Ottawa, le 30 janvier 2015

Mémorandum D22-1-1

Régime de sanctions administratives pécuniaires

En résumé

Ce mémorandum a été révisé afin de :

1. Mettre à jour les paragraphes relatifs au processus d'examen d'une imposition de pénalité pour refléter les changements résultant des modifications apportées à la législation.
2. Refléter un changement dans la section « Entente de réinvestissement des pénalités ».
3. Supprimer l'annexe A et ajouter un hyperlien au formulaire E650, *Avis de cotisation de pénalité*.
4. Supprimer l'annexe B et ajouter un hyperlien aux coordonnées des bureaux régionaux de l'ASFC.
5. Changer les noms de la Direction, Division et l'Unité aux appellations actuelles.

Le présent mémorandum traite du Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP) régi par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

Législation

Le RSAP établit des sanctions pécuniaires en cas d'infraction ou d'inobservation de la *Loi sur les douanes*, du *Tarif des douanes*, et de tout règlement afférent, ainsi que des conditions des contrats d'agrément et des engagements.

Règlementation

Le *Règlement sur les dispositions désignées (douanes)* dresse la liste des articles de la *Loi sur les douanes*, du *Tarif des douanes* et des règlements connexes, qui imposent à la collectivité des négociants l'obligation de se conformer aux exigences de l'ASFC. Le non-respect de ces obligations peut entraîner l'imposition de pénalités du RSAP.

Lignes directrices et renseignements généraux

1. Le RSAP est un régime de sanctions qui autorise l'ASFC à imposer des sanctions pécuniaires au civil en cas de violation à la législation commerciale et frontalière qu'applique l'ASFC dans la filière commerciale. Le but du RSAP est de fournir à l'Agence un outil pour dissuader les clients d'enfreindre la loi et, par conséquent, encourager l'observation. Le RSAP crée des règles du jeu équitables pour toutes les entreprises canadiennes en veillant à ce que des frais soient associés à l'inobservation. À cette fin, le RSAP se veut un programme plutôt correctif que punitif. Les pénalités du RSAP remplacent en grande partie le recours à la saisie et à la confiscation compensatoire comme outil d'exécution. L'instauration d'un régime de pénalités exhaustif pour contrer l'inobservation des exigences de l'ASFC et des obligations des clients envers celle-ci réduira de façon significative tout avantage concurrentiel que pourraient s'arroger les clients non conformes au détriment de ceux qui investissent dans l'observation.

2. Les pénalités du RSAP de l'ASFC sont imposées depuis le 7 octobre 2002, dans la filière commerciale, en raison de non-conformité découvert à la frontière ou au cours de vérifications après la mainlevée des registres de l'entreprise. Quand un agent constate qu'un client n'a pas respecté ses obligations en vertu de la loi, il peut lui

imposer une pénalité du RSAP. L'agent identifie l'article de la législation qui a été enfreint et sélectionne la pénalité appropriée dans le Document-maître des infractions (DMI). Le Système intégré des douanes (SID) calcule ensuite le montant de pénalité d'après le montant qui correspond à l'infraction et la période de conservation.

3. Les détails de l'infraction et le montant de la pénalité imposée au client sont consignés sur le formulaire E650, *Avis de cotisation de pénalité*, ou ACP.

Faits saillants de l'examen du RSAP

4. En 2009, l'ASFC a réalisé un examen du programme du RSAP. Cet examen visait à repérer les modifications nécessaires pour s'assurer que l'ASFC dispose d'un programme clair, approprié, avant-gardiste et fondé sur le risque, qui stimule l'observation volontaire, sans toutefois imposer un fardeau inutile à l'Agence ou à ses clients. Les objectifs de cet examen ont été atteints : toutes les modifications nécessaires ont été décelées et documentées, ont fait l'objet de consultations et ont été approuvées par la haute direction de l'ASFC.

