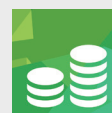


Rapport spécial

## Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtiennent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,  
deuxième alinéa, du TFUE)



4  
1977 - 2017



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XII
Introduction	1 - 21
Quelles formes l'évasion douanière prend-elle?	8 - 9
Le manque à gagner sur les droits de douane et ses conséquences	10
Comment lutter contre l'évasion douanière: contrôles douaniers et échanges d'informations	11 - 21
Étendue et approche de l'audit	22 - 24
Observations	25 - 141
Le système actuel ne tient pas compte de l'importance prioritaire des droits de douane en tant que source de financement du budget de l'UE	25 - 40
La Commission n'a pas effectué d'estimation du manque à gagner sur les droits de douane	26 - 28
Dans les faits, les contrôles douaniers par les États membres ne sont guère encouragés	29 - 32
Le financement insuffisant des systèmes informatiques transeuropéens pourrait retarder la mise en œuvre du code des douanes de l'Union	33 - 38
Le financement des infrastructures douanières des États membres au titre du programme d'action Hercule n'est pas toujours lié à la protection des intérêts financiers de l'UE	39 - 40
Le potentiel des outils et programmes d'échange d'informations douanières et de renforcement de la coopération mis en place par l'UE n'a pas encore été pleinement mobilisé	41 - 69
L'UE a mis en place des circuits d'information prometteurs entre les États membres, ainsi qu'entre ces derniers et la Commission, mais leur contenu et leur utilisation présentent des faiblesses	42 - 55
La coopération et l'échange d'informations avec les pays tiers s'améliorent	56 - 61

Les programmes d'action de l'UE ont permis d'accroître le partage des connaissances et la coopération entre les États membres, mais n'ont pas réussi à ce que toutes les administrations douanières agissent comme si elles n'en formaient qu'une seule	62 - 69
L'UE a accompli des progrès sur le plan de l'application uniforme de la législation douanière	70 - 88
Globalement, le TARIC permet d'assurer l'application uniforme des mesures tarifaires	72 - 81
La Commission a mis en œuvre les recommandations de la Cour relatives aux renseignements tarifaires contraignants	82 - 84
Il n'existe toujours pas de décisions relatives à la valeur en douane valables à l'échelle de l'UE	85 - 88
Les États membres ne suivent pas une approche uniforme en matière de contrôle douanier des importations, ce qui peut entraîner la perception de droits de douane insuffisants	89 - 110
L'absence d'approche uniforme dans les contrôles douaniers concernant la sous-évaluation crée des distorsions dans le choix de l'État membre d'importation	91 - 104
Les États membres suivent des approches différentes pour lutter contre la fraude sur l'origine et celle concernant le classement tarifaire des marchandises	105 - 107
Les États membres appliquent des approches différentes en ce qui concerne les régimes de sanction	108 - 110
Il existe des lacunes en matière de contrôle douanier des importations	111 - 141
Les États membres n'effectuent pas de contrôles avant l'arrivée pour protéger les intérêts financiers de l'UE	114 - 115
Les États membres n'effectuent pas toujours les contrôles suggérés par leurs systèmes de gestion des risques	116 - 118
Le niveau des contrôles a posteriori ne permet pas de compenser la baisse du nombre de contrôles effectués au moment du dédouanement en ce qui concerne les procédures simplifiées	119 - 125
Les contrôles a posteriori portent rarement sur les importations dans d'autres États membres	126 - 131
L'absence de contrôles concernant la franchise douanière sur les envois de faible valeur entraîne des pertes de droits de douane	132 - 141

Conclusions et recommandations 142 - 149

Annexe I – Approche d'audit appliquée par la Cour au niveau de la Commission

Annexe II — Approche d'audit appliquée par la Cour dans les États membres

Réponses de la Commission

## **SIGLES ET ACRONYMES**

- AFIS** — Système d'information antifraude (*Anti-Fraud Information System*)
- AM** — Assistance mutuelle
- B2C** — *Business-to-Consumer*, livraisons des entreprises aux consommateurs
- CDU** — Code des douanes de l'Union
- CSM** — Messages sur le statut des conteneurs (*Container Status Messages*)
- DAU** — Document administratif unique
- DG TAXUD** — Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière
- DG BUDG** — Direction générale du budget
- JRC** — Centre commun de recherche
- OCDE** — Organisation de coopération et de développement économiques
- OEA** — Opérateur économique agréé
- OLAF** — Office européen de lutte antifraude
- OMD** — Organisation mondiale des douanes
- P2P** — De particulier à particulier
- RNB** — Revenu national brut
- RPT** — Ressources propres traditionnelles
- RTC** — Renseignement tarifaire contraignant
- SCGR** — Système commun de gestion des risques en matière douanière
- SID** — Système d'information douanier
- SMS** — Système de gestion des spécimens (*Specimen management System*)
- TARIC** — Tarif douanier intégré des Communautés européennes
- TVA** — Taxe sur la valeur ajoutée
- UE** — Union européenne

## **GLOSSAIRE**

**Assistance mutuelle** — Toute mesure prise par une administration douanière pour le compte d'une autre administration douanière ou en collaboration avec celle-ci, en vue de l'application correcte de la législation douanière et de la prévention, de la recherche et de la répression des infractions douanières.

