tel régime douanier figurent dans la directive qui s'y apporte.

4. Définitions

Les définitions ci-après visent à faciliter l'application des présentes directives :

Analyse des risques : Utilisation systématique des renseignements disponibles afin de déterminer la fréquence avec laquelle certains risques sont susceptibles de se présenter et l'ampleur des conséquences probables.

Assistance mutuelle administrative : Mesures prises par une administration douanière pour le compte d'une autre administration douanière ou en collaboration avec celle-ci en vue de l'application en bonne et due forme des lois et règlements douaniers et de la prévention, de la recherche et de la répression des infractions douanières (Annexe générale, chapitre 2, définition F1/E21).

Contrôle fondé sur les systèmes : Moyen permettant de s'assurer que le système mis en place par une entreprise prévoit les vérifications et les contrôles nécessaires pour garantir le respect de la législation douanière.

Contrôle par audit : Moyen permettant à la douane de s'assurer de l'exactitude et de l'authenticité des déclarations en vérifiant les livres, registres, systèmes comptables et données commerciales pertinentes détenus par les personnes ou les entreprises concernées (Annexe générale, chapitre 2, définition F4/E3).

Document : Tout support matériel ou électronique destiné à contenir et contenant effectivement un ensemble de données.

Evaluation des risques : Définition systématique des priorités en matière de gestion des risques reposant sur l'évaluation du degré de risque notamment en fonction de normes et de niveaux de risque préétablis.

Gestion des risques : Application systématique des pratiques et procédures en matière de gestion permettant à la douane de recueillir les renseignements nécessaires au traitement des mouvements ou des envois de marchandises qui présentent un risque.

Indicateurs de risque : Critères spécifiques qui, pris ensemble, constituent un outil pratique de sélection et de ciblage des mouvements susceptibles de ne pas être conformes à la législation douanière.

Infraction douanière : Toute violation ou tentative de violation de la législation douanière. (Glossaire des termes douaniers de l'OMD).

Inspections non intrusives : Inspections aux fins desquelles les inspecteurs utilisent des appareils électroniques pour déterminer le contenu de moyens de transport sans devoir les ouvrir et sans contact physique avec le contenu.

Profil de risque : Combinaison préétablie d'indicateurs de risque reposant sur les renseignements recueillis qui sont ensuite analysés et triés.

Risque : Probabilité que la législation douanière ne soit pas respectée.

Secteurs de risque : Procédures douanières et catégories de trafic international

présentant un risque.

5. Principe du contrôle douanier

(Normes 3.31, 6.2 et 6.3)

Les contrôles douaniers visent à assurer l'application de la législation douanière et le respect des autres prescriptions légales et réglementaires tout en facilitant au maximum les mouvements de biens et de personnes à l'échelon international.

Les contrôles douaniers devraient donc être limités au minimum nécessaire pour atteindre les principaux objectifs et être opérés par sondages en s'appuyant dans toute la mesure possible sur les techniques de gestion des risques.

L'application du principe du contrôle douanier permet à la douane :

- de se concentrer sur les domaines à haut risque et d'assurer ainsi une utilisation plus rentable des ressources disponibles,
- de détecter plus facilement les infractions ainsi que les voyageurs et les entreprises en situation irrégulière,
- d'offrir davantage de facilités aux entreprises et aux voyageurs qui respectent la loi, et
- d'accélérer la circulation des marchandises et des personnes.

6. Gestion des risques dans le contexte douanier

(Normes 6.3, 6.4 et 6.5)

Pour les administrations douanières, en facilitant la circulation des marchandises et des personnes on prend des risques. L'ampleur des contrôles visant à assurer le respect des lois que la douane est chargée d'appliquer doit être proportionnelle au degré de risque tel qu'il a été évalué.

Les administrations des douanes doivent offrir de nos jours de grandes facilités tout en assurant le contrôle du trafic international des marchandises, des moyens de transport et des personnes. Le degré de risque est déterminé compte tenu des priorités des administrations douanières, qu'il s'agisse par exemple du recouvrement des droits et taxes ou de la vérification de l'application des prohibitions et restrictions, ou encore de tout autre domaine préalablement défini.

Cette rubrique contient des renseignements concernant la gestion des risques, qui constitue la base des techniques modernes de contrôle douanier.

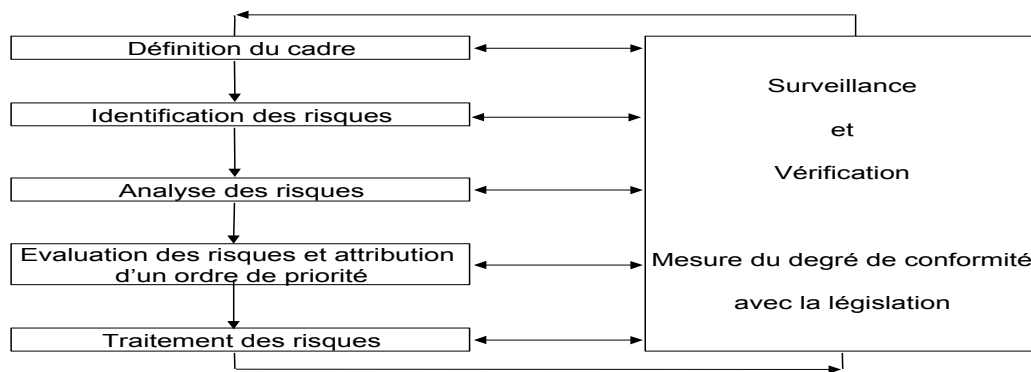
6.1. Gestion des risques - Les principes de base du contrôle

La gestion des risques est utilisée avec succès dans le secteur privé, les assurances, le secteur bancaire ou encore les milieux commerciaux, estimant qu'elle leur permet d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan commercial. Le recours à la gestion des risques peut également aider, d'une part, le secteur public à définir les domaines dans lesquels il est le plus exposé aux risques et, d'autre part, les cadres à déterminer comment répartir efficacement des ressources limitées.

Une bonne gestion des risques passe nécessairement par une étude de rentabilité car il ne serait évidemment pas intéressant, d'un point de vue financier, de traiter tous les risques de la même manière. Des critères doivent être définis pour décider de ce qui constitue un degré de risque acceptable ou inacceptable.

6.1.1. Aperçu

Le processus de gestion des risques comprend la définition du cadre dans lequel s'inscrit la gestion des risques, l'identification des risques, l'analyse des risques, l'évaluation des risques, le traitement des risques et la surveillance ainsi que la vérification du processus en déterminant la mesure dans laquelle la législation a été respectée.



APERCU DE LA GESTION DES RISQUES

6.1.2. Processus de gestion des risques

a) Définition du contexte

Cette étape consiste à définir le contexte stratégique et organisationnel dans lequel se déroulera le processus de gestion des risques. Les secteurs de risque doivent être déterminés et il faut que les critères en fonction desquels les risques ont été évalués ainsi que la structure de l'analyse soient définis.

b) Identification des risques

Il s'agit de déterminer quels sont les risques susceptibles de se présenter, comment et pourquoi, en vue d'une analyse ultérieure. Cette étape appelle la description détaillée ci-après du processus de contrôle actuel :

- participants/clients/parties intéressées
- points forts et points faibles
- où, quand, comment le risque a-t-il le plus de chances de se présenter, et sur qui pèse-t-il?
- quelles sont les menaces et leurs conséquences en cas d'infraction ?
- pourquoi existe-t-il des possibilités de fraude ?

c) Analyse des risques

Les contrôles sont définis et les risques analysés compte tenu des probabilités et des conséquences. Les questions à se poser à cette fin sont les suivantes :

- quelle est la probabilité qu'un fait se produise ?
- quelles en sont les conséquences potentielles et leur ampleur ?

Ces éléments sont combinés pour procéder à une estimation de l'ampleur du risque

Si l'ampleur du risque tel qu'elle a été déterminée est faible, le risque est peut-être acceptable et aucune intervention ne s'avère alors nécessaire.

d) Evaluation des risques et attribution d'un ordre de priorité

Les degrés de risque estimés sont comparés aux critères préétablis. Les risques sont ensuite classés afin de définir l'ordre dans lequel ils vont être traités. Il existe différents types de classement à cet égard. L'utilisation des qualificatifs ELEVE, MOYEN et FAIBLE est très répandue. Dans les environnements complexes, un système plus précis pourra être nécessaire, comme l'attribution d'une cote variant de 1 à 100. Bien que ce système implique également un classement entre risque élevé et faible, il a l'avantage d'offrir une plus grande précision.

Il y a lieu de veiller en permanence à l'évolution des risques en ce qui concerne leur nature, leur degré ou leur importance.

e) Traitement des risques

Les risques à faible priorité doivent être acceptés comme tels et suivis. Pour les autres risques, il convient d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan de gestion des ressources (humaines, financières et techniques).

f) Surveillance et vérification - mesure du degré de conformité avec la législation

Il convient de surveiller et de vérifier le fonctionnement du système de gestion des risques ainsi que les changements susceptibles d'avoir une incidence sur ce dernier.

g) Documentation

Afin de disposer d'une trace écrite permettant de s'assurer qu'aucun renseignement important n'est perdu, il est nécessaire de tenir un fichier des risques qui indique les raisons pour lesquelles ils ont été retenus et les hypothèses à partir desquelles ils ont été évalués.

6.2. Gestion des risques par la douane

6.2.1. Contexte

La gestion des risques par la douane peut être stratégique, opérationnelle ou tactique. Il convient de rappeler que le processus de gestion des risques peut s'appliquer à tous ces niveaux.

Gestion stratégique des risques - grâce à l'examen de renseignements exhaustifs, les administrations douanières sont capables de définir les secteurs de risque, de sélectionner ceux dont l'importance est moindre, et de n'intervenir que lorsque leur jugement fondé sur le bon sens et l'expérience les y conduit. Dans le cas des opérations douanières, les secteurs de risque peuvent comprendre les questions de nature sociale (répression du trafic de drogue, de la pornographie, etc), les prohibitions et restrictions à l'importation/exportation (CITES par exemple), la santé publique, l'environnement, les mesures de politique commerciale (DPI, SGP, par exemple), les contingents, ou les questions liées aux droits et taxes.

Gestion opérationnelle des risques - détermination du degré de contrôle nécessaire pour traiter efficacement le risque évalué. Le choix du degré de contrôle appliqué à un importateur ou la façon de répartir efficacement des ressources humaines et matérielles limitées constituent des exemples de gestion opérationnelle. De cette façon, la douane ne joue plus le rôle du gardien qui voudrait tout contrôler mais vérifie uniquement les mouvements qui présentent les risques les plus élevés.

Gestion tactique des risques - elle est utilisée par les fonctionnaires sur leur lieu de travail pour régler des situations immédiates. Ils sélectionnent, en associant au renseignement des procédures fixées à l'avance, le fruit de leur expérience et leurs compétences, les mouvements qui feront l'objet d'un contrôle plus poussé.

6.2.2. Sélection, établissement de profils et ciblage

La sélection, l'établissement de profils et le ciblage font partie intégrante de la gestion des risques.

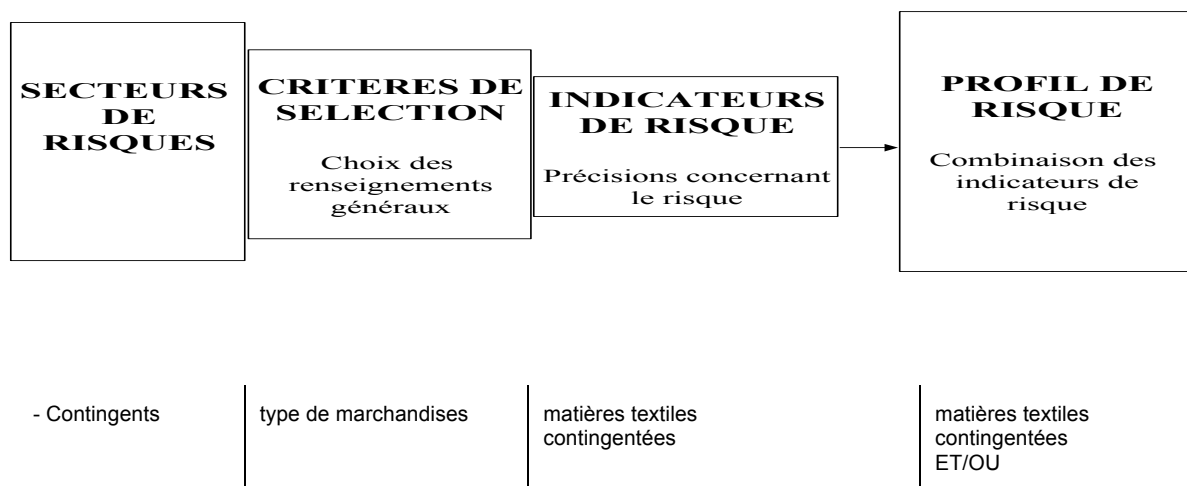
Les critères de sélection applicables aux marchandises imposables comprennent notamment les antécédents de l'importateur, de l'exportateur, du transporteur, de l'agent, etc. l'origine des marchandises, leur itinéraire, et les prohibitions ou les restrictions. Le Manuel de l'OMD sur l'évaluation des risques, l'établissement de profils et le ciblage ainsi que le Manuel de l'OMD sur le contrôle des conteneurs contiennent d'autres exemples de critères de sélection.

Les indicateurs de risque sont des critères de sélection spécifiques tels que : code de marchandises spécifique, pays d'origine spécifique, pays d'expédition spécifique, indicateur de licence spécifique, valeur spécifique, opérateur économique spécifique, degré spécifique de conformité, type de moyen de transport, objet du séjour sur le territoire douanier, conséquences financières, situation financière de l'entreprise/personne.

L'établissement d'un profil de risque est le moyen par lequel la douane met en pratique la gestion des risques. Il remplace les contrôles aléatoires des documents et des marchandises par des méthodes de travail planifiées dont les objectifs sont définis, afin de faire un usage optimal des ressources douanières. Un profil de risque est un document qui peut être structuré de multiples manières, mais qui doit être complet et adapté au trafic local.

Il doit présenter une description du secteur de risque, une évaluation de ce risque, les contre-mesures à prendre, une date d'action, les résultats de cette action et une évaluation de l'efficacité de l'action retenue. Le profil de risque peut figurer dans un dossier ou sur un ordinateur local et doit être aussi accessible que possible par les fonctionnaires des douanes.

Une fois établis, les profils conjugués au renseignement et à d'autres informations formeront un ensemble permettant de cibler les mouvements de marchandises, de moyens de transport ou de voyageurs pouvant présenter un risque élevé.



SGP	Pays d'origine	Pays d'origine exact	Pays d'origine exact ET/OU
CITES	Itinéraire de transport	Itinéraire de transport inhabituel	Itinéraire de transport ET/OU
Entreprise	Administrateur	Administrateur spécifique	Administrateur spécifique
etc.	etc.	- etc.	