5. Un plan d'action de haut niveau a été élaboré, et, par conséquent, plusieurs changements au programme sont entrés en vigueur en avril et décembre 2010, notamment :

a) modification des montants de pénalité et des structures, y compris la suppression de la plupart des pénalités calculées d'après un pourcentage de la valeur en douane et leur remplacement par des montants de pénalité progressifs ou des taux fixes;

b) réinitialisation du SID pour qu'il calcule tous les montants de pénalité au premier niveau pour la première infraction, indépendamment des infractions restantes dans la période de conservation d'un client;

c) modification des montants de pénalité d'après des critères de risque et élaboration d'infractions futures et détermination des montants de pénalité correspondants d'après ces critères;

d) instauration d'un délai de 30 jours avant la progression du niveau de pénalité du premier au deuxième niveau pour les infractions de risque faible ou moyen;

e) mise à jour des références législatives et des bases de pénalité dans le DMI;

f) suppression des infractions C022, C236, C239, C245, C285, C289, C293, C344, C347, C361, C362 et C367 et création des nouvelles pénalités C371 et C372. Toutefois, les autres infractions conserveront leurs mêmes codes;

g) retrait des lignes directrices des infractions du système automatisé du RSAP, lesquelles seront désormais conservées uniquement sur le site Web de l'ASFC dans le DMI, afin de faciliter les révisions courantes et futures;

h) affichage de l'information sur le processus de correction du RSAP sur le site Internet de l'ASFC;

i) amélioration de l'accès au processus de correction du RSAP en inscrivant le numéro de télécopieur du bureau émetteur sur l'Avis de cotisation de pénalité, afin que les clients puissent transmettent leurs demandes par ce moyen;

j) réinstauration des comités régionaux d'examen (CRE), afin de voir à ce que les pénalités soient émises correctement et uniformément; et

k) mise à jour de plusieurs autres modifications au régime de pénalités.

Accroissement de l'observation

6. Les clients peuvent éviter des pénalités du RSAP en s'assurant de respecter pleinement toutes les exigences de l'ASFC. Le RSAP vise essentiellement à corriger l'inobservation et à établir des règles du jeu équitables pour tous les clients.

Application du RSAP

7. Les pénalités du RSAP peuvent être imposées à tous les clients commerciaux, notamment aux importateurs, exportateurs, courtiers, exploitants d'entrepôts et de boutiques hors taxes, transporteurs, agents d'expédition ou à leurs représentants.

8. En cas d'inobservation, les pénalités du RSAP visent les personnes, alors que les saisies visent les marchandises, ce qui autorise, par conséquent, le recours aux mesures de recouvrement prévues à la *Loi sur les douanes* quand le paiement des pénalités devient problématique.

9. Un identificateur de client, comme le Numéro d'entreprise (NE) de l'Agence du revenu du Canada (ARC), au niveau du compte d'importation et d'exportation RM de l'entreprise, le code à quatre chiffres, le code de transporteur émis par l'ASFC ou le code de lieu de travail secondaire qui identifie les exploitants d'entrepôts, est utilisé pour imposer des pénalités du RSAP.

10. Les activités de vérification après la mainlevée de l'ASFC peuvent permettre de découvrir des occurrences multiples de la même infraction. Afin de voir à ce que les clients aient la possibilité d'apporter des correctifs avant que les pénalités passent au niveau suivant, toutes les occurrences d'infractions identiques relevées durant une même vérification après la mainlevée de l'ASFC seront imposées au même niveau de pénalité.

Cadre d'examen national

11. L'ASFC s'est engagée à veiller à ce que le programme du RSAP soit livré de manière uniforme et appropriée à l'échelle du pays. À cette fin, des comités régionaux d'examen (CRE) révisent les pénalités du RSAP avant de les émettre (pénalités commerciales) et après qu'elles ont été émises (pénalités frontalières), en vue d'assurer la qualité et l'uniformité nationale.

12. Toutes les pénalités frontalières seront approuvées par un surintendant avant d'être émises. Toutes les régions établiront des comités pour examiner les pénalités qui sont imposées par les agents principaux, observation des échanges commerciaux (APOEC) et des comités pour examiner les pénalités relatives à la frontière. Ces comités se réuniront sur une base trimestrielle pour examiner des pénalités qui ont été signifiées en vue d'en vérifier la qualité et l'uniformité et de déterminer les besoins en formation.

