DIRECTIVES AUX FINS DU CONTRÔLE A POSTERIORI (CAP) VOLUME 1

ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES
JUIN 2012
(mis à jour en JUIN 2018)

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 4
GLOSSAIRE 6

II. VOLUME 1 7

1. BRÈVE PRÉSENTATION DU CONTRÔLE A POSTERIORI (CAP) 7
1.1. Quels sont les objectifs des CAP? 7
1.2. Avantages découlant des CAP 8
1.3. Types de contrôle 9

2. CADRE JURIDIQUE ET OPÉRATIONNEL POUR LE CAP 11
2.1. Cadre juridique et principales prérogatives 11
Portée et champ d'application du CAP 11
Prérogatives, droits et devoirs des fonctionnaires de la douane 12
Obligations et droits des entités contrôlées 12
2.2. Structure de l'organisation 13

3. PLANIFICATION STRATÉGIQUE AUX FINS DES CAP 15
3.1. Considérations générales 15
3.2. Stratégie douanière globale 15
Promouvoir un meilleur respect des lois à travers l'auto évaluation 17
3.3. Gestion des risques 18
3.3.1. Présentation du processus de gestion des risques 18
3.3.2. Mise en place de systèmes de renseignements sur les risques 22
3.4. Ciblage : sélection en vue du contrôle 24
3.5. Gestion des ressources 24
Détachement/Effectifs 25
Besoins en formation/compétences professionnelles 25
Normes éthiques applicables aux contrôleurs 26
3.6 Limites des CAP 27

4. LIAISON AVEC DES UNITÉS DE LA DOUANE ET SERVICES FISCAUX AUTRES/ÉTRANGERS 28
Soupçon de fraude 28
Conseil juridique 28
Autres unités douanières 28
Liaison avec les services fiscaux et les services chargés de la TVA 28
Liaison avec les administrations des douanes étrangères 28

III. VOLUME 2 (Destiné aux Membres de l'OMD uniquement)

1. MISE EN ŒUVRE DES CAP
   1.1. Elaboration des programmes de contrôle et des procédures normalisées de contrôle
   1.2. Identification des sujets potentiels du contrôle
   1.3. Processus de sélection
      Sélection basée sur les risques et indicateurs de risques
      Collaboration avec d'autres unités douanières

2. PRÉPARATION DU CONTRÔLE
   2.1. Recherches préalables
   2.2. Listes préparatoires de vérification
   2.3. Notification du contrôle

3. DÉROULEMENT DU CONTRÔLE SUR LE TERRAIN
   3.1. Réunion initiale sur le contrôle
   3.2. Techniques et outils de contrôle
      Comportement durant le contrôle
      Techniques d'entretien
      Listes de vérification sur des questions spécifiques
   3.3. Examen
      Examen des livres et des registres
      Examen des registres comptables
      Examen des systèmes comptables informatiques
      Vérification matérielle des marchandises et des locaux
      Extension du contrôle à des parties tierces
   3.4. Consignation et examen des résultats et des conclusions
   3.5. Rapport
   3.6. Evaluation et mesures de suivi

4. IRRÉGULARITÉS
   4.1. Fraude, négligence et erreurs
   4.2. Indice d'une infraction grave

ANNEXE: ÉTUDES DE CAS

Copyright© 2018 Organisation mondiale des douanes. Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à copyright@wcoomd.org

I. INTRODUCTION

L'image traditionnelle d'un fonctionnaire de la douane est souvent celle d'une personne en uniforme, postée aux frontières ou dans un aéroport. La présence physique de la douane aux points d'entrée d'un pays offre la possibilité d'une vérification des marchandises en temps réel, avant qu'une décision soit prise concernant la mainlevée. Cette présence est également dissuasive pour les candidats à la fraude.

Les contrôles aux frontières ont toujours un rôle à jouer dans une douane moderne ; cependant, des vérifications excessives et prolongées au point de dédouanement peuvent se révéler contre-productives. Le commerce international moderne s'emploie à réduire les délais et les économies nationales peuvent espérer des retombées favorables d'un dédouanement fluide et rapide des marchandises. De plus, l'essentiel du commerce international et assurer par de grandes entreprises disposant de réseaux mondiaux ainsi que de chaînes logistiques et de systèmes commerciaux complexes. Le nombre limité de documents exigés au moment de l'importation ne permet pas de disposer d'une vision complète ou de connaître le contexte d'une transaction commerciale, autant d'éléments qui sont nécessaires pour déterminer, entre autres, la valeur en douane et le classement applicables aux marchandises ou encore le droit à bénéficier d'un régime préférentiel en matière d'origine.

Par conséquent, la plupart du temps, il devient impossible pour les douanes de prendre dans des délais aussi courts des décisions définitives sur le paiement des droits. Il n'est d'ailleurs pas pertinent de différer le dédouanement des marchandises dans l'attente d'une réponse à ces questions, à moins de suspecter un cas de fraude. C'est pourquoi de nombreuses administrations s'attachent aujourd'hui à contrôler l'environnement post-importation/exportation, tout en conservant une capacité sélective et ciblée de vérification aux frontières.

A travers une approche a posteriori basée sur les risques, les douanes sont en mesure de cibler plus efficacement leurs ressources et de travailler en partenariat avec la communauté commerciale afin d'assurer un meilleur respect des lois et de faciliter le commerce. Le processus de Contrôle a posteriori (CAP) peut se définir comme un examen structuré des systèmes commerciaux pertinents d'une entreprise; des contrats de vente, des registres financiers et non financiers, des stocks matériels et autres actifs en vue d'évaluer et d'améliorer le respect des lois.

Un programme dynamique de gestion des risques est indispensable pour les CAP. Des renseignements complémentaires sur ce sujet figurent dans le Recueil de l'OMD sur la Gestion des risques en matière douanière.

Étapes menant à un système efficace de CAP

La transition pour passer de contrôles effectués en priorité aux frontières à des contrôles reposant essentiellement sur des CAP prend généralement plusieurs années, durée nécessaire pour élaborer les nouveaux processus, mettre en place les nouvelles procédures et acquérir les nouvelles compétences. Cependant, la mise en œuvre des CAP n'est pas un processus indépendant ; il doit s'inscrire dans un contexte plus large de facilitation, prévoyant le recours à des régimes simplifiés de dédouanement aux frontières, des régimes d'entreposage et d'autres régimes douaniers (reposant par exemple sur l'existence de relations régulières entre la douane et l'opérateur commercial). Par étapes successives, les contrôles douaniers doivent passer des frontières à un environnement post-importation, de type contrôle axé sur les transactions (pour toute transaction présentant un niveau de risque faible à modéré) et recourir à un modèle de CAP basé sur le respect des lois pour les envois à haut risque. Les administrations qui s'engagent sur la voie des CAP peuvent envisager d'adopter une telle démarche (voir section 1.3 et Directives de mise en œuvre de l'OMD pour plus de détails).

Les présentes Directives sont regroupées dans deux volumes ; le Volume 1 porte essentiellement sur le niveau de gestion et vise à aider à l'élaboration et à l'administration d'un programme de CAP (volume accessible à tous). Le Volume 2 s'attache aux aspects opérationnels du CAP et comporte des directives concrètes ainsi que des listes de vérification pour les fonctionnaires chargés des contrôles (il est réservé aux administrations des douanes). D'autres outils pédagogiques élaborés par l'OMD (voir la Liste du Dossier recettes) contiennent des renseignements supplémentaires liés à des domaines douaniers techniques qui donnent couramment lieu à des contrôles douaniers, comme, par exemple, l'évaluation en douane, le classement ou l'origine (voir programme du dossier Recettes).