6.2.3. Evaluation, révision et adaptation

Pour garder son efficacité, tout système de gestion des risques doit vérifier que les risques qui ont déjà été identifiés sont évalués correctement; il doit en outre être assez souple pour tenir compte des risques nouvellement identifiés. Il convient d'évaluer régulièrement l'efficacité de la gestion des risques à tous les stades. Le taux de réussite est un critère important à prendre en considération pour évaluer l'efficacité des profils de risque.

La douane devrait procéder à cette évaluation et à cette révision en mesurant régulièrement le degré de conformité avec la législation. Ces opérations peuvent également être réalisées au moyen de contrôles externes exercés par des autorités de l'Etat externes compétentes en matière de vérification des comptes. Bien que la portée et la forme de ces contrôles diffèrent, ils ont tous pour objectif d'identifier les faiblesses du programme de contrôle et de formuler des recommandations en vue de son amélioration.

De nouveaux indicateurs de risque apparaissent en permanence. La douane doit se tenir à jour en consultant diverses sources de renseignements telles que le Bulletin de l'OMD sur la lutte contre la fraude, les bases de données internationales contenant des renseignements sur les entreprises (par exemple, Dun & Bradstreet, Lloyd's Shipping register), etc.

Les profils de risque établis devraient être examinés et adaptés à intervalles réguliers afin de s'assurer qu'ils sont toujours à jour et d'éliminer du système les données superflues. Il est également important de conserver un élément de surprise en procédant à des vérifications par larges épreuves car les entreprises qui sont en contact régulier avec la douane finissent par connaître les méthodes d'établissement de profils, voire les profils proprement dits. Ces vérifications peuvent également offrir un moyen rentable de découvrir d'autres types de risques et de surveiller ou d'évaluer leur importance ou toute modification des tendances en la matière.

La révision et l'évaluation prévues dans le cadre du processus de gestion des risques devraient s'insérer dans un mécanisme d'examen régulier visant à mesurer et à évaluer l'efficacité du programme global de contrôle de la douane et devraient tenir compte des conclusions des contrôles externes du gouvernement.

Le personnel devrait participer à ces examens, car il importe de connaître son avis pour qu'une validation puisse être opérée en permanence et qu'une mise à jour soit effectuée.

6.2.4. Mesure du degré de conformité avec la législation

(Norme 6.4)

Nombreuses sont les administrations des douanes qui envisagent maintenant leur mission sous un angle moderne et philosophique et qui estiment que leur objectif ultime est l'application de la loi. Elles pourront considérer avoir atteint leur but lorsque les entreprises respecteront pleinement les dispositions de la législation commerciale et que les marchandises seront exportées ou importées conformément aux dispositions de cette législation. Nombre d'entre elles ont institué un programme "d'information sur la notion de conformité avec la législation" grâce auquel leurs fonctionnaires aident les entreprises et les industries à comprendre et à appliquer les règlements commerciaux et à améliorer les procédures internes qu'elles mettent en oeuvre pour se conformer aux prescriptions régissant les importations et les exportations.

L'expression "mesure du degré de conformité" s'applique aux techniques de vérification par sondages statistiquement valables utilisées pour déterminer la mesure dans laquelle les entreprises, les transporteurs et les marchandises importées se conforment aux règles et aux procédures douanières. Conçues de manière systématique et appropriée, les méthodes de mesure du degré de conformité fournissent des résultats valables sur le plan statistique. La mesure du degré de conformité peut servir d'outil de diagnostic pour déterminer les domaines dans lesquels la législation n'est pas respectée.

En tant qu'outil de diagnostic destiné aux administrations des douanes, la mesure du degré de conformité devrait être utilisée conjointement aux techniques et aux procédures d'évaluation des risques, d'établissement de profils et autres techniques de ciblage. Utilisés stratégiquement, la mesure de la conformité et le ciblage permettent éventuellement de trouver un équilibre afin qu'affecter efficacement des ressources dans les secteurs qui posent des problèmes à la douane. Les résultats des premières mesures peuvent en outre fournir des renseignements importants qui lui permettront d'améliorer les méthodes d'évaluation des risques qu'elle met en oeuvre.

Ce programme fournit également à la douane une base de référence pour évaluer l'efficacité avec laquelle elle protège les intérêts du Trésor et fait appliquer les lois, pour améliorer la rentabilité et l'efficacité de ses méthodes de travail et pour mettre au point des stratégies visant à mieux faire respecter la loi.

6.2.4.1. Domaines auxquels s'applique la mesure de la conformité :

La douane devrait déterminer à l'aide du programme de gestion des risques, les domaines prioritaires dans lesquels il faut affecter des ressources. Pour ce faire, il est possible de considérer que dans certains pays ou Unions économiques, 80 % au moins des importations et des exportations sont réalisées par 10 % des entreprises. En se concentrant sur la fraction supérieure représentant entre 5 et 10 % de ces fabricants, importateurs, exportateurs et des marchandises qu'ils échangent, la douane peut faire en sorte de soumettre à des contrôles réellement efficaces ceux qui concourent pour la plus grande part à l'économie nationale.

Les domaines à contrôler peuvent être les suivants :

Documents :

classement tarifaire déclaré par les entreprises

valeur en douane déclarée par les entreprises

pays d'origine

Procédures :

importation et exportation (du dépôt de la déclaration de marchandises au recouvrement des droits et taxes)

opérations de transit

mise en entrepôt, zones franches, transformation

Fisc :

versement dans les délais impartis du montant exact des droits et taxes exigibles

constitution appropriée de garanties

Transports :

exactitude des renseignements concernant les quantités de marchandises

exactitude des désignations indiquées sur le manifeste et/ou sur le document de transport

exactitude des quantités et des numéros d'identification des conteneurs

vérification de la mesure dans laquelle le transporteur se conforme à la législation

Préoccupations particulières :

conformité par code tarifaire ou ensemble de codes tarifaires

questions intéressant la santé et la sécurité publiques

droits de propriété intellectuelle et droits de reproduction

respect des accords commerciaux

indication exacte des pays d'origine sur les marchandises

marchandises génératrices de recettes fiscales élevées

entreprises sélectionnées.

6.2.4.2. Modalités de la mesure :

La douane recueille des données provenant de sources très diverses tant internes qu'externes et par des moyens manuels ou automatisés. Munie des données (relevés des importations et des exportations), des outils nécessaires (analyses statistiques) et de la méthodologie indispensable (analyse systématique des grandes entreprises ou des marchandises), la douane peut parvenir à des conclusions logiques et fondées sur le degré de conformité avec la législation de nombreuses sociétés ou entreprises. Ce degré, exprimé sous forme de taux, peut être déterminé pour chaque étape des transactions du manifeste au dépôt de la déclaration de marchandises et au recouvrement des droits et taxes pour les importations, par exemple. Les systèmes informatiques que la douane utilise pour évaluer les envois à haut risque peuvent être mis à contribution pour réunir les conditions d'un contrôle de la conformité efficace permettant d'aborder de manière scientifique les problèmes que posent l'obtention de données exactes et la réalisation d'analyses et de projections fiables, encore que les degrés de conformité puissent également être mesurés avec précision par des moyens non informatisés.

La douane devrait pour ce faire circonscrire un ensemble défini de transactions portant sur des marchandises précises puis choisir dans cet ensemble, au moyen d'une technique de vérification par sondages statistiquement valable, les transactions ou personnes morales qu'elle souhaite contrôler ou vérifier. Suivant les résultats obtenus, cet ensemble peut être modifié de biens des façons.

La douane doit également déterminer le degré de conformité acceptable. Par exemple, un taux de conformité de 95 % pour les transactions ou les personnes morales examinées dans un secteur d'activité donné peut constituer un degré acceptable pour une administration. Ce degré peut également représenter le degré de tolérance.

Dans le cadre des transactions, la douane peut vérifier la conformité des éléments ci après:

conformité des déclarations de marchandises

conformité des entreprises

conformité aux règles régissant le transit

conformité aux règles régissant le régime de la zone franche ou de l'entrepôt de douane

conformité des manifestes et des documents de transport

conformité des transporteurs

Quelques-uns des facteurs à prendre en considération lors d'une vérification de conformité portant sur un élément pris comme exemple sont énumérés ci-après.

Conformité de la déclaration de marchandises

- a) existe-t-il des pièces justificatives prouvant l'exactitude des indications portées sur la déclaration de marchandises ?
- b) les quantités indiquées sur la déclaration correspondent-elles à celles contenues dans l'envoi ?
- c) le pays d'origine déclaré correspond-il au marquage du pays d'origine apposé sur les marchandises?

d) la désignation déclarée des marchandises correspond-elle aux marchandises ?

Un contrôle de la conformité effectué en matière de droits de propriété intellectuelle pour une marchandise donnée et pour un degré de tolérance fixé à 95 % pourrait par exemple se dérouler comme suit :

- a) vérification par sondages statistiquement valable des déclarations de marchandises correspondant à un code du SH sélectionné pour le contrôle.
- b) Si le taux de conformité est inférieur à 95 %, réalisation d'une autre mesure portant sur le même code du SH mais ventilée pour certains pays d'origine.
- c) Pour les pays d'origine dont il est constaté que le taux de conformité est inférieur à 95 %, réalisation d'une mesure portant sur chacun des principaux importateurs
- d) Pour ceux des importateurs dont le taux de conformité relevé est inférieur à 95 %, la douane doit :
 - informer l'importateur ("programme d'information sur la notion de conformité avec la législation")
 - établir des profils/sélectionner des cibles dans les domaines pour lesquels une absence de conformité a été constatée
 - procéder à de nouvelles mesures afin de s'assurer que l'importateur a corrigé le problème constaté
 - procéder à davantage de contrôles et/ou de vérifications
 - infliger le cas échéant des amendes ou des pénalités au contrevenant s'il persiste à ne pas se conformer au règlement.

6.2.4.3. Utilisation des résultats des mesures de la conformité dans le cadre du programme de contrôle

Comme indiqué précédemment, la mesure du degré de conformité constitue l'une des parties d'un programme de contrôle douanier efficace. La mise en oeuvre de procédures de mesure de la conformité statistiquement valables peut revêtir plusieurs formes et peut servir à :

- calculer tout manque à gagner pour le fisc
- prévenir la systématisation de la fraude commerciale
- évaluer la productivité par grands secteurs industriels-clés
- évaluer les résultats par groupes de grands importateurs et exportateurs
- accroître le degré de conformité aux règlements commerciaux
- mesurer avec précision le flux des échanges internationaux

Les résultats de ces mesures peuvent aider à affecter efficacement les ressources. En déterminant le taux de conformité des importateurs, il est possible de diminuer le rythme des vérifications pour ceux dont il a été constaté que ce taux de conformité est élevé alors que ceux pour lequel ce taux est faible pourront se voir contrôlés plus fréquemment.

Les conclusions des contrôles de conformité effectués à l'égard des marchandises, des entreprises et des secteurs industriels fournissent des renseignements permettant d'actualiser les critères de sélectivité existants qui sont utilisés pour cibler les transactions à haut risque et d'améliorer l'efficacité globale du programme de gestion des risques mis en oeuvre par l'administration des douanes. En outre, ces conclusions contribuent d'une manière importante à la détermination des tendances et des problèmes qui se posent dans certains secteurs industriels particuliers. Les résultats de ces mesures doivent permettre de fournir à la douane des renseignements analytiques précis et à jour susceptibles d'aider les fonctionnaires à s'acquitter au mieux de la mission qui leur a été confiée.

6.2.5. Utilisation de la technologie de l'information aux fins d'une mise en oeuvre efficace de la gestion des risques

(Norme transitoire 6.9 et chapitre 7)

La technologie de l'information est un outil efficace dans le domaine de la gestion des risques. Elle permet d'analyser les critères de sélection plus rapidement que s'il fallait le faire par des moyens manuels. L'informatisation permet aux administrations de créer leur propre base de données concernant toutes les transactions et tous les mouvements, cette base de données pouvant être mise à jour et utilisée pour procéder à des échanges rapides de renseignements et pour repérer de nouveaux secteurs de risques. Elle peut également offrir une base de données concernant tous les profils de risque qui permettra de concevoir un module de sélection dans le cadre d'un système de dédouanement informatisé.

Les systèmes informatiques permettent aux administrations douanières de soumettre les déclarations à une série de filtres de sélection afin de déterminer quelles sont celles qui devront faire l'objet d'enquêtes plus approfondies. Les demandes peuvent ainsi être orientées dans diverses directions.

On trouvera des précisions sur l'application de la technologie de l'information à la gestion des risques dans les "Directives relatives à la technologie de l'information".

6.2.6. Programmes conjoints de ciblage et de vérification

Les administrations des douanes peuvent mener conjointement des activités de contrôle et de ciblage pour assurer plus efficacement la sécurité des envois et lutter contre la criminalité transnationale. Les règles et modalités de ces activités conjointes sont généralement fixées de concert par les administrations des douanes. Les outils de l'OMD, tels que les instruments d'assistance mutuelle administrative ou le Cadre de Normes SAFE, contiennent des dispositions à l'appui d'une telle coopération internationale, prévoyant notamment l'échanges d'information entre administrations des douanes.

Dans ce cadre, les contrôles douaniers et l'évaluation des risques aux fins de la sécurité constituent ainsi un processus partagé qui commence au moment où les marchandises sont préparées pour l'exportation et se poursuit par la vérification régulière de l'intégrité de l'envoi, tout en évitant tout chevauchement inutile des contrôles. Afin de permettre cette reconnaissance mutuelle des contrôles, les douanes devraient par ailleurs marquer leur accord sur une approche cohérente en matière de contrôle et de gestion des risques ainsi que d'échange de données douanières et de renseignements. De tels accords pourraient également prévoir la possibilité d'appliquer des procédures conjointes de surveillance ou de contrôle de la qualité afin de s'assurer du respect des engagements.

7. Méthodes de contrôle

(Normes 6.5, 6.6 et 6.10)

Cette rubrique contient une description des principaux types de techniques de contrôle. Ces techniques peuvent être appliquées à des entreprises de toute taille, qu'il s'agisse de petits importateurs ou exportateurs occasionnels ou de multinationales. Elles peuvent également être appliquées quelle que soit la valeur des droits et taxes en cause. L'application de la gestion des risques permettra à la douane d'abandonner les contrôles exclusifs des mouvements pour se tourner davantage vers des contrôles par audit. La législation nationale de certains pays prévoit que la douane bénéficie de toute l'assistance nécessaire de la part des personnes/entreprises concernées lors de l'application de l'une des mesures de contrôle ci-après.

7.1. Contrôle des mouvements

Ces contrôles peuvent être effectués sur les marchandises/moyens de transport/ personnes au moment de leur arrivée ou de leur départ ou avant, ou dans le cadre d'un régime douanier, **en attendant** l'octroi de la mainlevée. Les moyens de transport à usage commercial qui s'arrêtent brièvement seulement sur le territoire douanier sans que des personnes ou des marchandises soient chargées à bord ne sont généralement soumis à aucune mesure autre qu'un contrôle général.