Document-maître des infractions (DMI)

13. Le DMI englobe toutes les infractions qui peuvent être imposées en cas d'inobservation aux exigences prévues à la *Loi sur les douanes*, au *Tarif des douanes* et aux règlements connexes. Pour chaque infraction, on donne une description de l'inobservation, les montants de pénalité correspondants, les références législatives, réglementaires et administratives, ainsi que les lignes directrices pour l'appliquer.

14. Les lignes directrices de chaque infraction sont élaborées en consultation avec les secteurs de programme et les intervenants externes. Les lignes directrices pour l'application des infractions ne sont que partielles, mais elles servent d'exemples pour guider l'imposition des pénalités. Comme ces directives sont sujettes à changement, on recommande aux clients de consulter la législation, la réglementation et les documents pertinents qui décrivent les exigences liées à l'importation et à l'exportation de marchandises afin d'assurer l'observation.

15. La version complète du Document-maître des infractions du RSAP, l'index et sa version abrégée, sont affichés aux pages du RSAP.

Structure de pénalité et risques

16. Prévoyant des sanctions pécuniaires plus élevées en cas de récidives de la même infraction, la structure de pénalité du RSAP est qualifiée de progressive dans la plupart des cas. Toutefois, un petit nombre d'infractions prévoient un taux fixe.

17. Une matrice de pénalités, qu'on appelle « grille de pénalités du RSAP », présente la gravité, de très faible à très élevée, des répercussions de l'inobservation par rapport à quatre critères, notamment : la sécurité nationale, la santé et la sûreté, l'économie et les engagements internationaux. L'impact de chaque coordonnée de cette grille a été évalué. Cette grille repose sur des critères de gestion du risque établis par le Conseil du Trésor et l'ASFC pour jauger les préjudices associés à l'inobservation. Une cote de risque, assortie de justifications, a été assignée à chaque élément.

18. Les critères de risque permettent de voir à ce que les montants de pénalité correspondent à la gravité des torts potentiels de l'inobservation, par exemple, des erreurs administratives en comparaison d'activités frauduleuses. Les critères de risque et les montants de pénalité ont été structurés de façon à s'assurer que les pénalités du RSAP sont

suffisamment élevées pour corriger les comportements délinquants. Ces nouveaux critères ont servi à modifier les anciennes infractions et ils serviront à établir les infractions futures.

19. Les pénalités du RSAP sont progressives, c.-à-d. que la première, la deuxième, la troisième occurrence et les occurrences subséquentes de la même infraction commises par le même client sont assujetties à des montants de pénalité progressivement plus élevés.

20. Pour les infractions considérées à risque élevé et très élevé, les montants de pénalité sont plus élevés au deuxième et troisième niveau pour refléter la gravité supérieure de ces infractions. Ainsi, le montant de pénalité de deuxième niveau double celui de premier niveau et le montant de pénalité de troisième niveau et de niveaux suivants double celui de deuxième niveau. Cette pratique se traduit par un éventail de pénalités qui varient de 0 $, pour les avertissements, et peuvent atteindre 8 000 $, pour les récidivistes qui commettent les infractions les plus graves.

21. Pour diverses raisons, dont l'application du programme et la nature corrective de plusieurs programmes, une minorité d'infractions, et les pénalités correspondantes, ne cadrent pas avec les paramètres de la grille de pénalités du RSAP. Une pénalité à taux fixe convient mieux à la plupart de ces infractions qu'une pénalité progressive. Par exemple, on applique un taux fixe de 100 $ pour les importateurs ou courtiers qui ne paient pas les droits exigibles pour des marchandises déclarées en vertu des paragraphes 32(2) et 32(3) de la *Loi sur les douanes*.