GLOSSAIRE

Terme	Définition:
Opérateur commercial	importateur, exportateur, opérateur participant à une activité de transit ou assimilée, à l'exception des transitaires, qui est en relation avec la douane et dont l'activité se limite au transport international de fret, au même titre que les agents en douane qui soumettent simplement les déclarations au nom de « l'opérateur commercial »
Entité contrôlée	Toute entité retenue à des fins de contrôle. Hormis les importateurs, ce terme s'applique également aux exportateurs, aux sociétés de transport, etc.
Secteur commercial (ou monde des affaires)	Terme générique désignant les sociétés commerciales ou entreprises industrielles, habituellement qualifiées de « partenaires de la douane »
Secteur privé	Groupe d'entreprises de production ou de sociétés à but lucratif
Société	Toute entreprise commerciale, indépendamment de la relation qu'elle entretient avec la douane
Partie intéressée	Toute partie impliquée dans ou concernée par une procédure
Ensemble de la transaction commerciale / transaction / modèle économique	Modèle économique désignant un mode précis de distribution commerciale / physique de marchandises importées / exportées, ainsi que les conditions de paiement
Politique de CAP	Déclaration générale d'intention et d'orientation faite par une administration à propos du CAP
Plan de contrôle	Régime/stratégie de contrôle qui définit les objectifs, la portée, la méthode de contrôle, ainsi que la mission du contrôleur/des membres de l'équipe au titre dudit contrôle
Contrôle sur pièces	Contrôle effectué dans les locaux de l'entité contrôlée, généralement fondé sur des informations demandées par correspondance ou par téléphone
Contrôle sur site	Contrôle effectué dans les locaux de l'entité contrôlée

II. VOLUME 1

1. BRÈVE PRÉSENTATION DU CONTRÔLE A POSTERIORI (CAP)

1.1. Quels sont les objectifs des CAP?[1]

Le CAP a pour objectifs généraux de veiller à ce que la déclaration en douane soit complétée dans le respect des dispositions légales et autres conditions réglementaires en matière d'importation et d'exportation, au moyen d'un examen des systèmes, des registres comptables, des dossiers et des locaux d'autres entreprises. Les principaux objectifs des CAP peuvent se résumer comme suit:

- S'assurer que la valeur des marchandises, leur origine et leur classement ont été correctement déclarés et que le montant des recettes légalement exigibles a bien été fixé et recouvré ;
- S'assurer de la déclaration correcte des marchandises soumises à des contrôles spécifiques à l'importation/l'exportation, notamment en ce qui concerne les interdictions et les restrictions, les licences, les contingents, etc.
- Veiller au respect des conditions liées aux approbations et aux autorisations spécifiques, par exemple authentification préalable des documents de transit, certificats de circulation/d'origine préférentielle, licences, dispositions relatives aux quotas, entrepôts sous douane et sous accise et autres dispositions applicables pour des régimes simplifiés ;
- Faciliter les flux commerciaux internationaux des opérateurs commerciaux respectueux de la loi.

Une bonne relation de confiance peut alors se tisser entre la douane et les opérateurs commerciaux. Le CAP est donc un outil d'évaluation et d'amélioration du respect de la réglementation par les opérateurs..

Convention de Kyoto révisée

Annexe générale - Chapitre 6 (Contrôle douanier)

Pour gérer les flux commerciaux croissants et faciliter le travail des opérateurs commerciaux, la douane recourt de plus en plus souvent à des contrôles qui font appel aux systèmes commerciaux des opérateurs. Ces contrôles vont du simple contrôle a posteriori à l'auto-évaluation par l'opérateur lui-même. La Norme 6.6 de l'Annexe générale de la Convention de Kyoto révisée traite du principe de contrôle par audit. Les Directives relatives au Chapitre 6 précisent les notions de contrôle a posteriori et d'auto-évaluation par l'opérateur commercial.

[1] Le CAP doit être distingué de l'« audit interne », qui est un mécanisme de vérification et de révision, appliqué soit par une entreprise pour réviser ses procédures internes, soit par la douane pour réviser ses règles et procédures internes. Les audits internes peuvent être utiles du point de vue de la gestion et sont un volet important des programmes d'éthique mais sont néanmoins très différents du CAP.

6.6. Norme

Les systèmes de contrôle de la douane incluent les contrôles par audit.

"Contrôle par audit": les mesures grâce auxquelles la douane s'assure de l'exactitude et de l'authenticité des déclarations en examinant les livres, registres, systèmes comptables et données commerciales pertinents détenus par les personnes concernées.

Accord sur la facilitation des échanges

5.1. En vue d'accélérer la mainlevée des marchandises, chaque Membre adoptera ou maintiendra un contrôle après dédouanement pour assurer le respect des lois et réglementations douanières et des autres lois et réglementations connexes.

5.2. Chaque Membre sélectionnera une personne ou un envoi aux fins du contrôle après dédouanement d'une manière fondée sur les risques, ce qui pourra inclure des critères de sélection appropriés. Chaque Membre effectuera les contrôles après dédouanement d'une manière transparente. Dans les cas où la personne participera au processus de contrôle et où des résultats concluants auront été obtenus, le Membre notifiera sans retard à la personne dont le dossier aura été contrôlé les résultats, ses droits et obligations et les raisons ayant motivé les résultats.

5.3. Les Membres reconnaissent que les renseignements obtenus lors du contrôle après dédouanement pourront être utilisés dans d'autres procédures administratives ou judiciaires.

5.4. Les Membres utiliseront, chaque fois que cela sera réalisable, le résultat du contrôle après dédouanement pour appliquer la gestion des risques

1.2. Avantages découlant des CAP

- Le commerce respectueux de la loi est facilité sur le lieu de dédouanement et les contrôles aux frontières peuvent être réduits ;
- Il permet à la douane d'obtenir de meilleures informations sur l'activité des opérateurs commerciaux et de mieux la comprendre ;
- Les niveaux de risque peuvent être plus facilement évalués et révisés : une visite dans les locaux permet de déterminer les risques et les faiblesses des systèmes d'une entreprise donnée ;
- Il facilite l'éducation des clients et la focalisation sur une gestion du respect de la loi global à long terme ;
- Le déploiement des ressources douanières est plus efficace ;
- La douane peut promouvoir les concepts de respect volontaire de la loi et d'auto-évaluation ;
- Des activités frauduleuses (dont les flux financiers illicites ou FFI, le blanchiment de capitaux fondé sur les transactions commerciales) peuvent être identifiées et rapportées aux autorités compétentes et/ou à l'unité en charge de la lutte contre la fraude pour qu'elles prennent les mesures qui s'imposent ;
- Il offre une plate-forme pour l'évaluation continue du droit au statut d'Opérateur économique agréé, le cas échéant.

Le CAP et la validation menée aux fins de l'agrément OEA

Le CAP n'équivaut pas totalement à la validation (ou audit) menée aux fins de l'agrément OEA mais tous deux peuvent être complémentaires durant les différentes étapes du processus. Par ailleurs, la validation ou l'audit vise à vérifier si le candidat remplit (ou si l'OEA continue de remplir) les critères pris en compte au titre de l'agrément. Plusieurs méthodes peuvent alors être utilisées, dont l'examen des systèmes de l'opérateur. Le CAP suppose un contrôle des systèmes de l'opérateur, de sa comptabilité et des autres écritures commerciales ainsi que des locaux afin vérifier et de contrôler la conformité des renseignements soumis aux fins des déclarations en douane. Les retours d'information suivant les travaux de CAP menés auprès du candidat ou de l'OEA certifié peuvent être utilisés dans le cadre de l'exercice de collecte de renseignements au cours du processus de validation OEA et vice-versa. Si une entreprise est déjà certifiée OEA, tout CAP envisagé devrait idéalement tenir compte des validations précédentes, afin d'éviter les doubles emplois. Pour des informations complémentaires sur la façon de mener une validation OEA, veuillez vous référer au Guide de l'auditeur OEA et aux modules de formation.