La sélection des marchandises, moyens de transport ou documents à examiner devrait reposer sur des profils de risque permettant de cibler certaines transactions (voir le point 6.2.2). Ces procédures de sélection devraient également permettre aux fonctionnaires de procéder à des vérifications par large épreuves sur la base d'un échantillonnage statistique ou en se fondant sur leur intuition ou leur expérience. Une transaction peut être ciblée en s'appuyant sur l'un des nombreux profils de risque. On trouvera des exemples de profils de risque au point 6.2.2.

Lorsqu'une infraction douanière est découverte lors du contrôle des mouvements, il convient de se mettre en rapport avec le service de lutte contre la fraude compétent et de collaborer avec lui en vue d'entreprendre une enquête officielle.

7.1.1. Contrôle documentaire

(Norme 3.25)

Les renseignements recueillis lors de l'examen des documents permettent de vérifier que toutes les dispositions en vigueur ont été respectées et de procéder à un rapprochement avec les profils de risque. La communication des documents avant l'arrivée/le départ des marchandises et des moyens de transport permet de sélectionner au préalable les mouvements à vérifier. La douane peut ainsi se prononcer sur la mainlevée des marchandises ou des moyens de transport avant leur arrivée effective sur le territoire douanier. Les renseignements figurant sur le manifeste, lorsqu'ils sont comparés avec les autres renseignements à la disposition de la douane, peuvent aider à cibler les envois qui appellent une attention particulière.

7.1.1.1. Documents présentés avant la déclaration de marchandises

Très souvent, la douane reçoit une déclaration de chargement qui énumère les marchandises acheminées par un moyen de transport à usage commercial arrivant sur un territoire douanier. Ces documents ne sont pas des déclarations de marchandises car ils ne mentionnent pas le régime douanier qui sera attribué; ils ont simplement pour objet de signaler

l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier. La douane peut toutefois souhaiter les utiliser comme premier maillon de la chaîne du contrôle des marchandises afin de s'assurer, que toutes celles signalées de la sorte soient ensuite comptabilisées dans le cadre de la déclaration de marchandises transmise par l'importateur qui leur attribue un régime douanier.

Dans la plupart des cas, les renseignements figurant sur la déclaration de chargement sont suffisants pour accorder la mainlevée provisoire. On entend par mainlevée provisoire le déplacement des marchandises depuis le lieu d'arrivée jusqu'à un endroit agréé, y compris les locaux de l'importateur, en attendant la mainlevée définitive une fois que tous les documents ont été communiqués et approuvés et les droits et taxes acquittés.

7.1.1.2. Vérification de la déclaration de marchandises et de la documentation qui l'accompagne

(Normes 3.16 et 3.31)

L'examen de la déclaration de marchandises et de la documentation qui l'accompagne est entrepris afin d'assurer la régularité des opérations.

L'examen de la déclaration de marchandises est défini dans la Convention de Kyoto comme les opérations effectuées par la douane pour s'assurer que la déclaration de marchandises est correctement établie, que les documents justificatifs requis y sont annexés et qu'ils répondent aux conditions d'authenticité et de validité prescrites. Cet examen a pour but de vérifier que tous les renseignements nécessaires concernant les marchandises ont été fournis et sont de prime abord acceptables. Les précisions à fournir concernent l'importateur, la désignation des marchandises, les quantités, l'évaluation^{*1}, le classement, le fournisseur, l'origine et l'application le cas échéant des régimes de licence. La déclaration de marchandises peut être une formule conforme au modèle officiel établi par la douane ou, dans le cas des procédures simplifiées, une simple facture commerciale.

La documentation justificative comprend, entre autres, la déclaration en douane, la facture commerciale, les certificats d'origine, les certificats de préférence, les licences, les autorisations spéciales et les documents de transport. Pour certaines marchandises (chapitre 39 du SH, par exemple), des documents spéciaux peuvent être exigés.

7.1.1.3. Autres documents

Les documents mentionnés sous le point 7.1.1.2 sont directement liés à la déclaration de marchandises. D'autres documents aisément disponibles peuvent fournir des renseignements utiles aux fins du processus de gestion des risques, par exemple ceux relatifs aux moyens de transport, comme les listes de colisage des conteneurs ou les documents ayant trait à la transaction commerciale tels que commandes, contrats et conditions de paiement. L'examen de ce type de document peut apporter des réponses aux questions éventuellement soulevées par les contrôles documentaires habituels.

7.1.1.4. Procédures simplifiées

Des procédures simplifiées peuvent être accordées aux opérateurs économiques. Il peut s'agir du dépôt d'une déclaration incomplète sous la forme d'un document commercial ou administratif ou encore une déclaration ne contenant qu'un minimum de renseignements et accompagnée uniquement des documents indispensables au dédouanement. Une autre procédure simplifiée permet de transporter directement les marchandises à l'entrée ou à la

¹ L'OMD a élaboré un manuel susceptible d'aider les Membres qui souhaitent obtenir des précisions sur les contrôles en matière d'évaluation en douane.

sortie de locaux des opérateurs économiques à condition d'en faire mention dans les livres de l'entreprise. Toutes ces procédures exigent le dépôt d'une déclaration complémentaire, qui peut être générale, périodique ou récapitulative. Des contrôles doivent être exercés au moment du dépôt de la déclaration simplifiée ou de l'arrivée ou du départ des marchandises afin de décider si une vérification matérielle est nécessaire. Des vérifications a posteriori peuvent également être entreprises lorsque la déclaration complémentaire est communiquée au bureau de douane.

7.1.2. Vérification matérielle/visite

(Normes 3.33, 3.34, 3.36, 3.37 et 3.38)

La vérification matérielle des marchandises et la visite des moyens de transport sont entreprises pour vérifier la nature et/ou la concordance des marchandises/moyens de transport avec les indications figurant sur les documents présentés. La douane peut également effectuer des vérifications pour s'assurer que les moyens de transport à usage commercial remplissent les conditions techniques fixées par certains accords internationaux régissant le transport des marchandises à l'échelon international. Si de telles vérifications matérielles ou visites sont effectuées, elles doivent l'être aussi rapidement que possible.

Si l'examen documentaire indique que le mouvement en cause est satisfaisant et ne présente aucun risque particulier, une vérification matérielle ne sera normalement pas nécessaire. Toutefois, lorsque l'examen de ces documents révèle la nécessité de procéder à une vérification matérielle des marchandises, l'ampleur de cette vérification dépendra de la nature des marchandises et des infractions douanières présumées.

On distingue deux niveaux de vérification matérielle. Le premier, à savoir les vérifications sommaires, couvre la vérification extérieure des conteneurs et des paquets afin de contrôler les marques et les numéros, et de vérifier que les scellements sont intacts, ainsi que les autres renseignements figurant sur la déclaration de marchandises, si possible sans ouvrir les conteneurs ou les colis. Le second, à savoir, la vérification détaillée, peut également être effectué dans certains cas. Il consiste à ouvrir les conteneurs ou les paquets et à examiner les marchandises elles-mêmes afin de vérifier leur désignation sur la déclaration en ce qui concerne la valeur, l'origine, le classement et le taux de droits.

Comme indiqué précédemment, le niveau et la nature de la vérification matérielle des marchandises doivent être déterminés compte tenu des renseignements connus concernant l'envoi du régime douanier dans le cadre duquel les marchandises sont déclarées, des dispositions, des accords internationaux en vigueur ou de la nature particulière des marchandises (marchandises périssables, animaux vivants, marchandises dangereuses, bijoux, objets d'antiquité, oeuvres d'art, etc.). D'autres facteurs susceptibles d'entrer en jeu sont le degré d'urgence, le lieu ainsi que les ressources disponibles pour entreprendre la vérification. S'agissant des moyens de transport à usage commercial, la douane doit tenir compte du type de moyen de transport et de l'objet de son séjour sur le territoire douanier.

S'il n'est pas possible, lors de la vérification matérielle, de déterminer la position tarifaire qui s'applique aux marchandises, des échantillons peuvent être prélevés en vue d'accélérer la mainlevée des marchandises.

Inspections non intrusives

Afin d'améliorer l'efficacité des vérifications matérielles, de nombreuses administrations ont recours à des moyens techniques modernes tels que les scanners ou autres moyens de détection spécialisés, à savoir les techniques dites d'inspection non intrusive. Ce type d'équipement doit être déployé de manière efficace et son utilisation doit s'appuyer sur la sélectivité et l'évaluation des risques et, le cas échéant, sur des contrôles aléatoires.

Il est devenu indispensable de recourir à la technologie pour renforcer la sécurité de la chaîne de transport des conteneurs. Dans de nombreux pays, les techniques d'inspection non intrusive sont reconnues comme constituant des moyens d'inspection efficaces qui améliorent la fiabilité et la fidélité, peuvent être mis en œuvre relativement rapidement sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir le moyen de transport, et réduisent les tâches mécaniques et les risques connexes qui pèsent sur les agents chargés des inspections.

Ceci s'intègre généralement dans un ensemble de mesures substitutives ou supplémentaires prises en vue de renforcer le contrôle matériel d'un plus grand nombre de conteneurs sans entraver le commerce légitime. L'introduction de ce type de matériel représente cependant d'importants investissements; sa mise en place a des répercussions sur l'ensemble des secteurs de contrôle et est susceptible de modifier l'organisation des services et les activités douanières. Les administrations des douanes qui utilisent déjà ce type d'équipement insistent sur le fait qu'il est essentiel de prévoir la mise en place de ces équipements longtemps à l'avance.

Techniques d'inspection non intrusive et Instruments de l'OMD

Dans le Cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, il est fait référence aux inspections non intrusives. En effet, le Pilier 1 dispose ce qui suit:

Pour être efficaces et faire en sorte que le processus ne ralentisse pas la circulation des marchandises, les administrations douanières devraient utiliser des technologies modernes pour inspecter les envois à haut risque. Ces technologies comprennent notamment les appareils de radiographie à large spectre, les appareils à rayons gamma et les dispositifs de détection des rayonnements. La préservation de l'intégrité du fret et des conteneurs, notamment par le recours à des technologies modernes, constitue également une composante essentielle de ce pilier.

La norme 3 du Pilier 1 fait le lien entre les inspections non intrusives et l'évaluation des risques, et précise que ce type d'inspection est nécessaire pour inspecter rapidement les conteneurs ou le fret à haut risque sans entraver la circulation du commerce licite.

La norme 8 du Pilier 1 mentionne l'amélioration des performances des inspections faisant appel aux techniques non intrusives.

Afin de fournir une assistance à ses Membres dans ce domaine, l'OMD a mis en place une banque de données relative aux technologies de pointe et élaboré des directives relatives à l'acquisition et au déploiement de matériel de scanographie/d'imagerie, regroupées dans un recueil douanier.

Matériel de scanographie/d'imagerie traditionnel

On distingue différents types d'inspections non intrusives. À l'heure actuelle, les techniques d'inspection non intrusive font appel principalement aux rayons-X ou gamma, qui permettent de déceler les marchandises illicites habituelles telles que stupéfiants (drogues et précurseurs), armes, explosifs, cigarettes, espèces monétaires et matières radioactives. Ces appareils de scanographie peuvent être installés dans un bâtiment sous forme de tunnels de scanographie à puissance haute densité protégés ou d'appareils mobiles permettant une utilisation souple partout dans un terminal. Un colis peut être scanné à l'aide d'un petit appareil de scanographie fixe, comme par exemple dans les aéroports. Grâce aux moniteurs de portails de détection des rayonnements, les détecteurs passifs de rayonnements permettent de déceler les matières radiologiques dans les moyens de transport.

Autres méthodes d'inspection non intrusive

L'utilisation de chiens spécialement entraînés pour déceler à l'odorat certaines marchandises peut également être considérée comme une méthode d'inspection non intrusive, même si cette méthode ne passe pas par l'utilisation d'un dispositif électronique. Aujourd'hui, les chiens sont entraînés et capables de déceler un grand nombre de substances, par exemple les stupéfiants, le tabac, les explosifs, les armes et les denrées alimentaires.

Un détecteur portable est un petit appareil électronique capable de déceler un certain nombre de substances, par exemples les produits chimiques. Les détecteurs portables sont également utilisés pour déterminer rapidement si des passagers clandestins sont cachés dans un conteneur ou une remorque; ils se basent sur la teneur en azote présente dans le moyen de transport.

Ces appareils sont également utilisés à des fins de sécurité, pour déceler la présence de substances toxiques préalablement à l'ouverture d'un conteneur (conteneurs gazés).

Un fait nouveau intervenu dans les aéroports est l'utilisation de scanners à ondes millimétriques. Il s'agit d'un dispositif d'imagerie corporelle intégrale utilisé aux fins des contrôles de sécurité. De nombreux matériaux sont translucides si l'on les expose à des ondes millimétriques dans certaines bandes de fréquence. Les ondes millimétriques tournent autour du corps. Les ondes énergétiques renvoyées par le corps ou des objets à même le corps permettent de constituer une image en trois dimensions qui est affichée sur un écran à distance pour analyse. Cette image révèle non seulement les objets métalliques, mais aussi les matières telles que les explosifs (le Semtex, par exemple) et les céramiques (couteaux, par exemple). Le recours à ces scanners prête actuellement à controverse dans plusieurs pays, pour des raisons de protection de la vie privée.

7.1.3. Identification des marchandises

Pour que des marchandises bénéficiant de certains régimes douaniers tels que le transit, le transbordement, l'admission temporaire, l'entrepôt, le perfectionnement actif, etc., puissent être introduites sur le territoire douanier ou le traverser en franchise des droits et taxes sous la surveillance de la douane, des mesures particulières doivent être prises pour en assurer l'identification.

Ces mesures peuvent notamment consister à apposer des scellements, des timbres, des marques perforées ou des marques d'identification, à établir une description des marchandises ou à se référer à des échantillons, plans, dessins ou photographies.

Toute unité de transport sur laquelle les administrations douanières ont l'intention d'apposer directement un scellement doit remplir certaines conditions en matière de scellement. Ces conditions sont énoncées à la Norme 16 de l'Annexe Spécifique E, Chapitre 1 relatif au transit (une explication de l'utilisation des scellements dans le cadre d'un programme de sécurité des scellements figure à la section 9).

Lorsque les conditions ci-dessus ne peuvent pas être réunies ou ne sont pas jugées suffisantes, pour des raisons exceptionnelles particulières, il est également possible, dans le cadre des régimes de transit d'imposer un itinéraire ou de faire transporter les marchandises sous escorte douanière. Dans le cas du perfectionnement actif/passif il est possible de fixer des taux spécifiques ou normalisés de rendement de l'opération et d'exiger des documents particuliers concernant le processus de transformation.

Pour ce qui concerne le dépôt temporaire, l'entrepôt ou les zones franches, la douane peut exiger que l'entreprise identifie le type de marchandises entreposées ainsi que le lieu où elles sont entreposées. Ce lieu doit être surveillé et, le cas échéant, fermé à deux clefs diffé-

rentes. La douane conserve le droit de procéder périodiquement au recensement des marchandises entreposées.