Gel de 30 jours des pénalités

22. Pour accorder aux clients la possibilité de corriger l'inobservation d'infractions à faible et moyen risque, l'ASFC a instauré un délai de 30 jours avant que la pénalité ne passe du premier au deuxième niveau dans le système automatisé. Entre la signification de la pénalité et la date à laquelle elle passe à un niveau supérieur, le client dispose de suffisamment de temps pour prendre des mesures correctrices et ainsi éviter d'avoir à défrayer des pénalités plus élevées.

Pénalité maximale

23. En vertu du RSAP, la pénalité maximale pour une seule infraction a été fixée à 25 000 $CAN. Toutefois, en de très rares occasions, le montant total de la pénalité imposée sur un ACP pourrait excéder ce seuil, si l'ACP renferme plusieurs infractions.

24. L'ASFC appliquera seulement une pénalité du RSAP pour chaque instance d'inobservation. Par exemple, si une inobservation met en cause la déclaration d'information non véridique, inexacte et incomplète (infraction C005) à un agent et le défaut de déclarer des marchandises importées (infraction C021), seulement une pénalité sera imposée. L'agent examinera les circonstances entourant l'inobservation pour déterminer la pénalité appropriée.

Historique d'infractions du RSAP du client

25. L'historique d'infractions du RASP du client renferme de l'information sur toutes les infractions émises, fermées et annulées.

26. Chaque fois qu'une pénalité est imposée à un client, elle est inscrite à son historique d'infractions. Si une entreprise possède plusieurs filiales ayant divers NE des douanes, les mauvais antécédents en matière d'observation d'une filiale n'auront pas d'incidence sur l'historique d'infractions et les niveaux de pénalité des autres filiales.

27. Les clients qui affichent un historique d'infractions peu reluisant peuvent s'attendre à une attention plus soutenue de la part de l'ASFC. Par exemple, un agent principal de l'observation des échanges commerciaux (APOEC), pourrait demander à les rencontrer pour les aider à identifier des mesures correctrices ou bien l'ASFC pourrait multiplier les examens à la frontière et les vérifications après la mainlevée des registres de l'entreprise.

28. Les clients peuvent demander une copie de leur propre historique d'infractions du RSAP qui est conservé par l'ASFC. Chaque client a le droit de présenter deux demandes de copies par année civile.

29. L'historique d'infractions du RSAP du client est remis exclusivement au client visé par l'information qui y est présentée.

30. Ces demandes doivent être présentées sur le papier à en-tête de l'entreprise et être envoyées à la Division des échanges commerciaux de l'ASFC la plus près et doit contenir les renseignements suivants :

a) Nom et titre d'un représentant de l'entreprise (représentant autorisé);

b) Signature de ce représentant;

c) Numéros d'identification appropriés du client :

(i) Numéro d'entreprise (compte d'importation/ d'exportation RM);

(ii) Code de transporteur (transporteurs/transitaires); ou

(iii) Code de bureau secondaire (exploitants d'entrepôt).

Période de conservation

31. Chaque infraction est conservée individuellement durant 12 ou 36 mois aux fins de calcul de la pénalité. Toutefois, l'historique d'infractions global du client est conservé dans le système du RSAP durant six ans, en plus de l'année courante.

32. La période de conservation des pénalités sert seulement à calculer les pénalités et à déterminer quand elles passeront à un niveau supérieur. Elles sont calculées soit une année ou trois années à partir de la date de la dernière infraction commise par le client. À l'échéance de la période de conservation, si la même infraction est commise de nouveau, le système débute une nouvelle période de conservation et calcule les montants de pénalité au premier niveau. La plupart des infractions résultant de vérifications après la mainlevée sont conservées durant trois ans, alors que les infractions frontalières sont conservées durant un an.

Notification des fournisseurs de services

33. Quand un ACP vise seulement une transaction ou une mainlevée, le fournisseur de services reçoit une copie de l'ACP si son numéro de compte-garantie paraît dans la documentation.