1.3. Types de contrôle

- **Contrôle exhaustif (axé sur les systèmes)**

Ce type de contrôle porte sur l'ensemble du régime d'audit de l'entreprise, ainsi que sur ses répercussions sur le respect de la réglementation douanière. Les procédures analytiques sont fortement exploitées et les tests de validation sont considérablement réduits lorsqu'il est estimé que les systèmes de contrôle et de gouvernance sont bons. Ce type d'audit se déroule dans les locaux de l'entreprise qui y est soumise (contrôle sur site). La quantité d'information que les auditeurs sont appelés à examiner peut être importante, bien que cela dépende de la fréquence des CAP imposés à l'entreprise contrôlée et celui-ci permet de se faire une idée complète de l'activité, des procédures, des méthodes commerciales, des mécanismes de contrôle interne de l'entreprise et de ses partenaires/administrateurs.

Système le plus approprié pour les administrations dont la démarche de ciblage est centrée sur l'opérateur commercial.[2]

- **Contrôle ciblé (contrôle thématique)**

Ce type de contrôle se centre sur une/quelques dimensions douanières, dont l'évaluation, le pays d'origine, etc. Des essais et tests de validation peuvent également être effectués sur les systèmes et contrôles concernés.

[2] Voir chapitre 3.3.3 du Guide de mise en œuvre relatif au Contrôle a posteriori (CAP) de l'OMD

Il faudra arrêter les critères selon lesquels l'on pourra décider du type de contrôle à effectuer, au cas par cas et en veillant à utiliser les ressources de la façon la plus efficaces, tout en poursuivant les objectifs fixés.

Système le plus approprié pour les administrations ayant adopté une méthode de ciblage thématique[3] :

- **Contrôle après importation (axé sur les transactions)**

Comme cela a été mentionné dans l'introduction, les administrations qui viennent de mettre en place des contrôles après importation peuvent tout d'abord envisager d'instaurer des vérifications sur une transaction donnée. Cette procédure peut se présenter sous deux formes : 1) Un signalement émanant d'un fonctionnaire du port/poste frontalier qui, lors du dédouanement, a des doutes concernant une déclaration spécifique. Si les droits en jeu sont susceptibles d'atteindre un niveau significatif, une demande est alors soumise au bureau des douanes approprié, afin qu'il mène à bien un examen complémentaire de la déclaration, généralement en consultation avec l'importateur/exportateur. Cet examen peut comporter une visite dans les locaux de l'entreprise. Les marchandises en question peuvent alors être libérées ou d'autres mesures jugées appropriées peuvent être prises. 2) Une équipe chargée du ciblage procède après le dédouanement à un examen minutieux de chacune des déclarations et choisit celles dont l'exactitude est douteuse. Ces déclarations sont ensuite vérifiées comme indiqué ci-dessus, généralement en consultation avec l'importateur/exportateur, et des mesures jugées appropriées sont prises. Dans tous les cas, il est vivement recommandé de recourir à des critères de sélection basés sur les risques afin de déterminer quelles déclarations doivent être vérifiées.

Par la suite, l'administration peut envisager de mettre en place une approche de contrôle basée sur les systèmes, après importation et de contrôles axés sur les transactions.

[3] Voir chapitre 3.3.2 du Guide de mise en œuvre relatif au Contrôle a posteriori (CAP) de l'OMD.

2. CADRE JURIDIQUE ET OPÉRATIONNEL POUR LE CAP

2.1. Cadre juridique et principales prérogatives

Afin de faciliter le CAP, il est nécessaire d'appliquer une législation qui offre à la douane la base juridique requise pour mener à bien les contrôles mais qui fixe aussi les droits et les obligations de l'entité contrôlée. Chaque administration des douanes élaborera des lois et règlements répondant à ses exigences nationales ou, lorsqu'elle fait partie d'une Union douanière, à un niveau régional.

Les lois et règlements douaniers doivent porter sur :

- définition de la portée du CAP (personnes/entreprises soumises au CAP);
- prérogatives des fonctionnaires de la douane/contrôleurs chargés d'effectuer les CAP;
- droits et devoirs des entités contrôlées;
- système de sanction;
- Droit de recours.

Portée et champ d'application du CAP

La portée et le champ d'application du CAP - déterminant quelles sont les personnes qui peuvent être soumises à un contrôle -doivent être clairement définis dans les lois et règlements douaniers. Toutes les entreprises impliquées dans l'importation et/ou l'exportation de marchandises ou encore dans la réception, le stockage, la fabrication et la livraison de marchandises soumises au contrôle douanier peuvent faire l'objet d'un CAP.

Il s'agit notamment des entités suivantes :

- importateurs/exportateurs;
- déclarants;
- destinataires des marchandises importées ;
- aropriétaires ou propriétaires effectifs des marchandises importées ;
- acquéreurs ultérieurs des marchandises importées/exportées ;
- agents en douane chargés des marchandises importées/exportées ;
- agents chargés du stockage des marchandises importées/exportées ;
- transporteurs des marchandises importées/exportées ;
- autres personnes/entreprises directement ou indirectement impliquées dans la transaction sur les marchandises importées/exportées.

Prérogatives, droits et devoirs des fonctionnaires de la douane

Les lois et règlements douaniers doivent permettre aux fonctionnaires de la douane qui effectuent des CAP de disposer des prérogatives requises pour mener à bien un contrôle dans les locaux de l'entité contrôlée et dans ceux du contrôleur. Ces prérogatives sont notamment les suivantes :

- droit d'accéder aux locaux de l'entité contrôlée ;
- droit d'examiner les registres et les systèmes commerciaux ainsi que les données commerciales en relation avec les déclarations douanières ;
- droit d'inspecter les locaux de l'entité contrôlée ;
- droit de confisquer et de conserver les documents et registres commerciaux ;
- droit d'inspecter des marchandises et d'en prélever des échantillons.

Pour veiller aux bonnes relations entre la douane et les opérateurs commerciaux, la législation et la réglementation douanières devraient imposer l'obligation de respect de la confidentialité.