7.1.4. Personnes accompagnant les marchandises

C'est généralement le service de l'immigration plutôt que la douane qui effectue les contrôles de routine sur les personnes arrivant dans un pays. Il est toutefois évident que les renseignements concernant les personnes qui accompagnent les marchandises arrivant sur un territoire douanier permettront d'améliorer la gestion des risques par la douane.

La douane peut donc rechercher des renseignements concernant par exemple les voyageurs et les conducteurs de véhicules routiers, afin de les comparer aux profils de risque et de déterminer ainsi l'ampleur et la rigueur des contrôles à exercer à l'égard de leurs bagages ou marchandises. Ces renseignements peuvent notamment comprendre l'identité de la personne, son itinéraire détaillé, etc.

Le contrôle des voyageurs en trafic aérien ou maritime et de leurs bagages devrait être facilité par l'utilisation du système de double circuit ou circuit rouge/vert. Ce système permet une plus grande fluidité du trafic sans réduire pour autant l'efficacité des contrôles. Le contrôle des voyageurs qui empruntent le circuit vert devrait être effectué de façon sélective en s'appuyant sur les techniques de gestion des risques. Les voyageurs qui empruntent le circuit rouge doivent quant à eux s'acquitter de toutes les formalités nécessaires. Des précisions sur ce système sont fournies à l'Annexe Spécifique J, Chapitre 1 relatif aux voyageurs de la Convention et dans les directives y relatives.

Les visites corporelles effectuées par la douane ne devraient être réalisées que dans des cas exceptionnels, lorsque la personne est considérée comme un voyageur à haut risque ou lorsqu'il existe des raisons suffisantes de soupçonner l'existence d'une infraction. Pour des raisons de dignité humaine, les visites corporelles devraient toujours être effectuées par une personne du même sexe que la personne examinée et les examens médicaux par des médecins uniquement.

7.2. Contrôles par audit

(Norme 6.6)

Pour pouvoir faire face au développement du commerce à l'échelon mondial et offrir au secteur privé des mesures de facilitation plus étendues, la douane a de plus en plus souvent recours à des contrôles par audit reposant sur les systèmes comptables des entreprises. Lesdits contrôles peuvent aller d'un simple contrôle a posteriori jusqu'à une auto-évaluation de l'opérateur économique. Les contrôles par audit n'empêchent pas de procéder à une vérification matérielle des marchandises.

Pour que les systèmes comptables des entreprises soient fiables, ils doivent respecter les principes de comptabilité généralement admis en vigueur dans le pays. Ces principes déterminent les obligations et les ressources de nature économique à enregistrer en tant qu'actif et passif, l'évolution de l'actif et du passif à enregistrer, la manière de quantifier l'actif et le passif et leur évolution, les renseignements à divulguer et la manière de les divulguer, et les états financiers à établir.

7.2.1. Contrôle a posteriori

7.2.1.1. Introduction

Le contrôle a posteriori porte essentiellement sur les personnes qui jouent un rôle dans les mouvements internationaux de marchandises. Il s'agit d'un outil efficace de contrôle

douanier car il fournit une vue plus claire et plus globale des transactions intéressant la douane répertoriées dans les livres et les dossiers des entreprises importatrices/exportatrices tout en permettant aux administrations douanières d'offrir à celles-ci des mesures de facilitation sous la forme de procédures simplifiées (système de déclaration périodique, par exemple).

7.2.1.2. Conception des programmes de contrôle

Les administrations douanières devraient définir les différentes catégories de contrôle a posteriori, par exemple les contrôles portant respectivement sur les importateurs et exportateurs, la valeur, les zones réservées au commerce extérieur, les agents en douane, les manifestes des transporteurs, etc., et mettre au point des manuels qui fournissent une méthodologie indiquant les opérations successives à effectuer aux fins du contrôle proprement dit.

7.2.1.3. Sélection des personnes et sociétés à contrôler

La sélection des personnes à contrôler devrait reposer sur des profils de risque (voir le point 6.2.2)). Les contrôles devraient généralement être entrepris pour vérifier la bonne application de la loi dans le domaine de l'évaluation², de l'origine, du classement tarifaire, et en ce qui concerne les exonérations, le drawback, les remises, etc., mais d'autres motifs devraient pouvoir justifier un ciblage lorsqu'il y a lieu. Suivant le profil de l'entité contrôlée et ses activités (type de commerce, marchandises, montant des recettes en jeu, etc.), le contrôle pourra être permanent, régulier ou occasionnel.

7.2.1.4. Planification annuelle des contrôles

Les contrôles devraient être mis planifiés chaque année en tenant compte du temps dont dispose le contrôleur ou l'équipe de contrôle, en se référant aux travaux en cours et à la mise en oeuvre de nouveaux contrôles. Un nombre d'heures type pourrait être attribué à chaque domaine soumis au contrôle et un lien pourrait être établi avec chaque heure de contrôleur ou d'équipe de contrôle peut réaliser dans une année. Une autre possibilité consisterait à diviser en séquences chaque étape du contrôle afin de comparer les résultats obtenus et la durée de l'opération. Les deux méthodes permettent à la douane de répartir ses ressources de façon plus efficace.

7.2.1.5. Processus de contrôle

Le contrôle a posteriori repose tout particulièrement sur un examen par un professionnel des livres et des dossiers des entités contrôlées. Il importe au plus haut point que depuis la planification préalable au contrôle jusqu'à son achèvement, la communication et la coordination soient assurées avec l'entité contrôlée et les autres services de la douane. Un rapport doit être établi de façon que toutes les conclusions et autres questions pertinentes soient portées à la connaissance de tous et fassent l'objet d'un examen approfondi. Des visites ultérieures peuvent s'avérer nécessaires.

Phases du contrôle

Enquête préalable au contrôle : la première étape du processus de contrôle consiste à évaluer les forces et les faiblesses du système commercial de l'entité contrôlée. Suivant l'importance et l'emplacement de l'entreprise à contrôler, la douane peut décider d'enquêter sur place ou de faire remplir un questionnaire sur l'entité en cause.

Il pourra s'agir notamment de recueillir des données sur les points suivants : organisation et structure de la société, renseignements sur les produits en cause, modes de paiement,

² L'OMD a élaboré un Manuel susceptible d'aider les Membres qui souhaitent obtenir des précisions sur les contrôles en matière d'évaluation en douane.

valeur des marchandises, frais associés aux marchandises, renseignements détaillés sur les prix de revient pour analyse, transactions entre parties liées et systèmes utilisés pour la tenue des écritures. Ces renseignements peuvent être sensibles d'un point de vue commercial et doivent donc bénéficier d'un statut confidentiel à l'instar des autres données transmises à la douane.

Premier contact avec l'importateur : avant d'entreprendre un contrôle de routine pour vérifier la régularité des opérations, les administrations douanières devraient se mettre en rapport avec l'entité contrôlée pour demander des renseignements détaillés sur la nature des écritures et des documents dont elles ont besoin.

Il pourra s'agir notamment des pièces suivantes : factures commerciales, écritures relatives aux expéditions, commandes, bons de livraison, écritures commerciales, contrats, accords concernant les redevances et la commercialisation, inventaires, journaux comptables, grand livres, correspondance commerciale, écritures relatives aux paiements.

Première réunion concernant le contrôle : il s'agit de réunir les contrôleurs ou l'équipe de contrôle, les représentants des autres services de la douane lorsqu'il y a lieu et les représentants de l'entité contrôlée (comptables, contrôleurs et conseillers juridiques, par exemple). Le contrôleur ou l'équipe de contrôle préciseront quels sont l'ampleur et les objectifs du contrôle à entreprendre.

L'entité contrôlée est directement intéressée par l'adoption et le maintien de mesures de facilitation douanière et elle est donc également responsable du professionnalisme avec lequel le contrôle est effectué. Il est extrêmement utile que l'entité contrôlée soit représentée par l'un de ses dirigeants de façon que la coopération s'instaure à un niveau élevé. C'est au cours de cette réunion que l'entité contrôlée devra désigner un représentant auquel toutes les demandes de documents (livres, dossiers, etc.) devraient être adressées.

Questionnaire de contrôle : les sociétés peuvent être invitées à remplir un questionnaire pour fournir des renseignements sur leur structure, les transactions entre parties liées, les produits, les modes de paiement, la valeur, les coûts de fabrication, les sources d'approvisionnement et les achats. En ce qui concerne les parties liées, la société mère peut également être invitée à remplir un questionnaire portant sur les liens existant entre l'entreprise contrôlée et la société dont elle est la filiale. La société mère n'est nullement tenue de répondre à ce questionnaire et ne le fait que si elle le souhaite.

Examen interne de la société : les administrations douanières devraient encourager dans la mesure des possibilités l'entité contrôlée à effectuer au préalable une auto-évaluation, un examen et une analyse de ses propres opérations en rapport avec le contrôle.

Coordination du contrôle : l'entité contrôlée devrait être tenue entièrement au courant des constatations qui pourraient être faites et des autres questions douanières pendant toute la durée du contrôle.

Toutefois, si des faux en écriture ou une infraction douanière potentielle relativement importants sont constatés au cours du contrôle, l'équipe de contrôle doit se mettre en communication avec le service de lutte contre la fraude compétent et agir en coordination avec lui afin que ce dernier décide s'il convient d'entreprendre une enquête officielle.

En accord avec les dispositions qui, dans les pays, protègent les données jugées confidentielles, les administrations douanières peuvent communiquer les renseignements à d'autres administrations fiscales.

Réunion de clôture : une réunion officielle devrait être organisée avec l'entité contrôlée pour lui présenter les conclusions du contrôle et lui donner l'occasion de s'expliquer sur ces conclusions en vue de l'élaboration du rapport final.

Rapport final : les administrations douanières devraient établir un rapport final et en communiquer un exemplaire à l'entité contrôlée, si la législation nationale le permet. Un exemplaire devra être communiqué au bureau de douane compétent afin de résoudre le cas échéant les problèmes qui se poseraient.

Visite ultérieure : pour conclure le processus de contrôle, la douane peut procéder à une vérification ultérieure afin de s'assurer que les conclusions et les recommandations formulées sont effectivement prises en compte par l'opérateur économique.

7.2.2. Contrôle des systèmes des entreprises

(Norme transitoire 3.32 et norme 6.10)

7.2.2.1. Introduction

La douane doit contrôler les systèmes des entreprises, en contrepartie de la facilitation plus large qu'elle leur accorde, qui peut comprendre l'utilisation de leur propre système informatique aux fins de l'élaboration et de la communication des déclarations uniques ou périodiques, ou même à des fins d'auto-évaluation.

Le contrôle des systèmes des entreprises a pour but de s'assurer que telle ou telle activité ou une opération se déroule comme prévu. Comme son nom l'indique, le contrôle des systèmes consiste à examiner l'ensemble du processus de traitement plutôt que de s'intéresser uniquement aux transactions proprement dites. Ce type de contrôle ne repose pas sur une succession visible d'opérations ni sur la vérification systématique de toutes les transactions ou d'une grande partie d'entre elles, comme dans les systèmes manuels. Les contrôles des systèmes tentent plutôt de tirer parti des propriétés inhérentes au traitement informatique pour déterminer le degré de confiance dont peuvent bénéficier les différents utilisateurs.

S'il peut être établi que le processus lui-même est fiable et exact et que les contrôles en place sont sérieux et sont appliqués dans les règles, on peut considérer que les résultats sont satisfaisants et des mesures de facilitation peuvent alors être accordées.

La méthode traditionnelle qui consiste à vérifier l'exactitude des "livres" en examinant chacune des transactions est non seulement inadaptée à un environnement informatique mais probablement irréalisable. Même les techniques perfectionnées reposant sur l'interrogation des fichiers sont peu utiles, sauf si le contrôleur ou l'équipe de contrôle comprend comment le système informatique et les procédures manuelles connexes se combinent pour produire les renseignements nécessaires. C'est à ce moment que le contrôle des systèmes est le plus efficace.

Les principales étapes du contrôle des systèmes sont les suivantes :

7.2.2.2. Planification

C'est au cours de cette phase initiale, cruciale pour la réussite et la crédibilité du contrôle, que sont définis les orientations, le contexte et l'objectif final permettant d'évaluer l'efficacité du contrôle. C'est au stade de la planification que sont notamment définis :

- les objectifs
- la portée

- les secteurs à risque
- le déroulement du contrôle, y compris les réunions de préparation et de conclusion avec l'entité contrôlée
- la durée du contrôle
- les ressources nécessaires pour réaliser le contrôle
- la disponibilité du personnel voulu en vue des entretiens
- la mesure dans laquelle les modifications apportées au système ou à l'organisation qui en est chargée auront influencé les renseignements connus avant le contrôle.

Lorsque la douane envisage d'autoriser une entreprise à procéder à une auto-évaluation, elle définit, au stade de la planification, des critères auxquels le système devra être confronté. Ces critères concerneront notamment sa solidité financière et sa capacité à :

- établir une distinction entre les envois importés, exportés et nationaux aux fins de la liquidation des droits et taxes
- identifier les envois et attribuer les régimes douaniers correspondants
- identifier les envois exigeant une licence ou une autorisation
- calculer le montant des droits et taxes dus pour les envois en cause
- mettre régulièrement à jour les fichiers contenant les codes de marchandises et les taux de droits
- rapprocher les numéros commerciaux et les codes de marchandises
- utiliser des méthodes de calcul de la valeur adaptées aux transactions commerciales de l'opérateur
- élaborer des rapports de gestion confirmant que la comptabilité est complète
- identifier les envois exceptionnels ou non signalés
- établir un rapprochement entre, d'une part, les renseignements sur le transport commercial et les renseignements comptables et, d'autre part les renseignements statistiques et comptables déclarés à la douane
- utiliser des procédures de contrôle de la qualité et de vérification de la gestion permettant de s'assurer que le système fonctionne correctement
- conserver les données historiques pendant une période suffisante, de façon à respecter les dispositions de la législation nationale
- utiliser des procédures de sauvegarde appropriées en cas de panne du système.

7.2.2.3. Demandes de renseignements ou recueil des éléments de fait

En interrogeant le personnel à tous les niveaux de la hiérarchie, aussi bien les personnes qui utilisent le système que celles qui traitent les données, le contrôleur ou l'équipe

de contrôle peut déterminer comment le système fonctionne réellement. Le contrôleur ou l'équipe de contrôle utilisera également toute la documentation disponible comme les manuels d'utilisateurs, les spécifications du système, etc. Les contrôles internes et opérationnels en vigueur pourront ainsi être identifiés, ou leur absence constatée. Le fonctionnement du système diffère souvent de sa conception, de sa mise en oeuvre et de la façon dont il est perçu par les individus - et plus particulièrement les cadres supérieurs. Le contrôleur ou l'équipe de contrôle peut également apprendre beaucoup de choses en observant l'état de la documentation sur le système ou en constatant l'absence. Celle-ci peut par exemple être dépassée ou incomplète.

7.2.2.4. Enregistrement du système

Le contrôleur ou l'équipe de contrôle enregistrera ses conclusions sous la forme d'un texte ou d'un schéma, ou en conjuguant ces deux supports. Les schémas peuvent présenter des degrés de précision divers allant d'un aperçu général à un exposé détaillé des différentes étapes du traitement informatique. Ils peuvent couvrir les mouvements de documents avant et après le traitement informatique. A ce stade, le contrôleur ou l'équipe de contrôle demande généralement à l'entité contrôlée de lui confirmer qu'il a bien compris le système avant de passer au stade suivant.