34. Quand un ACP est imposé durant une vérification après la mainlevée, une lettre signée par le client autorisant la divulgation d'information est exigée, car le client peut recourir à plusieurs fournisseurs de services. Dans le cas de vérifications prochaines, l'ASFC envoie un avis de vérification après la mainlevée au client accompagné d'une lettre en blanc pour que celui-ci autorise la divulgation de l'information (Formulaire d'autorisation de partager l'information qui donne des instructions sur les renseignements précis à divulguer au fournisseur de services). Si un ACP est imposé par suite de la vérification après la mainlevée, le fournisseur de services sera mis au courant seulement si un formulaire dûment rempli se trouve au dossier.

Le RSAP ou l'application d'autres mesures d'exécution

35. La politique régissant le recours au RSAP n'impose aucune restriction quant à l'application d'autres outils d'exécution à la disposition de l'ASFC. Quand une pénalité du RSAP est imposée, on peut également procéder à une saisie dans certains cas, notamment quand les marchandises sont prohibées ou soumises à des contrôles, c.-à-d. l'alcool, les armes prohibées, les armes à feu, les drogues, la pornographie infantile, les véhicules modifiés et utilisés aux fins de contrebande et les marchandises dont l'exportation poserait un risque pour la sécurité.

36. L'imposition d'une pénalité du RSAP ou le recours à la saisie ou à la confiscation compensatoire n'exclut pas l'éventualité d'une poursuite. L'ASFC continuera d'entamer des poursuites criminelles lorsque les circonstances le justifieront, compte tenu de la gravité de l'infraction et des préjudices potentiels à la société.

Paiement

37. Comme les pénalités du RSAP visent les personnes et non les marchandises, les droits ne font pas partie du montant de pénalité et sont comptabilisés et payés séparément.

38. Une pénalité imposée en vertu du RSAP devient exigible à la signification de l'ACP au contrevenant. L'ACP peut être remis à ce dernier en mains propres ou par courrier enregistré.

39. Les paiements peuvent être effectués en personne ou par la poste au bureau émetteur dont le nom figure à la dernière page de l'ACP ou à n'importe quel bureau de l'ASFC. Une copie de l'ACP doit accompagner le paiement. Des frais d'intérêts au taux réglementaire sont payables sur les pénalités, à compter du jour suivant la signification de l'ACP. Toutefois, si la pénalité est payée dans les 30 jours suivant la signification de l'ACP, aucuns frais d'intérêts ne sont exigés. Pour obtenir davantage d'information sur les frais d'intérêts, veuillez consulter le *Règlement sur le taux d'intérêt aux fins des douanes*.

Défaut de payer une imposition de pénalité

40. Toute somme réclamée sur un ACP à titre de pénalité constitue une créance à la Couronne par la personne à qui l'ACP a été signifié.

41. Il incombe à la Direction générale des services aux contribuables et de la gestion des créances (DGSCGC) de recouvrer les dettes exigibles.

Examen d'une imposition de pénalité

42. Quand une personne n'est pas d'accord avec les faits décrits sur un ACP, deux options s'offrent à elle, notamment :

a) présenter une demande de correction de l'ACP dans les 90 jours, en vertu de l'article 127.1 de la *Loi sur les douanes*; et

b) présenter une demande de révision (décision ministérielle) dans les 90 jours, en vertu de l'article 129 de la *Loi sur les douanes*.

43. Si un client demande une correction ou une révision, il peut attendre que la décision soit rendue avant de payer l'ACP. Cependant si on détermine qu'il y avait réellement infraction et que la pénalité a été imposée correctement, mais que le montant de pénalité n'a pas été payée dans les 30 jours, des frais d'intérêts, au taux réglementaire, seront calculés à compter du jour suivant la date de la signification de l'ACP jusqu'à la date de paiement intégral du montant exigible.

Processus de correction

44. Après l'imposition d'une pénalité, un agent désigné peut, au nom du ministre, annuler ou réduire le montant de la pénalité dans les 90 jours suivant la signification, si l'imposition de pénalité comporte des erreurs. Toute demande de correction doit être acheminée au bureau émetteur. Pour améliorer l'accès au processus de correction, le numéro de télécopieur des bureaux émetteurs a été inscrit sur l'ACP.