Obligations et droits des entités contrôlées

Les lois et règlements douaniers doivent fixer les droits et les obligations des personnes/entreprises impliquées dans le commerce international. Ces dispositions se présentent notamment sous les formes suivantes :

- obligation de tenir à jour les documents, informations et registres spécifiés. La durée de conservation de ces registres ne doit pas être inférieure à la période maximale durant laquelle la douane peut, après importation ou exportation, exiger le paiement de droits sous-évalués et rembourser les droits payés en trop ;
- obligation de mettre rapidement ces documents, informations et registres à la disposition de la douane ;
- droit de recours[4];
- droit d'obtenir de la part de la douane des explications concernant la détermination de la valeur en douane[5];
- droit d'attendre un respect de la confidentialité des documents commerciaux ;
- droit d'obtenir un dédouanement des marchandises aux frontières en versant une caution[6];
- droit de rectifier les déclarations sans pénalité dans des circonstances appropriées[7];

Lorsque la possibilité de contrôle est étendue à d'autres entités que les déclarants et les importateurs, on se demandera si l'obligation de conserver les livres et les registres peut également concerner l'ensemble des personnes/entreprises concernées par les contrôles. Il s'agit de déterminer s'il est raisonnable d'imposer, aux termes des lois et réglementations douanières, une obligation légale de conservation des livres et registres à des

[4] Convention de Kyoto révisée, Chapitre 10 et Accord de l'OMC sur l'évaluation, Article 11
[5] Accord de l'OMC sur l'évaluation, Article 16
[6] Accord de l'OMC sur l'évaluation, Article 13
[7] Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, Article 12.1.1

personnes/entreprises autres que celles qui sont étroitement liées aux processus d'importation ou d'exportation et de dédouanement, comme par exemple l'importateur, l'exportateur, un agent en douane, un transporteur, etc. D'autres lois nationales relatives aux activités commerciales (par exemple, la loi sur l'impôt sur le revenu ou sur la taxe commerciale) peuvent contenir leurs propres obligations.

L'adéquation des prérogatives des administrations des douanes prévues dans la législation nationale doit faire l'objet d'un examen continu et, le cas échéant, il conviendra de modifier ces prérogatives pour répondre aux nouveaux engagements nationaux et internationaux.

D'autres dispositions légales non douanières peuvent se révéler pertinentes et intéressantes pour la douane lors de la mise en œuvre d'un CAP. Il s'agit par exemple :

- règlements portant sur les entités commerciales et leurs activités, comme les dispositions du droit commercial, du droit des entreprises, du droit fiscal, etc.
- critères d'attribution des licences d'importation/d'exportation
- règles relatives au contrôle des devises étrangères, etc.
- obligations découlant des Résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies (par exemple: embargos, contrôles des exportations).

2.2. Structure de l'organisation

Le CAP est en liaison avec de nombreux autres domaines du service douanier, notamment la gestion des risques et l'échange de renseignements, la lutte contre la fraude, le recouvrement des créances / recettes et le soutien juridique. La structure organisationnelle et administrative doit donc tenir compte de cette réalité et faciliter une coopération étroite et une communication efficace entre ces domaines et services.

Généralement, le programme de CAP est placé sous la conduite d'une équipe centrale chargée de la politique et responsable du programme de contrôle. En fonction du contexte national, l'administration pourra mettre en place une ou plusieurs unités opérationnelles chargées des CAP. Le personnel de la douane doit pouvoir se rendre dans les locaux d'une entreprise, et la situation géographique des bureaux de la douane tiendra nécessairement compte de cet impératif. Par exemple, l'économie d'une petite île pourra comporter une seule entreprise, ce qui nécessitera la mise en place d'un bureau unique chargé des CAP. À l'inverse, dans un grand pays, il peut y avoir de nombreux centres très éloignés les uns des autres et situés dans des fuseaux horaires différents.

Un certain nombre d'administrations ont mis en place des équipes spécialement chargées du contrôle des grandes entreprises. Dans le modèle présenté, des fonctionnaires sont désignés pour intégrer l'équipe et ont pour mission exclusive de veiller au respect continu de la loi par ces grandes entreprises. Il peut également se révéler utile, dans ces équipes, de former des spécialistes pour des secteurs commerciaux spécifiques, par exemple l'industrie automobile, le secteur du textile, l'industrie chimique etc.

Types de structure organisationnelle

- **Contrôle centralisé**

  Cette structure prévoit une seule unité de CAP au sein de l'administration.

  Avantages de la structure de contrôle centralisée:

  - ✓ amélioration de la communication, la coordination et l'échange de connaissances;
  - ✓ meilleure supervision et meilleur contrôle de la gestion;
  - ✓ gestion plus efficace des risques (meilleure coordination des retours d'information à l'adresse du département en charge de la gestion des risques)

  Désavantages de cette structure:

  - ✓ difficulté à procéder à des contrôles physiques des locaux de l'entrerpise avant de commencer le contrôle;
  - ✓ les contrôles sur le terrain peuvent être chronophages et coûteux, surtout lorsque les auditeurs doivent parcourir de longues distances pour réaliser ces vérifications.

- **Contrôle décentralisé**

  Cette structure vise à constituer plusieurs unités de CAP au sein de l'administration.

  Avantages de cette structure décentralisée

  - ✓ il est facile de localiser et de contacter l'importateur/exportateur;
  - ✓ utilisation rentable des ressources financières et du temps – l'on peut effectuer plus de contrôles;
  - ✓ les auditeurs de plusieurs régions sont en concurrence, ce qui les incite à mieux travailler;
  - ✓ renforcement des connaissances de secteurs commerciaux particuliers ;
  - ✓ examen plus productif des facteurs de risque locaux.

  Désavantages de la structure décentralisée:

  - ✓ la coordination avec d'autres unités est difficile;
  - ✓ manque de communication avec les différentes unités régionales de CAP;¨
  - ✓ charges administratives potentiellement lourdes en raison du recrutement d'auditeurs et de dirigeants supplémentaires et du coût des formations.

La structure organisationnelle et la répartition des responsabilités varieront d'une administration à l'autre.

3. PLANIFICATION STRATÉGIQUE AUX FINS DES CAP

3.1. Considérations générales

Lorsqu'une structure et un système de CAP sont en place, l'étape suivante consiste à définir la politique de CAP qui définira les éléments essentiels repris ci-dessous:

- objectifs et champ d'application du CAP;
- risques potentiels liés à la portée du CAP;
- plan de travail annuel/mensuel;
- choix du type de contrôle;
- procédures/techniques normalisées de CAP.

L'élaboration de la politique de CAP doit également être liée à la stratégie globale adoptée pour les contrôles préalables à l'arrivée des marchandises (en cas d'importation) et pour les contrôles réalisés au moment du dédouanement (en cas d'importation et d'exportation). Ainsi, le cycle complet de contrôle par la douane s'inscrit dans une stratégie unifiée.

3.2. Stratégie douanière globale

Lors de l'élaboration de sa politique de CAP, l'administration doit décider de la place qu'occupera cette politique dans les mesures frontalières et se demander, notamment, comment assurer le juste équilibre entre les contrôles frontaliers et les mesures générales de facilitation, compte tenu de l'évaluation des risques. Pour ce faire, elle devrait tout d'abord décider comment la fonction de CAP s'intègre dans sa stratégie générale et, pour ce faire, il peut être judicieux de se référer au "Cadre de respect volontaire de la réglementation", destiné à rehausser le degré de conformité volontaire des opérateurs et de jeter les bases d'une mise en conformité volontaire moins onéreuse et plus efficace. Cette stratégie aidera les opérateurs à respecter les dispositions douanières de leur plein gré??? et de façon correcte, par le biais de programmes de communication voluntaire donnant aux clients la possibilité de corriger des données inexactes ou incomplètes, voire encore de communiquer des renseignements dont les clients n'ont pas fait rapport à l'occasion de formalités douanières antérieures, sans se voir imposer de pénalités, le cas échéant.