7.2.2.5. Evaluation

En examinant et en évaluant les éléments de preuve recueillis, le contrôleur ou l'équipe de contrôle peut commencer à déterminer les faiblesses réelles ou potentielles des contrôles internes. Il peut ensuite prévoir certaines vérifications destinées à déterminer l'efficacité des contrôles et la crédibilité de leurs résultats.

7.2.2.6. Vérification

Des vérifications sont effectuées à différents degrés tout au long du processus de contrôle, par exemple au moment du recueil des éléments de fait sous la forme d'une observation qui a lieu à l'issue du stade de l'évaluation. Elle peut se concrétiser par un examen des livres, des rapports de sortie, etc. ou même par une répétition de tout le cycle de traitement. Grâce à des techniques sophistiquées telles que des logiciels d'interrogation des fichiers, il est possible de vérifier des combinaisons inhabituelles de données susceptibles de mener à un traitement erroné ou encore de procéder à des vérifications directes.

7.2.2.7. Rapport

Une fois le contrôle terminé, un rapport est généralement adressé aux cadres supérieurs pour les conseiller quant aux façons de remédier aux lacunes identifiées ou d'améliorer les contrôles. Des contrôles peuvent même être supprimés s'ils sont jugés inutiles dans une situation donnée.

7.2.2.8. Conclusion

Lorsqu'un système a été enregistré et évalué et que toutes les modifications suggérées ont été mises en oeuvre, il devrait fonctionner de façon fiable jusqu'au prochain grand changement. Des vérifications périodiques doivent toutefois être effectuées pour confirmer qu'aucun changement ne s'est produit et que les contrôles qui ont été insérés dans le système continuent à être respectés et appliqués. Des séries de vérifications pré-programmées peuvent également être utilisées pour automatiser ce processus.

7.2.2.9. Vérification en cours d'élaboration

La vérification des systèmes des entreprises peut également s'avérer très utile lors de l'élaboration d'une nouvelle application. Jusqu'à présent, la nécessité de mettre en oeuvre les

nouvelles applications le plus rapidement possible a donné lieu à un certain laisser-aller sur le plan des vérifications et donc à des contrôles inadaptés, voir inexistants.

Des contrôles et un enregistrement sur papier devraient être prévus lors de la planification de toute nouvelle application. De cette façon, le contrôleur ou l'équipe de contrôle pourra, d'une part, confirmer le traitement des données depuis leur saisie jusqu'à leur enregistrement final et, d'autre part, suivre la trace des transactions jusqu'à leur origine. Ainsi, si la question du contrôle est prise en compte dès la conception d'un nouveau système, les vérifications à effectuer ultérieurement sur ce système en seront d'autant plus efficaces et fiables.

8. Infrastructure nécessaire

Cette rubrique contient les renseignements nécessaires sur les conditions élémentaires à remplir pour pouvoir appliquer des méthodes modernes de contrôle douanier.

L'introduction de ces méthodes pourrait appeler des modifications du cadre juridique, administratif et organisationnel existant des administrations douanières. Le "programme de réforme et de modernisation douanières" de l'OMD constitue un outil utile à cette fin.

8.1. Prérogatives juridiques

Outre les obligations juridiques que la Convention de Kyoto impose aux entreprises/ personnes intervenant dans les transactions commerciales internationales, les administrations douanières ont besoin d'une législation qui habilite leurs fonctionnaires à effectuer les contrôles jugés nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'elles sont chargées d'appliquer.

Les prérogatives accordées aux administrations douanières par la législation nationale doivent être revues régulièrement afin d'en assurer la pertinence et renforcées pour faire face à de nouvelles menaces ou répondre aux besoins de facilitation.

D'une manière générale, la législation nationale devrait accorder les prérogatives ci-après aux fins du contrôle, même si nombre de ces prérogatives ne sont en fait utilisées que de manière sélective dans le cadre de la gestion des risques :

a) Vérification

(Norme 3.33)

- Examiner les marchandises, moyens de transport et personnes en utilisant un moyen déterminé par la douane en vue d'appliquer les méthodes de contrôle les mieux adaptées;

b) Droit d'accès

- Avoir accès aux locaux, aux véhicules, aux navires ou aux aéronefs des personnes/ entreprises impliquées dans la transaction commerciale internationale aux fins du contrôle douanier; et
- Avoir accès à toutes les écritures commerciales, y compris les systèmes informatiques, concernant la transaction commerciale internationale. Le droit d'accès couvre

nécessairement le droit d'intercepter une personne ou un moyen de transport et de procéder à une visite.

c) Echantillonnage

(Norme 3.38)

- Prélever des échantillons représentatifs de marchandises au moment de l'importation, après l'importation et à l'exportation.

d) Détention

- Intercepter les marchandises importées ou destinées à être exportées afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux lois et règlements douaniers.

e) Contrôle a posteriori

- Entreprendre un contrôle a posteriori des écritures commerciales, y compris les relevés bancaires et les systèmes informatiques de toute personne physique ou morale ayant participé à la transaction commerciale internationale.

f) Echange de renseignements

(Norme 6.7 et 7.4)

- Echanger des renseignements sur les mouvements internationaux avec les autres administrations douanières à des fins de contrôle douanier.

g) Renseignements à conserver et à communiquer

- Exiger que la personne/entreprise participant à la transaction commerciale internationale communique les renseignements nécessaires, conformément à la définition et aux instructions fournies par la douane en la matière, aux fins de la réalisation des formalités douanières conformément aux procédures douanières et à la méthode de contrôle en vigueur.
- Exiger que ces renseignements soient conservés par la personne/entreprise impliquée dans la transaction commerciale internationale conformément aux principes de comptabilité généralement admis dans le pays.
- Autoriser le dépôt périodique des déclarations et instaurer des contrôles fondés sur les systèmes.

h) Facilitation

- Déterminer la légitimité des mouvements avant leur arrivée ou leur départ, à l'aide par exemple d'un classement préalable, d'une évaluation préalable ou de la communication de renseignements préalables concernant les voyageurs. Lever l'obligation générale de présenter les marchandises à la douane, par exemple sous la forme d'un octroi préalable et provisoire de la mainlevée pour les marchandises.

I) Droit d'assister au contrôle

(Norme 3.37)

- Autoriser des personnes ou des tiers à aider la douane à opérer certains contrôles.

Lorsqu'il existe des raisons suffisantes de soupçonner l'existence d'une infraction douanière, il convient de faire appel au service d'enquête de la douane, qui est l'autorité habilitée à entreprendre une enquête officielle.

8.2. Organisation

L'efficacité des contrôles est l'une des caractéristiques clés des administrations douanières modernes. Ces contrôles doivent être organisés de manière rationnelle et reposer sur un vaste système de communication et de coopération entre les différents services de la douane, et sur la mise en place d'une stratégie de gestion des risques permettant d'utiliser au mieux les ressources disponibles.

8.2.1. Ressources

La douane devrait déterminer les ressources humaines, techniques et financières dont elle a besoin pour mettre en oeuvre les programmes de contrôle en évaluant et en analysant les activités commerciales internationales actuelles et potentielles dans son propre pays ou sa propre région.

8.2.2. Philosophie de la gestion des risques

La douane devrait créer dans l'administration une philosophie de la gestion des risques faisant appel au soutien des cadres supérieurs. Des séances de formation et d'information des hauts fonctionnaires des douanes pourraient être utiles à cette fin, ainsi que la désignation de l'un d'entre eux comme responsable du programme de gestion des risques. En s'appuyant sur cette philosophie, la douane devrait concevoir, en l'appuyant sur la documentation nécessaire, une politique et faire naître un esprit de corps en matière de gestion des risques qui seraient approuvés par les cadres supérieurs et mis en oeuvre dans toute l'organisation.

Cette politique pourrait par exemple comprendre les objectifs poursuivis et la raison d'être de la gestion des risques, les liens entre la politique et le plan de gestion/stratégique, l'étendue ou l'éventail des questions auxquelles la politique s'applique, les critères permettant de considérer un risque comme acceptable ou non, la personne responsable de la gestion des risques, le soutien ou l'expérience à la disposition des responsables de la gestion des risques, le type de documents exigé et le plan permettant d'évaluer l'efficacité et le rendement de l'organisation administrative dans l'application de la politique.

8.2.3. Degré de centralisation

Les différences existant entre les traditions, les procédures juridiques, le volume des échanges, les ordres de priorité, la configuration géographique, et les objectifs de chaque pays empêchent d'imposer une organisation uniforme pour toutes les administrations des douanes. Les ressources consacrées à la gestion des risques devraient être affectées en fonction du type de contrôles à exercer et des endroits où ils doivent être appliqués. Ces endroits ne doivent pas nécessairement être situés aux frontières.

La principale différence entre les structures des différentes administrations douanières réside dans le degré de centralisation appliqué. La centralisation peut être due à la nécessité d'éviter toute dispersion injustifiée des ressources et au souci d'assurer l'intégration de la gestion des risques dans l'ensemble du processus de planification et de gestion. La décentralisation peut avoir pour objet de motiver les fonctionnaires des douanes des services extérieurs en leur confiant davantage de responsabilités.

La solution idéale consisterait à parvenir à un certain équilibre entre la centralisation, la douane créant un bureau central responsable du processus de gestion des risques et du programme de contrôle douanier et la décentralisation, la douane chargeant les fonctionnaires des douanes de vérifier les risques, d'identifier les cibles et de se forger une expérience dans des domaines spécifiques qui doivent faire l'objet d'une attention particulière.

8.2.4. Administration centrale

Dans tous les pays, l'administration centrale de la douane assume la responsabilité générale en matière de gestion des risques.

Le volume et la composition des effectifs du service central chargé de la gestion des risques varie d'un pays à l'autre selon les impératifs qui lui sont propres et son degré de centralisation, mais ce service central doit toujours être composé de fonctionnaires des douanes ayant des expériences différentes, comme des inspecteurs, des contrôleurs, des enquêteurs, des analystes de programmes, etc. Ces fonctionnaires devraient par ailleurs retourner régulièrement auprès de leur bureau local d'origine afin de se tenir au courant des évolutions récentes sur le terrain dont l'administration centrale n'aurait pas été informée.

Dès qu'une politique et un cadre ont été définis aux fins du processus de gestion des risques, le service central doit élaborer et mettre en oeuvre une infrastructure visant à assurer que la gestion des risques fait partie intégrante du processus de planification et de gestion de l'ensemble de l'organisation douanière.

Il pourrait par exemple s'agir de créer à cet effet une équipe composée de cadres supérieurs chargée des communications internes, de sensibiliser le personnel en matière de gestion des risques, de lui faire acquérir des compétences en matière de gestion des risques et de développer ses aptitudes par des sessions de formation et d'information, d'assurer des niveaux suffisants de reconnaissance des services rendus, de récompense et de sanction et d'instaurer des dispositifs de gestion des performances.

Le service central chargé de la gestion des risques procédera à une évaluation poussée des risques pour tout le territoire douanier, élaborera des rapports d'information stratégiques à l'intention des cellules de contrôle et des bureaux de douane locaux, jouera le rôle de correspondant vis-à-vis des autres administrations et organismes internationaux et assurera la liaison avec les équipes douanières locales de gestion des risques et les cellules de contrôle.

L'existence d'un service de renseignement centralisé permettra de recueillir et d'analyser l'information pouvant être exploitée pour évaluer les risques liés aux marchandises, aux importateurs, aux différents secteurs d'activité, aux différentes sources, etc. Elle accroîtra ainsi l'efficacité du ciblage des envois à vérifier au moment de l'importation. Ce service sera également chargé d'élaborer des réseaux d'échange de renseignements avec les autres administrations douanières et l'ensemble des services chargés de l'application de la loi.

La création de services de contrôle a posteriori dont les membres seront convenablement formés permettra aux fonctionnaires de se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour vérifier l'exactitude des déclarations.

8.2.5. Bureaux de douane locaux

Les principales fonctions des bureaux locaux sont d'assurer le fonctionnement efficace du processus de gestion des risques

- en procédant à une évaluation des risques à l'échelon local

- en produisant des renseignements à des fins opérationnelles à l'intention des fonctionnaires des douanes locaux chargés du dédouanement à l'importation/exportation, des équipes d'inspection et des cellules de vérification et d'enquête
- en assurant la liaison avec le service central de gestion des risques.

Les équipes de fonctionnaires des douanes spécialisés des bureaux locaux/d'entrée dans l'analyse des déclarations de marchandises et des documents commerciaux tels que factures et documents de transport peuvent cibler les mouvements à haut risque justifiant une vérification matérielle.

8.3. Procédures

Les administrations douanières devraient élaborer des procédures permettant la mise en oeuvre des méthodes de contrôle en vue d'en assurer l'application uniforme sur tout le territoire douanier. Elles devraient à cette fin tenter d'abandonner le système du recours exclusif aux contrôles des mouvements et faire davantage appel aux contrôles par audit, en vue de :

- réduire les retards dans le trafic des marchandises/personnes,
- accroître l'utilisation du dépôt périodique des déclarations,
- encourager l'auto-évaluation dans le secteur privé,
- permettre à l'entreprise (plutôt qu'à la douane) de conserver les documents commerciaux et officiels accompagnant les marchandises,
- accroître l'utilisation des renseignements préalables et des transmissions par voie électronique,
- accroître l'utilisation des livres comptables et des systèmes commerciaux des entreprises plutôt que d'exiger que la douane tienne des registres spécifiques,
- encourager un plus grand respect de la législation douanière en laissant les entreprises jouer un plus grand rôle dans la collaboration avec la douane afin de réduire les degrés de risque.

Pour que l'application des méthodes modernes de contrôle soit la plus efficace possible, il est recommandé d'avoir recours à l'automatisation.

Les administrations douanières devraient mettre en place des mécanismes d'analyse et de révision afin d'assurer l'efficacité des procédures de contrôle mises en oeuvre sur tout le territoire douanier (voir 6.2.4 "mesure du degré de conformité avec la législation"). L'application de ces procédures devra être suivie de près afin de les adapter, le cas échéant, aux nouvelles demandes.

8.4. Développement des ressources humaines

Les contrôles douaniers devraient être effectués par un personnel douanier ayant reçu une formation professionnelle. Avec l'utilisation de plus en plus courante de la comptabilité électronique et la complexité croissante des échanges commerciaux internationaux, une formation toujours plus spécialisée s'impose. Les administrations douanières devraient s'engager à dispenser à leurs fonctionnaires chargés des contrôles la formation dont ils ont besoin pour pouvoir s'acquitter de leur mission. Le recours aux techniques et connaissances

suivantes, lesquelles renforceront l'efficacité et la rentabilité des contrôles est un atout important :

- techniques et principes comptables, y compris les principes de comptabilité généralement admis
- procédures et normes en matière d'audit,
- principes des échanges internationaux, y compris les procédures bancaires,
- lois, réglementations et procédures douanières (codes sur l'évaluation, origine, etc.),
- comptabilité électronique et systèmes informatiques (technologie de l'information, EDI, etc.).