45. Les demandes de correction doivent contenir les renseignements suivants :

a) numéro d'identification du client :

(i) numéro d'entreprise et compte RM (importateur/exportateur);

(ii) code de transporteur (transporteur/transitaire);

(iii) code de bureau secondaire (exploitants d'entrepôts);

b) nom et adresse du client;

c) numéro de l'imposition de pénalité (a unique séquentiel identifier assigné par le système automatisé du RSAP à chaque ACP);

d) preuve de paiement de l'ACP, s'il y a lieu;

e) note expliquant clairement pourquoi le client croît qu'il y a une erreur dans l'imposition de pénalité.

46. Si la demande de correction est refusée, le client peut demander une décision du ministre, comme il est expliqué dans la section sur le processus de révision ci-dessous.

Processus de révision

47. Si un client conteste l'imposition d'une pénalité, il peut demander une décision du ministre. Ces demandes sont révisées par la Direction des recours de l'ASFC. L'ACP présente de l'information sur le processus de révision. On recommande aux clients de fournir le plus d'information que possible sur les raisons de leur objection à la pénalité.

48. Les demandes de décision ministérielle doivent être présentées dans les 90 jours suivant la signification de l'ACP. Dans des circonstances exceptionnelles, ce délai peut être prolongé jusqu'à un an. Ces demandes doivent être envoyées à la Direction des recours de l'ASFC, 1686, promenade Woodward, Ottawa ON K1A 0L8. La décision du ministre sera communiquée au client par écrit. D'une part, si les faits et la loi justifient la pénalité, la décision confirmera le maintien de l'imposition de pénalité et le client devra payer toute somme et frais d'intérêts exigibles. D'autre part, si les faits et la loi ne justifient pas la pénalité, l'imposition de pénalité sera annulée et le client sera remboursé de toute somme et frais d'intérêts qu'il a payés.

49. De plus amples informations sur les processus de correction et de révision sont affichées sur la page d'accueil du RSAP sur le site Web de l'ASFC.

Entente de réinvestissement des pénalités (ERP)

50. Une ERP est une entente officielle entre l'ASFC et un client qui, moyennant certaines conditions, peut entraîner une réduction totale ou partielle de pénalités imposées si des sommes correspondantes sont investies dans la correction du système de renseignements commerciaux (SRC) du client.

51. Le but d'une ERP est d'aider le client à observer la loi en lui fournissant un incitatif pour qu'il investisse dans la correction de problèmes systémiques sous-jacents qui peuvent causer les erreurs dans son SRC ou des processus connexes, qui ont entraîné l'application des pénalités.

52. Une ERP définit la nature du problème qui a été repéré, ce qui sera fait pour le corriger, le délai nécessaire pour apporter les correctifs, ainsi que des critères pour les valider. Les impositions de pénalité peuvent être réduites en tout ou en partie. Ces ententes seront administrées par la Direction des recours de l'ASFC.

53. Pour obtenir plus de renseignements, consulter le Mémorandum D22-1-2, *Politique relative à l'entente de réinvestissement des pénalités (ERP)*.

Renseignements supplémentaires

54. Pour obtenir de l'information par téléphone, veuillez communiquer avec le Service d'information sur la frontière au **1-800-461-9999**, si vous appelez du Canada. Si vous appelez de l'étranger, veuillez composer le 1-204-983-3500 ou le 1-506-636-5064. Des frais d'interurbain s'appliquent. Les agents sont en poste du lundi au vendredi (8 h -16 h, heure locale/sauf les jours fériés). Le service ATS est également offert au Canada : **1-866-335-3237**.

Références	
Bureau de diffusion	Unité de conformité des importateurs et exportateurs Division de conformité de programme et sensibilisation Direction du programme commercial
Dossier de l'administration centrale	8901-6-6
Références légales	*Loi sur les douanes* *Tarif des douanes* *Règlement sur les dispositions désignées (douanes)* *Règlement sur le taux d'intérêt aux fins des douanes*
Autres références	Formulaire E650 D22-1-2 Document-maître des infractions
Ceci annule le mémorandum D	D22-1-1 daté le 22 juin 2010