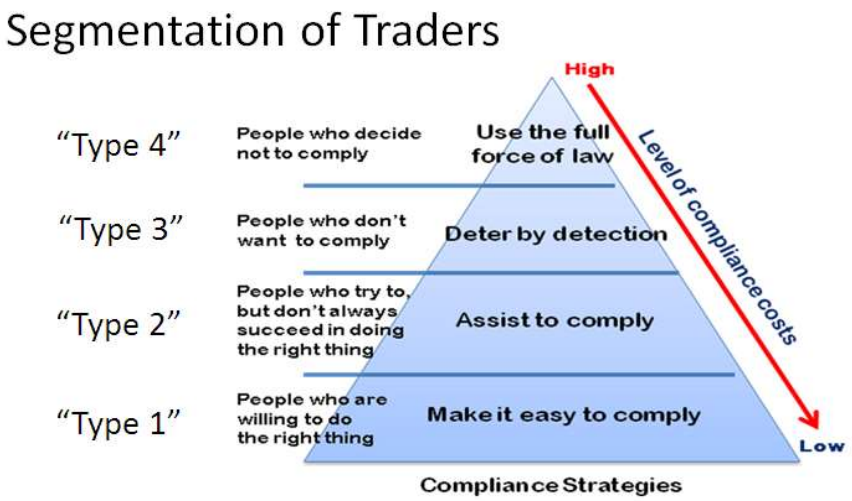
Classification des opérateurs commerciaux

Le Cadre de conformité volontaire propose une méthode de classement des opérateurs (clients) selon plusieurs catégories. Les opérateurs peuvent être classés dans quatre catégories générales:

- Type 1: opérateurs s'acquittant volontairement de leurs obligations légales;

- Type 2: opérateurs s'efforcant de respecter leurs obligations mais n'y parvenant pas toujours;
- Type 3: opérateurs qui essaient, si possible, de ne pas se plier à la réglementation;
- Type 4: opérateurs qui décident délibérément de ne pas se conformer à la réglementation.

Comme nous le disions en guise d'introduction, le CAP permet de mesurer et d'améliorer le respect de la réglementation et les opérateurs peuvent être classés en fonction des résultats (voir ci-dessous).



Risk based Compliance Management Pyramid

Le Cadre de conformité volontaire se centre sur les opérateurs de type 1 et 2, mais il pourrait également s'appliquer aux opérateurs de type 3, si ceux-ci opèrent les changements nécessaires pour devenir opérateur de type1 ou 2. Ce cadre vise essentiellement à encourager une transition d'un système de conformité imposée en un système de conformité informée.

La conformité volontaire peut être assurée par trois voies générales:

1) Baisse du coût de la conformité;
2) Multiplication des mesures incitant au respect de la législation;
3) Plus grande probabilité de visibilité.

La douane est donc encouragée à proposer des programmes de conformité ou des mesures de facilitation aux frontières qui incitent les opérateurs à respecter la réglementation de plus près et défendent le principe de partenariat Douane-Entreprises.

Promouvoir un meilleur respect des lois à travers l'auto évaluation

Les CAP offrent à la douane la possibilité d'encourager les opérateurs à respecter les exigences douanières par l'auto-évaluation et de dispenser des conseils dans ce sens. La douane devrait s'employer à promouvoir auprès de la communauté des entreprises les avantages du respect des lois et à dispenser des informations et des conseils par le biais d'un service téléphonique de renseignements, d'internet ou de tout autre vecteur publicitaire.

Certaines administrations proposent des décisions préalables dans les domaines du classement, de l'évaluation en douane et de l'origine préférentielle, décisions qui sont autant de moyens supplémentaires de garantir à l'importateur/exportateur une plus grande certitude avant le dédouanement des marchandises.

Lors d'un contrôle, les contrôleurs doivent dispenser aux entités contrôlées des recommandations visant à les encourager à mettre en place, tenir à jour et améliorer leurs contrôles et systèmes internes. La robustesse du système de contrôle interne de l'importateur/exportateur détermine/garantit la fiabilité relative des comptes financiers et le respect des lois et réglements en vigueur. En améliorant leur système, les importateurs/exportateurs seront plus susceptibles de détecter et de prévenir des faits de fraude, de négligence ou des erreurs opérationnelles qui auraient pu nuire à l'exactitude et à l'exhaustivité des déclarations en douane. Lorsque les contrôleurs estiment que les contrôles internes de l'entité contrôlée sont bien conçus et fonctionnent efficacement, leur avis doit se traduire dans l'évaluation du niveau de risque de l'entreprise concernée.

Si les contrôles internes remplissent les conditions et dispositions fixées par la douane, l'entreprise concernée peut être considérée comme susceptible de bénéficier d'un régime douanier facilité, conformément à la Norme transitionnelle 3.32[8] (« Authorized Trader ») de la Convention de Kyoto révisée/CKR.

Les opérateurs peuvent également avoir la possibilité de demander spontanément une modification de la déclaration en douane sans encourir de pénalité dès lors que des erreurs ont été détectées, y compris après le dépôt et le traitement de la déclaration ou le dédouanement des marchandises, en l'absence d'infraction délibérée. Cette disposition pourrait également être introduite dans la réglementation douanière nationale/régionale.

Lors de l'introduction d'un CAP, la douane peut être amenée à élaborer un programme publicitaire ou pédagogique visant à diffuser les renseignements nécessaires pour faire connaître les objectifs et les avantages du CAP aux opérateurs, les sensibiliser et améliorer leur niveau de coopération. Au départ, ces programmes pourront rencontrer des résistances de la part de certains opérateurs qui pourraient ne pas comprendre en quoi les CAP leur seraient profitables et ne pas avoir intégré l'idée de visites de la part de fonctionnaires de la douane.

[8] L'expression « Authorized Trader » telle que définie dans la Norme transitionnelle 3.32 de la CKR ne doit pas être confondue avec l'opérateur économique autorisé (Cadre de normes SAFE, chapitre 2.3. et chapitre 5.1.)

Afin d'améliorer le niveau de conformité des déclarations en douane à travers de l'auto-évaluation, il peut se révéler efficace d'informer les déclarants, et notamment les agents en douane et les importateurs/exportateurs des erreurs les plus fréquemment rencontrées dans les déclarations en douane, et de les aider à les éviter à l'avenir. Il est aussi important d'encourager la notion de responsabilité mutuelle entre les importateurs/exportateurs et leurs agents pour garantir l'exactitude des déclarations ; l'importateur/exportateur devrait donc fournir tous les renseignements nécessaires à son agent et, de la même manière, l'agent doit prendre l'initiative de demander des explications à un importateur/exportateur s'il juge que les renseignements fournis sont inexacts ou incomplets.

3.3. Gestion des risques

Le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière définit la gestion des risques comme « l'ensemble des activités coordonnées par les administrations en vue de traiter et de contrôler les risques ». Adoptée comme principe de gestion, la gestion des risques permet aux douanes non seulement d'assumer efficacement ses responsabilités essentielles mais aussi d'organiser et de répartir ses ressources de manière à améliorer ses performances d'ensemble et à faciliter les échanges.