La douane devrait orienter ses activités de recrutement et de formation dans ce sens. L'OMD a élaboré une série de modules de formation susceptibles d'aider les administrations douanières à organiser la formation de leur personnel.

8.5. Bureaux de douane juxtaposés

(Norme transitoire 3.4 et 3.5)

L'établissement de bureaux de douane à contrôles nationaux juxtaposés peut faciliter les contrôles à une frontière commune entre deux états voisins. Ces bureaux, initialement implantés pour contrôler le trafic routier, sont maintenant utilisés à beaucoup d'autres fins. Le principe des bureaux juxtaposés est en effet aisément adaptable à l'environnement du trafic ferroviaire, fluvial, aérien et maritime.

La création de bureaux de contrôle nationaux juxtaposés est généralement prévue dans des accords bilatéraux qui sont conclus entre états voisins. Pour la douane, les avantages des bureaux de contrôle nationaux juxtaposés résident dans une efficacité accrue du contrôle du trafic aux frontières, une réduction mutuelle des charges d'exploitation et une appréciation plus juste des priorités douanières de chacun, tous trois débouchant sur une coopération plus large en matière de facilitation et de contrôle.

Des avantages plus importants pourraient cependant être obtenus si l'instauration d'un contrôle unique pouvait être généralisée dans les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, tout au moins pour certaines opérations douanières comme, par exemple, le contrôle des marchandises en transit.

Dans certains pays, le contrôle des voyageurs peut n'être exercé que par les autorités du pays d'entrée (contrôle de police, puis de douane) dans les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, généralement lorsque les autorités du pays de sortie ont décidé de ne pas procéder systématiquement à leurs propres contrôles.

8.6. Assistance mutuelle administrative

(Norme 6.7)

Le développement croissant du commerce international et l'apparition de nouvelles méthodes de contrôle douanier ont mis l'accent sur les imperfections d'un système dans le cadre duquel les contrôles reposent uniquement sur les déclarations de marchandises et les documents justificatifs fournis après l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier. Il

serait cependant souhaitable que la douane dispose de ces renseignements plus tôt et puisse obtenir des renseignements complémentaires non disponibles sur son propre territoire.

La douane tente à cette fin d'obtenir de ses homologues étrangers des renseignements préalables sur les marchandises destinées à son territoire et leur demander d'autres types d'assistance en vue d'assurer l'application correcte de la législation douanière (y compris le recouvrement des droits de douane) et de prévenir, rechercher et combattre les infractions douanières. Ce type d'assistance est normalement appelé "assistance mutuelle administrative".

Dès que le mécanisme nécessaire a été mis en place aux fins de l'assistance mutuelle administrative, les renseignements échangés peuvent également être utilisés dans le processus de gestion des risques. Les renseignements fournis sur demande, spontanément ou automatiquement par les autres administrations constituent une source d'information supplémentaire et parfois très spécifique sur laquelle l'analyse des risques peut s'appuyer.

D'autres dispositions des accords d'assistance mutuelle administrative peuvent s'avérer très utiles en matière de contrôle lorsqu'une autre administration douanière effectue certains contrôles pour le compte de l'autorité requérante (vérification des certificats d'origine ou des documents de transit, contrôles à l'échelon international, par exemple) ou délègue des fonctionnaires pour aider à effectuer les contrôles prévus à l'étranger ou pour y assister en qualité de témoins ou d'experts. Dans le cas des bureaux juxtaposés, la douane peut même être autorisée à évaluer et à percevoir les droits et taxes à l'importation pour le compte de l'autre Etat (voir le point 8.5).

L'OMD a adopté récemment un modèle révisé d'accord bilatéral visant à assurer l'application correcte de la législation douanière et à prévenir, rechercher et combattre les infractions douanières. Le Conseil a recommandé récemment l'utilisation de ce modèle comme point de départ des négociations entre les administrations des douanes (voir annexe I). L'OMD a également produit une Convention multilatérale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (Convention de Nairobi, juin 1977).

9. Sécurité et facilitation de la chaîne logistique internationale : les scellements et leur application à des fins de sécurité

Les normes minimales en matière de scellements douaniers utilisés dans l'application du transit douanier sont établies dans la norme 16 de l'Annexe spécifique E, Chapitre 1. Cette partie des Directives a pour objet d'informer les administrations des divers scellements existants et de leur utilisation à des fins de sécurité.

9.1. Introduction

Dans un climat où la sécurité des marchandises qui circulent dans la chaîne logistique internationale est de plus en plus importante, la vulnérabilité des conteneurs de marchandises comme moyen potentiel d'introduire des envois à haut risque dans un pays constitue une véritable préoccupation. Près de 90 % des échanges commerciaux dans le monde se font par conteneurs – souvent des conteneurs maritimes. Les scellements manuels ou mécaniques de haute sécurité peuvent jouer un rôle significatif dans un programme global de sécurité des conteneurs. Mais il est important de reconnaître que la sécurité des conteneurs commence au moment de l'emportage du conteneur, et que les scellements ne prouvent ni ne garantissent la légitimité de la charge du conteneur.

Certaines administrations ont mis au point des programmes d'intégrité des scellements qui encouragent à apposer des scellements de haute sécurité au point d'emportage du conteneur. Ces programmes incluent des procédures de consignation de l'apposition, du changement et de la vérification de l'intégrité des scellements aux points clés, comme par exemple un changement modal, afin de garantir un acheminement entièrement sécurisé. Une analyse séquentielle des éléments éventuels d'un programme d'intégrité des scellements est jointe en annexe III (15.3). Conformément à un principe de base d'évaluation des risques, offrant une plus grande facilitation aux opérateurs commerciaux conciliants, ces programmes d'intégrité des scellements font partie de programmes autorisés ou de programmes d'intégrité de la chaîne logistique plus vastes procurant à l'importateur des avantages en matière de facilitation, tels que des dispositifs de "feux verts".

Ces programmes de sécurité ne sont pas limités aux marchandises circulant en transit douanier, ils s'appliquent aussi aux mouvements de conteneurs en général, quelle que soit la procédure douanière utilisée.

9.2. Principaux types de scellements

9.2.1. Scellements mécaniques

Il existe trois grandes catégories de scellements mécaniques, à savoir indicatifs, de sécurité et de haute sécurité, qui ont pour but de détecter une effraction au niveau des portes du conteneur. Les scellements indicatifs sont conçus et fabriqués à partir de matériaux qui peuvent être facilement défaits à la main ou à l'aide d'une simple pince ou cisaille. Ce type de scellements est actuellement utilisé dans de nombreuses administrations douanières.

· Afin de faire la différence entre le processus de chargement du conteneur par des marchandises – processus connu dans le secteur maritime international sous le nom d'"empotage" – et le placement (ou chargement) du conteneur dans un véhicule de transport, le terme "empotage" dans le présent document décrit la première situation, et le terme "chargement" décrit la deuxième

Toutefois, les scellements de sécurité ajoutent une protection physique à la détection d'effraction et sont relativement plus difficiles à défaire. Les scellements de haute sécurité procurent une meilleure protection contre les intrusions et doivent être retirés par des coupe-câbles ou coupe-boulons de qualité. Il existe plusieurs types de scellements de haute sécurité, parmi lesquels des scellements à boulon qui peuvent être en acier trempé ou flexible, et des scellements à câble.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a mis au point une norme internationale pour les scellements mécaniques. Au moment où nous écrivons (décembre 2003), ces exigences sont disponibles sous la forme d'une spécification publiquement disponible (Publicly Available Specification, PAS) – référence 17712. La PAS devrait devenir une norme internationale dans le courant de l'année prochaine.

Dans le cadre de la douane, la norme ISO définit des critères particuliers en matière de scellements douaniers tels que des essais indépendants et des marques d'identification appropriées. Surtout, seuls les scellements classés comme étant de sécurité ou de haute sécurité d'après un certain nombre de tests spécifiques peuvent être acceptés comme scellements douanier dans le cadre de cette PAS/. Norme.

9.2.2. Scellements électroniques et autres dispositifs électroniques de sécurité

En général les scellements électroniques sont une combinaison de scellements physiques et de composants d'identification par radiofréquence (radio frequency identification, RFID), qui peuvent être passifs ou actifs. Les scellements électroniques "passifs" ne disposent pas de leur propre source d'énergie. Ils peuvent indiquer s'ils sont intacts ou pas lorsqu'ils sont interrogés par un lecteur. Les scellements électroniques "actifs" disposent de leur propre source d'énergie et peuvent ainsi détecter une effraction lorsqu'elle survient et l'ajouter à un journal des événements horodaté. S'ils sont équipés ou reliés à une interface GPS, ils peuvent également relever l'endroit. Les scellements électroniques actifs doivent également être interrogés par des lecteurs.

Les dispositifs de sécurité des conteneurs (Container Security Devices, CSD) utilisent également la technologie RFID. Fixés sur le conteneur plutôt que sur le mécanisme de verrouillage de la porte où les scellements sont apposés, ces dispositifs permettent également de détecter les intrusions par les portes du conteneur. Les CSD doivent également être interrogés par des lecteurs fixes ou portatifs.

À l'heure actuelle il n'existe pas de norme internationale pour les scellements électroniques ou les CSD et ces derniers ne sont pas très utilisés par les administrations des douanes ni le secteur privé, notamment en raison du manque actuel de fréquences mondiales et de spécifications techniques pour les scellements électroniques. ISO est en train de travailler à l'élaboration d'une norme relative aux scellements électroniques qui pourrait également s'appliquer aux CSD.

Des projets pilotes destinés à déterminer quel rôle éventuel les scellements électroniques et les CSD peuvent jouer afin de répondre à des exigences reconnues et acceptées en matière de sécurité des conteneurs sont en cours dans un certain nombre

.. L'ISO/PAS est une convention entre les experts techniques d'un groupe de travail de l'ISO qui a été approuvée par une majorité des membres votants du comité ISO approprié. Elle peut être réexaminée deux fois durant une période de six ans et doit ensuite être ratifiée en tant que norme internationale (International Standard, IS) d'ISO ou bien retirée.

d'administrations. Les présentes Directives seront régulièrement mises à jour dans le but de rendre compte des évolutions.

10. Coopération douane/entreprises

(Normes 6.8, 7.3, 8.5 et chapitre 9)

Les administrations douanières modernes doivent effectuer de multiples contrôles complexes et disposent de ressources de plus en plus limitées. Afin d'utiliser ces ressources avec le maximum d'efficacité, la douane applique donc les techniques de sélection, de ciblage et de gestion des risques.

Etant donné l'utilisation de plus en plus courante des techniques de gestion des risques et les demandes en faveur de plus grandes facilités, il est indispensable que les entreprises et les administrations douanières communiquent, se consultent et coopèrent pour parvenir à un équilibre satisfaisant entre contrôles efficaces et facilitation réelle. Dans ce processus d'échanges, les déclarants légitimes sont considérés par la douane comme des partenaires.

Il est important que toutes les personnes intéressées puissent obtenir auprès des administrations douanières des renseignements sur les procédures à appliquer et les impératifs à respecter en matière de contrôle (voir l'Annexe générale, chapitre 9). Les sources peuvent en être les tarifs douaniers, les journaux officiels, les bulletins et les avis. La douane doit s'assurer que ces renseignements peuvent être facilement obtenus dans les bureaux de douane. Par ailleurs, lorsque des personnes ont besoin de renseignements spécifiques sur une opération particulière, la douane devrait fournir ces renseignements de façon aussi complète, précise et rapide que possible. Les administrations douanières devraient également s'intéresser aux techniques modernes de diffusion de renseignements telles que le réseau Internet et son World Wide Web. Ainsi, sous le code d'accès <http://www.gov.sg/customs/>, la douane de Singapour fournit des renseignements sur les taux de droits et de taxes, les documents, l'évaluation, les procédures de dédouanement, les conditions à remplir en matière de sécurité et les adresses des différents bureaux de douane.

De nombreuses administrations douanières ont créé aujourd'hui des comités consultatifs officiels avec des entreprises, des transporteurs, des agents, des banques, des exploitants de ports et d'aéroports et les organisations qui les représentent. Le rôle de ces comités consiste généralement à examiner les projets de modification des conditions de contrôle, à identifier les problèmes que posent à la majorité des déclarants les procédures existantes ou proposées et à y trouver des solutions mutuellement acceptables. Par ailleurs, certaines administrations douanières ont introduit l'idée des "coordinateurs-clients" chargés de maintenir des relations directes avec les entreprises.

Une collaboration permanente devrait s'instaurer à tous les niveaux, aussi bien à l'échelon local/régional, entre les fonctionnaires des douanes et les entreprises, qu'à l'échelon national, entre les administrations douanières et les entreprises.

Cette collaboration aide la douane à mieux comprendre les pratiques commerciales. Le fait de mieux connaître les conditions générales du commerce international aide les fonctionnaires à appliquer plus efficacement les techniques de gestion des risques.

Dans cette optique, les administrations douanières pourraient envisager d'inviter des représentants des entreprises à effectuer de brefs séjours dans leur administration pour se familiariser avec la réglementation en vigueur.

La coopération est particulièrement importante pour la douane dans le domaine de la lutte contre la drogue, de la CITES et du contrôle des déchets et des produits dangereux. Elle est de plus en plus encouragée et soutenue par le biais d'une série de Protocoles d'accord (PDA) conclus à l'échelon national et international entre des organisations commerciales et l'OMD ou les administrations des douanes nationales. Ces accords sont assortis de directives détaillées précisant les améliorations pratiques à apporter dans chaque secteur d'activité en matière d'échange de renseignements, de formation et de communication.

Des PDA sont également conclus directement entre la douane et certaines entreprises sous la forme d'accords et de directives. Les avantages que peuvent en retirer la douane et les entreprises sont nombreux; les administrations douanières peuvent ainsi disposer de nouvelles sources de renseignements. Les entreprises dont la collaboration s'est révélée satisfaisante pourront en échange bénéficier d'une limitation des interventions de la douane.

11. Conclusions

Les administrations douanières devraient tenter de parvenir à un équilibre raisonnable et équitable entre, d'une part, la volonté de lutter contre la fraude et, d'autre part, la nécessité d'entraver le moins possible les mouvements licites de marchandises et de personnes et de maintenir les coûts à un niveau minimum. Facilitation et contrôle ne sont pas contradictoires. Bien gérée, la facilitation peut améliorer l'efficacité des procédures de contrôle.

Les administrations douanières sont engagées à mettre en oeuvre des procédures de contrôle reposant sur l'utilisation des techniques de gestion des risques et d'établissement de profils afin d'identifier les opérateurs/personnes fiables, auxquels une plus large mesure de facilitation peut être accordée, par opposition aux opérateurs/ personnes qui doivent faire l'objet de contrôles plus poussés.