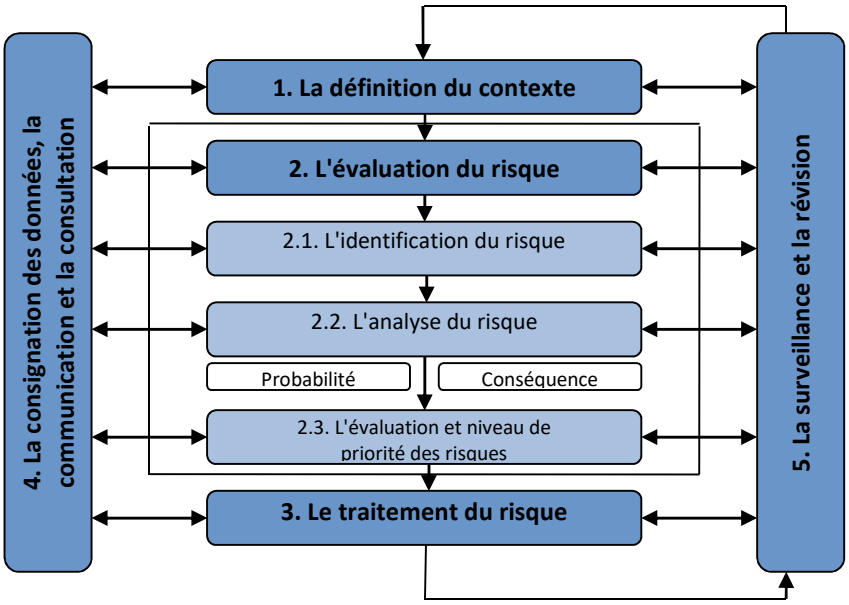
Cette approche reposant sur les risques est souvent nécessaire, car les administrations des douanes sont fréquemment tenues de fournir de meilleurs résultats avec des ressources identiques, voire moindres.

3.3.1. Présentation du processus de gestion des risques

Le processus de gestion des risques comprend :

1. La définition du contexte
2. L'évaluation du risque
   2.1. L'identification du risque
   2.2. L'analyse du risque
   2.3. L'évaluation et niveau de priorité des risques
3. Le traitement du risque
4. La consignation des données, la communication et la consultation
5. La surveillance et la révision

Le diagramme suivant décrit le processus à suivre aux fins de la gestion des risques, qu'il s'agisse d'un examen de haut niveau des risques destiné à planifier les CAP à l'échelon national, ou d'activités opérationnelles d'un niveau moindre, comme le choix des entités contrôlées, dans le cadre d'un plan de contrôle mensuel.



Mise en contexte

La définition du contexte dans lequel se déroulera le processus de gestion des risques amène à préciser les buts, les objectifs, les stratégies, la portée et les paramètres pertinents pour l'activité concernée ou pour la partie de l'organisation soumise au processus de gestion des risques.

Cette étape consiste également à établir les critères de risque, c'est-a-dire ceux à l'aune desquels le risque sera mesuré. Parmi ces critères, on citera ceux concernant la perte de recettes fiscales, l'image de la douane, les effets sur l'environnement, la probabilité de blanchiment de capitaux fondés sur les transactions commerciales, la prolifération des technologies à double usage, les infractions aux droits de propriété intellectuelle, etc.. C'est sur ces critères fondamentaux que s'appuieront les décisions prises lors des étapes ultérieures.

Ces critères devraient servir à déterminer des niveaux acceptables ou inacceptables de risque (quel est le niveau des pertes de recettes fiscales acceptables, quels effets néfastes pour l'image

de la douane peut-on tolérer, que peut-on tolérer s'agissant des écarts par rapport à la politique gouvernementale voulue et quel est le niveau général de conformité admissible).

Techniques de gestion des risques

La gestion des risques dans le contexte du CAP peut être : a) stratégique ; b) tactique ; et c) opérationnelle. Le processus de gestion des risques peut s'appliquer à tous ces niveaux.

a) Gestion stratégique des risques

L'évaluation stratégique des risques s'appuie sur la capacité de la douane à identifier le risque global que représente tout un secteur ou un groupe d'importateurs. En identifiant un tel groupe, la douane sera en mesure de cibler l'ensemble des entreprises du secteur considéré qui représentent un risque élevé ou une sélection de ces entreprises.

Un secteur industriel peut être classé comme présentant un risque élevé pour différentes raisons comme, par exemple :

- L'importance stratégique de l'industrie en question vis-à-vis de l'intérêt national ;
- Les accords commerciaux internationaux qui régissent le secteur ;
- Des considérations liées à la santé et à la sécurité publiques ;
- Les droits de propriété intellectuelle ;
- L'impact économique des importations ;

Les études sur des secteurs commerciaux spécifiques

Une étude générale portant sur le secteur commercial ou sur l'importation en cause peut aider le fonctionnaire à replacer des renseignements spécifiques dans le contexte voulu. Le recours à des études portant sur un secteur spécifique est de plus en plus considéré comme une source fiable aux fins du recueil de renseignements sur le terrain. Les études sectorielles peuvent porter sur des domaines spécifiques d'un programme, comme par exemple :

- L'évaluation ;
- Le transbordement des produits textiles ;
- Le classement de nouveaux produits ;
- Les droits de propriété intellectuelle, etc. ;

Le secteur concerné ferait l'objet d'un ciblage préalable, obéissant à certains critères :

- estimations de la valeur de la marchandise ;
- sensibilité des ressortissants d'un pays ou d'un secteur industriel vis-à-vis des activités illégales, etc.

Une fois le secteur choisi, les renseignements doivent être définis et recueillis sur les différents éléments pertinents, aux niveaux macroéconomique (importance du secteur, production, consommation, etc.) et microéconomique (nombre d'entreprises concernées, capacités technologiques et structures de ces entreprises, type de fraude auquel elles sont exposées, etc.). Ces renseignements doivent être pris en compte et conservés dans une base de données ou sous un autre format électronique.

b) Gestion tactique des risques

Ce processus consiste à identifier les groupes d'importateurs/exportateurs spécifiques dont les transactions présentent un risque élevé. Il convient lors de ce processus de prendre en compte les données suivantes :

- le volume des importations réalisées par l'importateur/exportateur ;
- la valeur totale des marchandises importées ;
- les types de marchandises importées ;
- problème déjà rencontré avec l'importateur ou manquement antérieur à la législation ; l'importateur/l'exportateur opère pour la première fois

D'autres facteurs peuvent accroître le niveau de risque pour les cas précédemment cités :

- données de référence fournies par d'autres unités de la douane/tout autre service gouvernemental (dont les autorités fiscales);
- risque de perte de recettes fiscales ;
- priorités fixées dans le programme gouvernemental ou renseignements spécifiques.
- Risques liés au blanchiment de capitaux fondé sur les transactions commerciales.

Identification des risques

Les éléments suivants peuvent contribuer à l'identification des risques :

- résultats d'un secteur industriel vis-à-vis des exigences législatives/administratives ;
- résultats obtenus par chacune des entités contrôlées ;
- données relatives aux opérations de chacune des entités contrôlées (par exemple, solidité des contrôles internes, séparation des droits/tâches, résultats de vérifications externes le cas échéant).

Analyse des risques

Le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière définit l'analyse des risques comme étant l'utilisation systématique des renseignements disponibles afin d'établir avec quelle fréquence des risques donnés peuvent se manifester et l'étendue possible de leurs conséquences. La probabilité et les conséquences peuvent être évaluées à l'aide d'une échelle

de notation (p.ex.: importante, moyenne, faible ou de 1 à 6). Pris ensemble, ces deux indicateurs (probabilité et conséquences) déterminent un niveau global de risque, qui pourra, à son tour, être qualifié d'important, de moyen ou de faible.

Évaluation et fixation des priorités

L'évaluation des risques devrait reposer sur l'évaluation de la probabilité et des conséquences attachées à chaque risque. En en définissant le niveau, l'on pourra évaluer les principaux risques à analyser de manière plus précise, en définir l'ordre de priorité, pour ensuite les surveiller.

Traitement des risques

Une fois que les principaux risques à surveiller ont été identifiés, ils doivent être traités de manière à limiter leur probabilité de survenance ou à en atténuer les effets à l'aide de mesures de contrôles destinées à ramener ces risques à des niveaux acceptables pour l'organisation.

Enregistrement, communication et consultation

À chaque étape du contrôle (et pour l'ensemble de la procédure), il faut communiquer avec les parties internes et externes intéressées, qui doivent également être consultées, si nécessaire.
La bonne gouvernance dépend de la fiabilité et de la transparence du processus décisionnel. Pour que les responsabilités soient assumées, il faut que les rapports fassent état des raisons pour lesquelles les décisions et les mesures sont prises. À cette fin, les résultats des contrôles doivent être correctement consignés et enregistrés de manière à ce qu'on puisse rapidement les récupérer et les transmettre.

Surveillance et révision des risques

La surveillance et la révision des risques font partie intégrante de la gestion des risques. Elles sont nécessaires pour:

- savoir si certains risques déjà identifiés restent présents/d'actualité;
- identifier de nouveaux risques;
- réévaluer les niveaux de risque à la lumière de nouveaux renseignements;
- évaluer l'efficacité des initiatives/mesures de mise en conformité prises.[9]

3.3.2. Mise en place de systèmes de renseignements sur les risques [10]

Les renseignements peuvent être définis comme le produit du recueil et du traitement des données pertinentes, sur la base duquel s'effectuent l'évaluation des risques et la prise de décisions documentées lors de l'élaboration d'un plan de contrôle. Chaque administration des

[9] Recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière
[10] Recueil de l'OMD sur la gestion des risques et SMIR

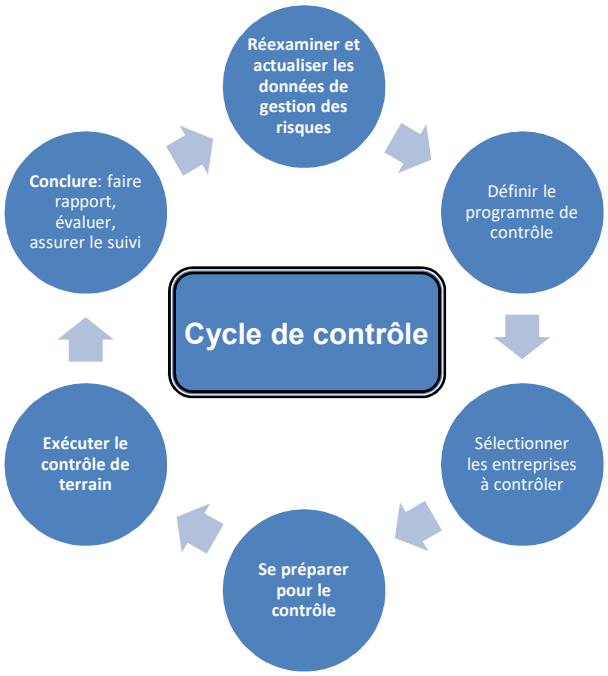
douanes devrait mettre en place ses réseaux et systèmes de renseignement propres, adaptés à ses propres besoins et basés sur sa perception des risques. Ce réseau pourrait intégrer des unités de renseignement locales opérant dans les ports et aéroports ainsi qu'une unité centrale capable de recueillir et de regrouper les renseignements mais aussi de les diffuser à l'ensemble du service. .Les agents de renseignement devraient effectuer une recherche active d'informations auprès de toutes les sources disponibles (dont les autorités frontalières, les autres services gouvernementaux nationaux, les autorités fiscales, les sources ouvertes, mais également toutes les sources disponibles à l'étranger/dans une autre juridiction). Le groupe d'action financière (GAFI) publie la liste des États dont les mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme présentent des failles stratégiques. Les entreprises /entités travaillant avec des opérateurs situés dans ces pays doivent faire l'objet d'une évaluation encore plus minutieuse et ces facteurs peuvent entrer en ligne de compte lors de l'évaluation des risques.

Risques et renseignement

Une équipe chargée à la fois de la gestion des risques et du renseignement peut répondre aux besoins de tous les services de la douane et elle aura généralement pour mission de:

- identifier, gérer et entretenir les sources de renseignement ;
- contribuer à l'identification et la mesure des risques ;
- communiquer avec ses collègues du secteur opérationnel afin qu'ils prennent dans les meilleurs délais des mesures appropriées et efficaces ;
- étudier les renseignements obtenus en s'appuyant sur les retours d'expérience et réviser régulièrement les cibles en conséquence. .

Le diagramme ci-dessous correspond à un modèle de planification des programmes de contrôle exhaustif (contrôle axé sur le système) recommandé:



3.4. Ciblage : sélection en vue du contrôle

Ce travail pourrait être mené à bien par une équipe spécialement chargée de l'analyse des risques/du ciblage. La sélection doit reposer sur l'évaluation des risques et tenir compte des ressources humaines disponibles pour effectuer les contrôles. L'équipe présentera ou proposera ensuite un plan à l'équipe qui aura la responsabilité de réaliser les contrôles. La fréquence des contrôles effectués sur une entreprise spécifique varie en fonction du risque perçu et les ressources disponibles.

Il importe de communiquer les résultats d'un contrôle à l'équipe chargée de l'analyse des risques/du ciblage, de manière à pouvoir réviser en conséquence le niveau de risque de l'entreprise/la marchandise concernée. Ces informations aident en outre à déterminer si des contrôles de suivi/de nouveaux contrôles sont nécessaires.

Outre les contrôles planifiés décidés sur la base de l'évaluation des risques, des contrôles thématiques pourront être effectués sur une durée limitée et dans des domaines particuliers (par exemple, des secteurs commerciaux ou les pays d'origine) lorsque de nombreuses irrégularités sont à prévoir/suspectées. Cela peut constituer un moyen d'utiliser efficacement les ressources et d'améliorer le degré de respect des lois.

3.5. Gestion des ressources

La transition de contrôles frontaliers à des contrôles réalisés après importation a de lourdes conséquences sur les ressources des administrations douanières. Le développement des

activités de CAP devrait coïncider avec une baisse proportionnelle des contrôles aux frontières et, en se fondant sur une évaluation adéquate des risques, il est possible d'envisager une réduction du personnel en place dans les ports et dans les postes frontières et d'étoffer les équipes chargées des CAP. La douane peut également être amenée à ouvrir de nouveaux bureaux. Tout cela soulève diverses questions telles que la nécessaire des fonctionnaires de la douane, la mise à niveau des systèmes informatiques et pèsera sur les ressources humaines et financières.

Détachement/Effectifs

Le détachement effectif de personnel auprès des équipes de CAP se fera sur la base d'une description précise des profils recherchés. Ces derniers seront dressés en fonction des buts et objectifs de l'équipe de CAP, eux-mêmes alignés sur la stratégie globale de l'administration.
En cas de création de nouveaux postes, il convient d'en définir scrupuleusement le profil et la description de poste est indispensable lorsque l'administration recruter en interne ou à l'extérieur. Les indications ci-dessous peuvent être utiles, puisqu'elles concernent les principaux éléments à inclure dans le profil et dans la description de poste et précisent également ce que recouvrent ces facteurs.[11]

- Informations sur le poste
  - Informations générales: titre de la fonction, supérieurs hiérarchiques, catégorie professionnelle, localisation
  - Conditions de travail
  - Lieu de travail/juridiction locale
  - Conditions d'emploi
- Critères personnels
  - Contenu du poste: buts/objectifs de la fonction, principales sphères de performance, tâches et responsabilités
  - Compétences et qualifications: niveau de poste, niveau d'études, compétences, niveau d'expérience, certification professionnelle.