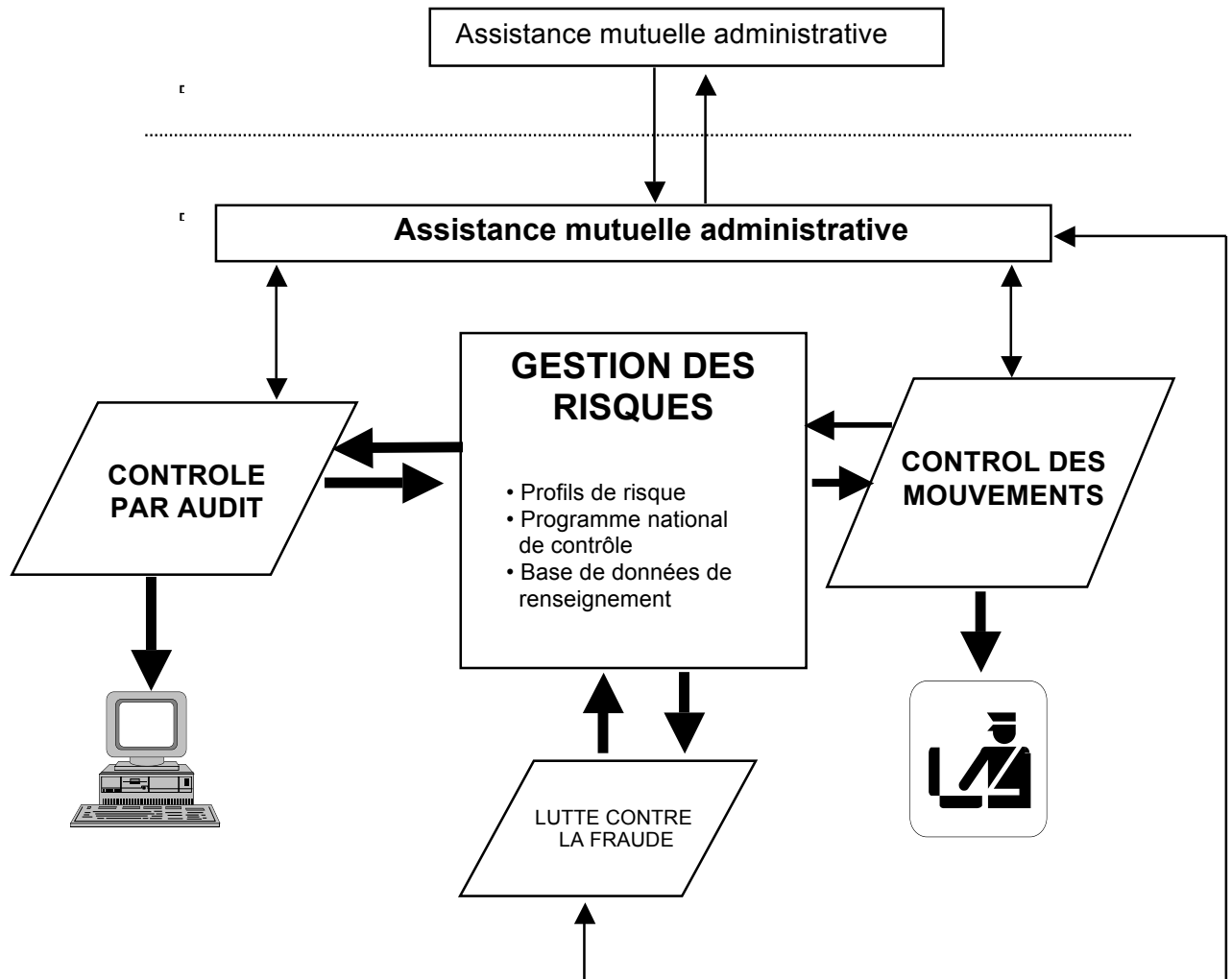
La gestion des risques est un principe de base des méthodes modernes de contrôle douanier. Sa mise en oeuvre permet une exploitation optimale des moyens que la douane peut mettre en oeuvre en matière de contrôles, sans pour autant limiter l'efficacité de ceux-ci, et soulageant la majeure partie des entreprises et du public de contraintes bureaucratiques excessives.

Les procédures fondées sur les techniques de gestion des risques permettent de concentrer les contrôles sur les domaines à haut risque en assurant un passage relativement fluide de la majorité des marchandises et des personnes par la douane.

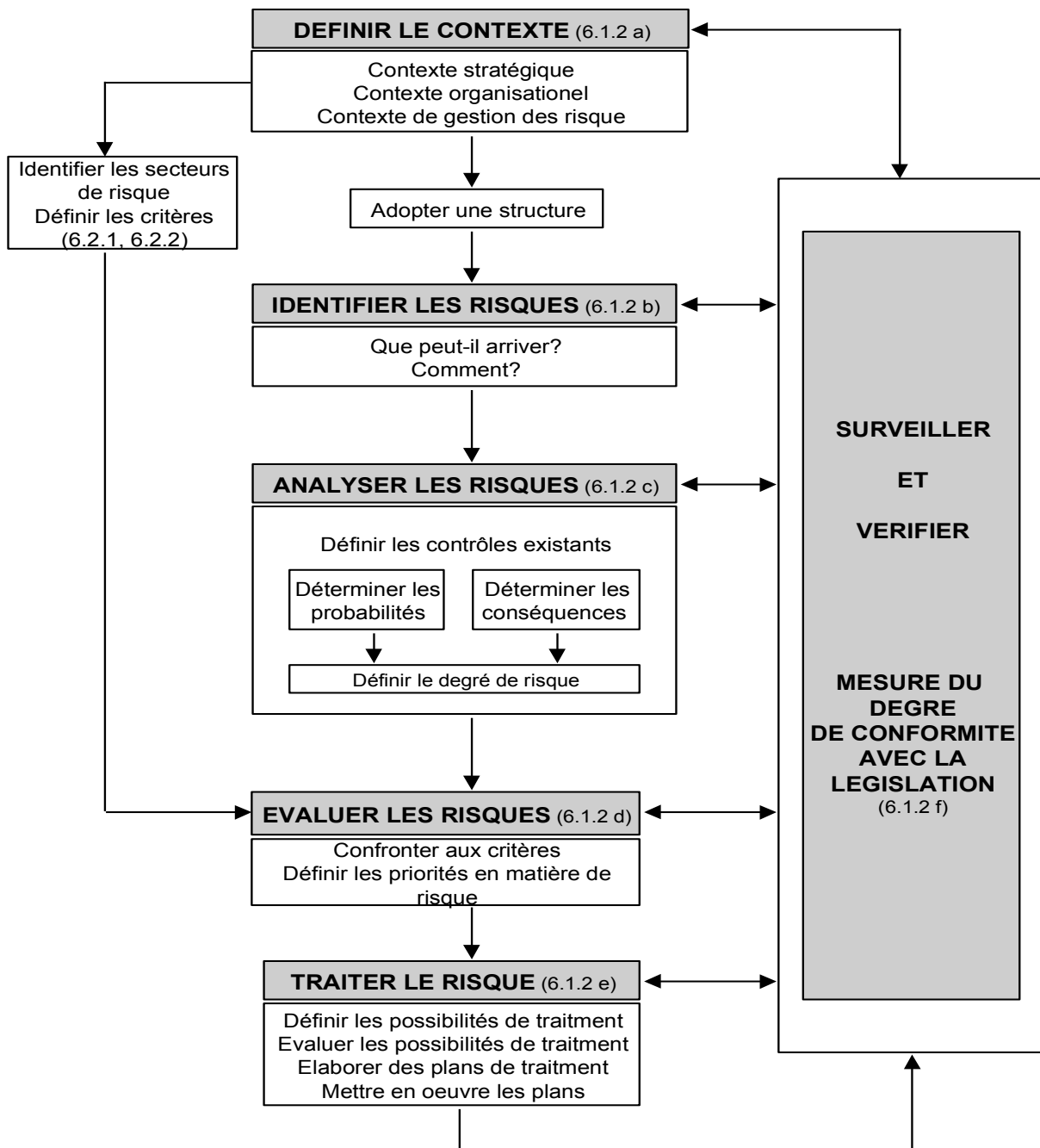
La douane devrait mettre en place des mécanismes adéquats d'analyse et de révision afin d'assurer l'efficacité des procédures de contrôle mises en oeuvre sur l'ensemble de son territoire. Ces procédures doivent faire régulièrement l'objet d'un examen critique et être adaptées, le cas échéant, pour répondre aux nouvelles demandes.

12. Exemple d'un dispositif de contrôle douanier

12.1. Exemple d'un dispositif complexe de contrôle douanier

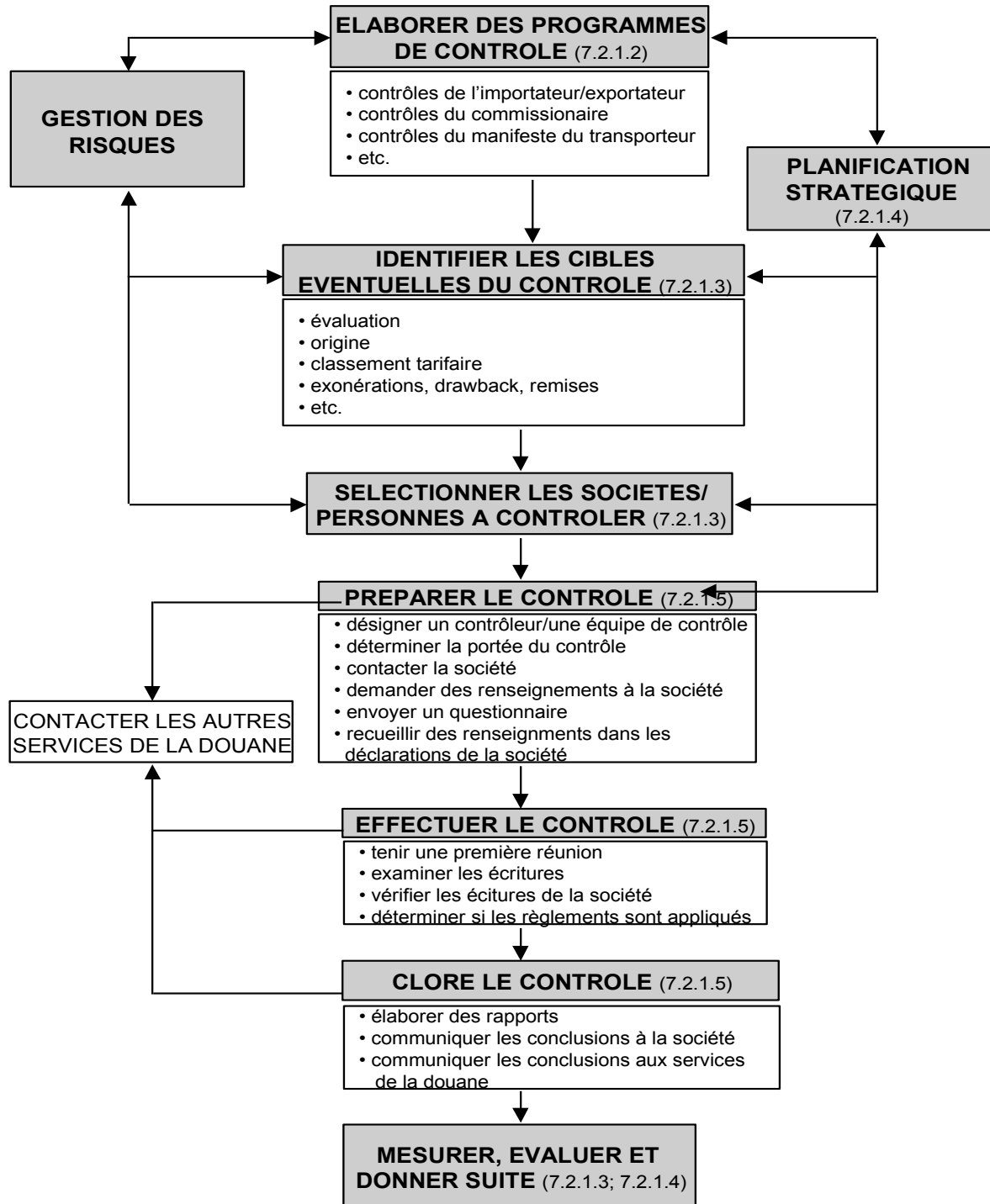


12.2. Exemple d'un processus élémentaire de gestion des risques



Référence : "Gestion des risques" Norme de l'Australie/Nouvelle-Zélande, AS/NZS 4360 : 1995 p.11

12.3. Exemple élémentaire de contrôle a posteriori



13. Index

A	
Analyse des risques	8, 10, 11, 36
Assistance mutuelle administrative	5, 8, 36, 45, 46, 47
C	
Ciblage	8, 13, 15, 24, 33, 37, 45
Conformité	5, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19
Contrôle documentaire	20
Contrôle douanier	5, 6, 9, 10, 18, 24, 30, 31, 32, 36, 39, 40
Contrôles des mouvements	5, 34
D	
Déclaration en douane	21
DEFIS/ACTION	6
E	
Echange de renseignements	31
Echantillonnage	30
EDI	35
Enquête	20, 25, 26, 31, 34
Evaluation des risques	8, 12
F	
Facilitation ..	6, 7, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 35, 37, 39
Facilitation commerciale	6
Formation	32, 33, 34, 35, 38, 45
G	
Gestion des risques	5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 41, 45
I	
Identification des marchandises	23
Internet	37
L	
Liquidation par l'entreprise	5
Lutte contre la fraude	14, 20, 26, 45
M	
Manifeste	16, 17, 20
Mesure du degré de conformité avec la législation	12, 15, 34
P	
Principes de comptabilité généralement admis	24, 31, 35
Procédures simplifiées	5, 21, 24
Programme de réforme et de modernisation douanières	30, 45
R	
Respect spontané de la législation	5
Ressources ..	5, 9, 10, 12, 13, 15, 19, 22, 24, 25, 27, 32, 34, 37
Risque ..	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 27, 32, 34, 39, 45
S	
Secteur de risque	13
Sélection	8, 13, 19, 20, 24, 37
T	
Technologie de l'information	5, 19, 35

14. Bibliographie

1. CCD - Manuel sur la "Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers" - Kyoto, 18 mai 1973, 1ère édition, dernière mise à jour 1990
2. OMD - Technique douanière, Recueil de Recommandations, Résolutions, Normes, Glossaire, Directives et Législation type, dernière mise à jour 1995
3. OMD - Programme de réforme et de modernisation douanières, doc. 39.806
4. OMD - Manuel sur les mesures destinées à lutte contre la fraude commerciale, doc. 38.080 Rev. 1, dernière mise à jour 1996
5. CCD - Manuel sur les contrôles en matière d'évaluation en douane - Accord du GATT
6. CCD - Manuel sur le contrôle des conteneurs
7. CCD - Rapport de la 7ème réunion du Groupe mixte d'experts sur les contrôles douaniers, doc. 35.918
8. OMD - Manuel sur l'évaluation des risques, l'établissement de profils et le ciblage, doc. 40.118
9. Gestion des risques - Norme de l'Australie/Nouvelle-Zélande (AS/NZS 4360:1995)
10. Lignes directrices concernant l'analyse de risque dans les contrôles douaniers, Commission européenne, DG XXI, Doc. XII/96/93-Rev.3
11. Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher
et de réprimer les infractions douanières, Nairobi, 9 juin 1977
12. OMD - Glossaire des termes douaniers internationaux, 1995
13. OMD - Liste des modules de formation disponibles au Secrétariat de l'OMD
14. Renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) - Directives conjointes IATA/OMD
à l'intention des administrations des douanes et des transporteurs aériens
15. Directives de l'OMD pouvant être appliquées pour simplifier et harmoniser les formalités douanières relatives aux envois pour lesquels un dédouanement immédiat est demandé.
16. OMD - Structure - type des travaux de classement, annexe au doc. 40.407.

15. Annexes

15.1. ANNEXE I : Recommandation du CCD sur l'AMA

RECOMMANDATION DU CONSEIL DE COOPERATION DOUANIERE

CONCERNANT LES ACCORDS BILATERAUX

D'ASSISTANCE MUTUELLE ADMINISTRATIVE

LE CONSEIL DE COOPERATION DOUANIERE,

CONSIDERANT que les infractions à la législation douanière portent préjudice à leurs intérêts économiques, commerciaux, fiscaux, sociaux et culturels,

CONSIDERANT qu'il importe que les droits de douane et les autres taxes prélevées à l'importation ou à l'exportation soient liquidés avec exactitude et que les mesures de prohibition, de restriction et de contrôle soient convenablement appliquées,

RECONNAISSANT qu'il est nécessaire d'instaurer une coopération internationale pour tout ce qui touche à l'application de la législation douanière,

CONVAINCU que la lutte contre les infractions douanières peut être rendue plus efficace en instaurant entre les administrations une étroite coopération s'appuyant sur des dispositions juridiques claires,

TENANT COMPTE des instruments pertinents du Conseil de coopération douanière, en particulier la Recommandation sur l'assistance mutuelle administrative du 5 décembre 1953, et l'article 11 de la Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (Nairobi, 9 juin 1977),

TENANT COMPTE EGALEMENT des Conventions internationales qui formulent des prohibitions, des restrictions et des mesures de contrôle spéciales applicables à des marchandises spécifiques,

RECOMMANDE aux Membres du Conseil et aux Membres de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées ainsi qu'aux Unions douanières ou économiques :

1. de conclure des accords bilatéraux d'assistance mutuelle administrative afin d'assurer une application efficace de la législation douanière ainsi que la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières,
2. d'utiliser l'Accord bilatéral type élaboré par le Conseil de coopération douanière comme base de négociation en vue de la conclusion de ces accords,
3. de faire appel le cas échéant au Conseil de coopération douanière comme intermédiaire aux fins de la conclusion de ces accords,

DEMANDE aux Membres du Conseil et aux Membres de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées ainsi qu'aux Unions douanières ou économiques qui acceptent la présente Recommandation de le notifier au Secrétaire général et d'indiquer la date et les modalités de sa mise en application. Le Secrétaire général transmettra ces renseignements aux administrations des douanes des non-Membres et le cas échéant aux Unions douanières ou économiques ayant accepté cette Recommandation.

15.2. ANNEXE II : Méthodes d'application

15.2.1 Gestion des risques (Etats-Unis)

Gestion des risques

(Etats-Unis)

15.3. ANNEXE III : Une analyse séquentielle des éléments éventuels d'un programme d'intégrité des scellements

Importance de la spécification de relations en matière de sécurité

Une plus grande clarté et un meilleur consensus concernant les relations entre les parties en matière d'acheminement de marchandises conteneurisées et sécurisées, alliés à une application et une mise en œuvre cohérentes de ces relations, apporteront de multiples avantages à toutes ces parties. Ces avantages sont :

- Une amélioration de la sécurité contre les actes de terrorisme qui exploitent les échanges internationaux de marchandises.
- Une réduction du risque de difficultés économiques causées par des perturbations ou des interruptions des échanges commerciaux à la suite d'actes terroristes.
- Une amélioration de la sécurité contre le vol et le détournement de marchandises, se traduisant par moins de pertes directes et de coûts indirects, tels que l'assurance.
- Une amélioration de la sécurité contre le transport illégal de personnes et de produits tels que les stupéfiants et les armes.
- Une amélioration de la sécurité contre l'acheminement illégal de marchandises commerciales destinées au «marché noir» et au «marché gris».
- Une réduction du risque de fraude douanière et fiscale.
- Une augmentation de la confiance dans les systèmes commerciaux internationaux de la part des affréteurs actuels et potentiels de marchandises.
- Des bénéfices en matière de facilitation, tels qu'un nombre réduit de contrôles (moins de temps aux frontières) et l'accès à des procédures simplifiées.

Responsabilités tout au long de la chaîne de garde

A. Responsabilités intersectorielles

Il existe des responsabilités et des principes qui s'appliquent tout au long du cycle de vie d'un chargement conteneurisé de marchandises.

L'accent est mis sur les relations entre les parties au niveau des changements de garde ou de possession du conteneur. Cette priorité ne réduit pas et ne doit pas faire oublier la responsabilité fondamentale de l'affréteur concernant l'emportage et le scellement sûrs et sécurisés du conteneur.

Chaque partie en possession du conteneur est responsable quant à la sécurité de celui-ci tant que le chargement est sous sa garde, qu'il soit en attente au niveau d'un point de convergence ou tandis qu'il circule entre les divers points de convergence. Chaque partie qui détient des données devant être enregistrées auprès du gouvernement à des fins douanières et de contrôle de la sécurité a des responsabilités. Celles-ci incluent :

- La protection des marchandises physiques contre l'effraction, le vol et les dommages.
- La communication d'informations appropriées aux autorités gouvernementales de manière rapide et précise à des fins de contrôle de la sécurité.
- La protection des informations relatives aux marchandises pour empêcher leur altération ou l'accès non autorisé à celles-ci. Cette responsabilité s'applique également aux moments avant, pendant et après que les marchandises ont été sous leur garde.

Les scelllements de sécurité font partie intégrante de la chaîne de garde. La catégorie et l'application adéquates du scellement de sécurité sont traités ci-dessous.

Les scelllements de sécurité devraient être inspectés par la partie réceptionnaire au moment de chaque changement de garde d'un conteneur chargé de marchandises. L'inspection d'un scellement requiert une vérification visuelle à la recherche de signes d'effraction, la comparaison du numéro d'identification du scellement avec les documents de transport, et la consignation de l'inspection sur les documents appropriés.

Si le scellement n'est plus présent, ou s'il montre des signes d'effraction, ou s'il porte un numéro d'identification différent de celui figurant sur les documents de transport, alors un certain nombre d'actions sont nécessaires :

- La partie réceptionnaire doit signaler l'anomalie à la partie remettant le conteneur et à l'affréteur.
- La partie réceptionnaire doit noter l'anomalie sur les documents de transport.
- La partie réceptionnaire doit le notifier à la douane ou aux organismes chargés de l'application des lois, conformément à la législation nationale.
- Si ces exigences de notification n'existent pas, la partie réceptionnaire refuse la garde du conteneur en attendant de pouvoir communiquer avec la partie remettant ledit conteneur et jusqu'à résolution de l'anomalie. Une fois l'anomalie résolue, la partie réceptionnaire appose un scellement de sécurité sur le conteneur et en note les détails, y compris le numéro du nouveau scellement, sur les documents pertinents concernant le fret.

Il se peut que des scelllements de sécurité soient changés sur un conteneur pour des raisons légitimes. Parmi les exemples que l'on peut citer figurent des inspections par l'administration douanière d'exportation afin de vérifier la conformité avec la réglementation sur les exportations, par un transporteur afin de s'assurer que la cargaison est bien bloquée et attachée, par une administration douanière d'importation afin de vérifier les déclarations du chargement ou par les autorités de police concernées par d'autres questions réglementaires ou criminelles.

Si des agents publics ou privés doivent enlever un scellement de sécurité afin d'inspecter la cargaison, ils poseront un scellement de remplacement dont la qualité correspond aux exigences spécifiées au paragraphe 2, point B (ci-dessous), en l'installant de façon à respecter lesdites exigences, et noteront les détails de l'action, sans oublier le numéro du nouveau scellement, sur les documents de transport.

B. Site d'empotage

L'affréteur/expéditeur doit veiller à ce que l'empotage du conteneur soit correctement effectué et doit s'assurer de la description complète et précise de la marchandise. L'affréteur est également chargé d'apposer le scellement de sécurité des marchandises dès que le

processus d'emportage est terminé, et d'établir les documents d'expédition, comportant le numéro du scellement.

Le scellement de sécurité des marchandises doit satisfaire à la définition des scelllements mécaniques de haute sécurité figurant dans la spécification publiquement disponible (PAS) ISO 17712. Le scellement doit être appliqué sur le conteneur de façon à éviter la vulnérabilité de l'emplacement traditionnel du scellement sur la poignée de la porte du conteneur à une effraction subreptice. Pour ce faire, on peut recourir à d'autres méthodes comme par exemple placer le scellement à d'autres endroits empêchant le pivotement de la came de verrouillage du panneau de porte ou l'utilisation de mesures évidentes d'effraction équivalentes, telles que des scelllements à câble au travers des barres de verrouillage de la porte.

L'opérateur de transport terrestre réceptionne le chargement. L'opérateur de transport reçoit les documents, inspecte le scellement et note l'état des documents, et repart avec le chargement.

C. Terminal intermédiaire

Si le conteneur passe par un terminal intermédiaire, l'opérateur de transport terrestre transfère alors la garde du conteneur à l'opérateur du terminal. Ce dernier reçoit les documents, inspecte le scellement et note l'état des documents. Normalement, l'opérateur du terminal envoie une notification électronique de réception (rapport d'étape) aux autres parties privées concernées. L'opérateur du terminal prépare ou organise le conteneur pour son prochain transport, qui peut être routier, ferroviaire ou fluvial.

Une vérification et des procédures documentaires similaires ont lieu au niveau du terminal intermédiaire à la réception ou au départ du conteneur.

Il est rare que les organismes du secteur public interviennent dans les transferts intermodaux ou en soient informés au niveau des terminaux intermédiaires.

D. Terminal de chargement maritime

À l'arrivée au terminal de chargement maritime, l'opérateur de transport terrestre transfère la garde du conteneur à l'opérateur du terminal. L'opérateur du terminal reçoit les documents et envoie normalement une notification électronique de réception (rapport d'étape) aux autres parties privées concernées. L'opérateur du terminal prépare ou organise le conteneur pour chargement sur le navire.

Le transporteur ou le terminal maritime en tant qu'agent du transporteur inspecte l'état du scellement, et le note en conséquence; ceci peut être fait à la porte du terminal maritime ou après l'entrée dans le terminal mais en tout état de cause avant que le conteneur ne soit chargé sur le navire.

Les organismes publics du pays d'exportation examinent les documents d'exportation, effectuent le contrôle à l'exportation et délivrent les certificats de sécurité nécessaires.

Les administrations douanières qui exigent des renseignements préalables reçoivent ces renseignements, les examinent, et autorisent le chargement du conteneur (explicitement ou tacitement) ou émettent des messages de non-autorisation de chargement pour les conteneurs qui ne peuvent pas être chargés en attendant un contrôle complémentaire, y compris une éventuelle inspection.

Pour les pays qui ont des exigences en matière de contrôle et de déclaration à l'exportation, le transporteur doit exiger que les documents fournis par l'affréteur répondent aux exigences en question avant de charger les marchandises à exporter. (L'affréteur/expéditeur est toutefois responsable de la conformité par rapport à tous les documents et autres exigences utiles en vigueur en matière d'exportation.) Lorsqu'il y a lieu, le transporteur maritime doit présenter les renseignements extraits de son manifeste aux douanes d'importation qui le demandent. Les marchandises pour lesquelles des messages de non-autorisation de chargement ont été émis ne doivent pas être chargées à bord du navire jusqu'à plus ample contrôle.

E. Terminal de transbordement

L'opérateur du terminal de transbordement doit inspecter le scellement de sécurité entre le déchargement et le rechargement du conteneur. On peut déroger à cette exigence pour les terminaux de transbordement dont les plans de sécurité sont conformes au Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS de l'Organisation maritime internationale).

F. Terminal de déchargement maritime

Le réceptionnaire/destinataire fait généralement le nécessaire pour qu'un commissionnaire en douane s'occupe du dédouanement des marchandises au niveau du terminal de déchargement maritime. En général, cela nécessite que le propriétaire des marchandises fournisse des documents au commissionnaire préalablement à l'arrivée.

Le transporteur maritime fournit des renseignements préalables électroniques extraits des manifestes de chargement à l'opérateur du terminal et à l'administration douanière d'importation le cas échéant.

La douane peut désigner des conteneurs pour différents niveaux d'inspection immédiatement après déchargement ou ultérieurement. En plus du chargement proprement dit, elle peut inspecter l'état du scellement et les documents associés.

Si le conteneur doit être déplacé sous contrôle douanier vers un autre endroit pour le dédouanement, alors la douane doit au niveau du terminal de déchargement apposer un scellement douanier sur le conteneur et l'indiquer sur les documents.

Le réceptionnaire/expéditeur ou le commissionnaire en douane paie les droits et taxes dus à la douane et fait le nécessaire quant à la mainlevée des marchandises.

Après réception pour départ du terminal maritime, l'opérateur de transport terrestre inspecte et note l'état du scellement, et reçoit les documents de l'opérateur du terminal.

G. Terminal intermédiaire

Les processus au niveau des terminaux intermédiaires dans le pays d'importation sont analogues à ceux des terminaux intermédiaires dans les pays d'exportation.

H. Site de déchargement

À réception du conteneur, le destinataire ou dégroupier inspecte le scellement et note les anomalies sur les documents.

Le destinataire décharge le conteneur et vérifie le compte et l'état de la cargaison par rapport aux documents. S'il manque quelque chose, ou en cas de dommages ou de surplus,

l'anomalie est notée à des fins de réclamation ou d'assurance, et les marchandises et leurs documents font l'objet d'une vérification et d'un examen.

S'il y a une anomalie en rapport avec des stupéfiants, de la contrebande, des passagers clandestins ou des substances suspectes, le destinataire doit avertir la douane ou tout autre organisme chargé de l'application des lois.

Évolution de la technologie

La description ci-dessus des rôles et responsabilités repose avant tout sur un processus de vérification des scelllements mécaniques apposés par l'affréteur sur un conteneur. Cette façon de procéder reflète l'état actuel de la technologie déployée commercialement. Certains gouvernements et parties privées sont en train d'explorer l'adéquation de nouvelles technologies susceptibles de renforcer les capacités en matière de sécurité des conteneurs. Si ces technologies sont approuvées et mises en œuvre, alors les procédures et exigences basées sur la vérification des scelllements mécaniques traditionnels doivent également évoluer afin de rendre compte de ces technologies, de façon à éviter les exigences redondantes en matière de vérification des scelllements.

*

* *