Besoins en formation/compétences professionnelles

Pour pouvoir assurer l'efficacité des CAP, les personnes doivent disposer à la fois des connaissances, des compétences et de l'expérience requises. Compte tenu du recours de plus en plus fréquent à la comptabilité électronique, de la complexité et de la diversité croissantes des échanges commerciaux internationaux, des normes de formation plus sévères s'imposent. 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. Les services de formation ont un rôle important à jouer pour veiller à l'acquisition par les fonctionnaires des compétences nécessaires à l'exécution des contrôles.

[11] Pour plus de détails, veuillez consulter le " Cadre de pratiques et de principes de l'OMD sur le Professionnalisme en Douane "

Tous les contrôleurs doivent jouir d'une gamme de compétences générales pertinentes dans le cadre des contrôles, parmi lesquelles:

- pratique courante des lois et règlements douaniers ;
- connaissance des régimes douaniers (évaluation, classement, origine, etc.) ;
- connaissance des procédures et normes en matière d'audit ;
- connaissance des techniques et principes comptables tels que présentés dans les principes de comptabilité généralement admis techniques ;
- connaissance des systèmes comptables informatiques ;
- notions des thèmes commerciaux et connaissance des stratégies commerciales dans les échanges internationaux ;
- Bonnes compétences en communication.

De plus, il serait bon que certains membres du personnel chargé des contrôles disposent de compétences spécialisées dans les domaines techniques suivants :

- évaluation en douane, Règles d'origine, classement tarifaire ;
- comptabilité au moyen d'outils informatiques ;
- comptabilité des entreprises multinationales, y compris en matière de détermination des prix de transfert ;
- connaissance de secteurs/domaines commerciaux spécialisés et de nouvelles questions tells que le commerce électronique, les nouveaux modes de paiement, etc.
- gestion des risques et indicateurs de risque utiles dans le cas du blanchiment de capitaux fondés sur les transactions commerciales.

La politique douanière en matière de recrutement et de formation devrait tenir compte des besoins répertoriés ci-dessus. Dans certains cas, un soutien externe peut se révéler nécessaire pour les compétences spéciales requises. S'agissant des connaissances liées à la détermination des prix de transfert, l'aide de fonctionnaires chargés des impôts directs pourra être sollicitée et, s'agissant des connaissance en matière de blanchiment de capitaux, il peut être fait appel à l'aide des services chargés d'enquêter sur les affaires de blanchiment.

Normes éthiques applicables aux contrôleurs

Les contrôleurs doivent respecter des normes professionnelles exigeantes lors de la réalisation de CAP.

a) Ethique

L'OMD a élaboré un Modèle de code d'éthique et de conduite qui définit la conduite et le comportement qu'on est en droit d'attendre au minimum de tout fonctionnaire des douanes. Le Code de conduite doit être respecté par les fonctionnaires qui réalisent les CAP.

b) Confidentialité

Les contrôleurs doivent respecter un niveau approprié de confidentialité lorsqu'ils accèdent aux données consignées par l'entité contrôlée et qu'ils examinent ces données. Les contrôleurs ne doivent divulguer aucune des informations commerciales/douanières obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, à moins que des lois nationales ne prévoient la divulgation d'informations dans des cas spécifiques.

c) Compétence professionnelle, soin apporté au travail de contrôle

Les contrôleurs doivent agir avec diligence et conformément aux normes techniques et professionnelles d'application. Ils doivent en outre prendre le plus grand soin des biens appartenant aux entités contrôlées (dont les systèmes, registres comptables, etc.) et respecter les politiques et exigences fixées par l'entité contrôlée en matière sanitaire et dans le domaine de la sécurité (par exemple, port de casques de protection).

d) Equité/Impartialité

Les contrôleurs doivent être objectifs, garantir un traitement équitable et juste pour des affaires similaires et ne pas user arbitrairement de leurs pouvoirs ou laisser des parti-pris, des conflits d'intérêt ou une influence indue des autres prendre le pas sur des jugements professionnels ou d'affaires. Ils ne doivent pas utiliser de manière inappropriée leurs pouvoirs sur l'entité contrôlée.

3.6 Limites des CAP

Les CAP sont considérés comme le moyen le plus efficace d'assurer le respect des exigences de la douane. Dans des domaines comme l'évaluation en douane, une vérification efficace nécessite de pouvoir accéder aux registres et au système comptable de l'importateur/exportateur, ce qui n'est pas possible au moment du dédouanement. Les administrations des douanes doivent donc s'efforcer en permanence de mettre en œuvre des CAP aussi souvent que possible.

Toutefois, on trouve dans de nombreux pays des niveaux importants de commerce informel, où les systèmes comptables sont peu développés voire inexistants, où les échanges s'effectuent en argent liquide et où les entreprises ne disposent pas de locaux permanents. Dans ce cas, les CAP ne constituent pas l'outil le plus pratique ; la localisation de l'entreprise peut se révéler problématique et, lorsque la douane a localisé l'entreprise, c'est souvent pour constater l'absence de système comptable structuré et de registres, de livres etc. sur lesquels elle pourrait s'appuyer.

Les contrôles aux frontières sont donc la seule possibilité/méthode réaliste de contrôle et doivent faire l'objet d'un ciblage par le biais des techniques de gestion des risques. Néanmoins, la douane doit continuer à améliorer le respect de la loi et veiller à ce que le secteur informel puisse et soit incité à officialiser ses procédures, conformément aux exigences de la douane.

4. LIAISON AVEC DES UNITÉS DE LA DOUANE ET SERVICES FISCAUX AUTRES/ÉTRANGERS

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le CAP n'est pas un système indépendant mais constitue l'une des fonctions de la douane, liée de manière optimale aux autres fonctions concernées.

Soupçon de fraude
Lorsqu'une infraction douanière potentielle est mise à jour durant le contrôle, l'équipe chargée du contrôle peut interrompre le contrôle sans alerter l'entité contrôlée et travailler en coordination avec l'équipe concernée en charge de la lutte contre la fraude, qui décidera s'il convient de lancer une enquête officielle.

Conseil juridique
Si, durant le contrôle, la nécessité d'une interprétation légale supplémentaire se fait sentir, le contrôleur peut solliciter les conseils du service juridique de la douane. Les entités contrôlées peuvent également demander un nouvel examen concernant les décisions spécifiques de la douane, applicables aux transactions spécifiques. Dans l'hypothèse où surviendrait avec l'importateur un désaccord sur les résultats du contrôle qu'il est impossible de régler par le dialogue, l'importateur/exportateur doit avoir la possibilité de demander un réexamen officiel de la décision en question et disposer d'un droit de recours conformément aux procédures prévues dans la législation nationale.

Autres unités douanières
Il est recommandé de mettre en place des canaux de communication avec les unités de la douane chargées du dédouanement et les autres unités chargées du contrôle, des risques et de la lutte contre la fraude afin de mettre en commun les connaissances et les renseignements relatifs à un opérateur ou un secteur commercial spécifique.

Liaison avec les services fiscaux et les services chargés de la TVA
Il peut se révéler profitable, dans la mesure où la législation nationale le permet, d'échanger des connaissances et des renseignements avec les services chargés de la perception de la TVA, des enquêtes en la matière, ainsi que des droits d'accise et des impôts directs.[12]

Liaison avec les administrations des douanes étrangères
La coopération avec les administrations des douanes étrangères peut être recherchée à l'aide des outils pertinents aux fins d'une assistance administrative mutuelle.

[12] Pour plus de détails, consulter les "Directives pour le renforcement de la coopération et de l'échange d'information entre la douane et les autorités fiscales, sur le plan national."