**Audit après dédouanement** — Contrôle des opérateurs par l'examen de leurs comptes, de leurs écritures et de leurs systèmes de manière à garantir le respect de la réglementation douanière et à évaluer les risques liés à leur activité.

**Autorités douanières** — Administrations douanières des États membres et toute autre autorité responsable de l'application de la législation douanière.

**Autres contrôles a posteriori** — Contrôles de l'exactitude, de l'exhaustivité et de la validité des informations inscrites dans des déclarations en douane (description des marchandises, valeur, quantité, etc.) ou dans d'autres documents (par exemple des certificats d'importation ou des certificats d'origine), effectués après l'importation des marchandises.

**Contrôle documentaire** — Contrôle de l'exactitude, de l'exhaustivité et de la validité des informations inscrites dans la déclaration en douane (description des marchandises, valeur, quantité, etc.) ou dans d'autres documents (par exemple des certificats d'importation ou des certificats d'origine).

**Contrôle physique** — Examen des marchandises comprenant un décompte détaillé et la prise d'échantillons en vue de vérifier si elles correspondent à ce qui est indiqué dans la déclaration en douane les accompagnant.

**Contrôles douaniers** — Actes spécifiques accomplis par les autorités douanières pour garantir la conformité avec la législation douanière et les autres dispositions régissant l'entrée, la sortie, le transit, la circulation, le stockage et la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'Union et les pays ou les territoires situés en dehors de ce dernier, et la présence et la circulation sur le territoire douanier de l'Union de marchandises non Union et de marchandises placées sous le régime de la destination particulière.

**Décision** — Tout acte concernant la législation douanière pris par une autorité douanière statuant sur un cas donné et qui a des effets de droit sur la ou les personnes concernées.

**Déclaration en douane** — Acte par lequel une personne manifeste, dans les formes et selon les modalités prescrites, la volonté d'assigner un régime douanier déterminé à une marchandise, en indiquant le cas échéant la procédure spécifique à appliquer.

**Déclaration sommaire d'entrée** — Acte par lequel une personne informe les autorités douanières, dans les formes et selon les modalités prescrites, et dans un délai déterminé, que des marchandises vont entrer dans le territoire douanier de l'Union.

**Dédouanement** — Processus consistant à remplir les formalités douanières pour que le demandeur puisse disposer des marchandises.

**Domaines de contrôle prioritaires** — Volet du cadre commun de gestion des risques qui concerne certains régimes douaniers, types de marchandises, axes de circulation, modes de transport ou opérateurs économiques particuliers, qui font l'objet, pendant une certaine période, d'analyses de risque et de contrôles douaniers d'un niveau plus élevé.

**Droits à l'importation** — Droits de douane exigibles à l'importation des marchandises.

**État membre d'importation** — État membre dans lequel les marchandises sont physiquement importées et mises en libre pratique dans l'UE.

**Gestion des risques** — Détection systématique d'un risque, y compris au moyen de contrôles inopinés, et mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires pour limiter l'exposition à ce risque.

**Législation douanière** — Ensemble des dispositions constitué par: le code et les dispositions le complétant ou le mettant en œuvre adoptées au niveau de l'Union ou au niveau national; le tarif douanier commun; la législation établissant un régime de l'Union des franchises douanières; les accords internationaux comportant des dispositions douanières, dans la mesure où celles-ci sont applicables dans l'Union.

**Mainlevée des marchandises** — Acte par lequel les autorités douanières mettent à disposition une marchandise aux fins prévues par le régime douanier sous lequel elle est placée.

**Marchandises non Union** — Marchandises autres que les marchandises de l'Union ou ayant perdu leur statut douanier de marchandises de l'Union.

**Marchandises UE** — Marchandises qui relèvent d'une des catégories suivantes:

a) marchandises entièrement obtenues dans le territoire douanier de l'Union, sans apport de marchandises importées de pays ou territoires situés hors du territoire douanier de l'Union;

b) marchandises entrant dans le territoire douanier de l'Union en provenance de pays ou territoires situés hors de ce territoire et mises en libre pratique;

c) marchandises obtenues ou produites dans le territoire douanier de l'Union, soit à partir de marchandises visées au point b) exclusivement, soit à partir de marchandises visées aux points a) et b).

**Présentation en douane des marchandises** — Communication aux autorités douanières du fait de l'arrivée des marchandises au bureau de douane ou en tout autre lieu désigné ou agréé par les autorités douanières.

**Procédure d'importation** — Application de la procédure douanière dite de «mise en libre pratique», au terme de laquelle les marchandises peuvent être vendues et/ou consommées sur le marché de l'UE.

**Profil de risque** — Combinaison de critères de risque et de domaines de contrôle (par exemple type de marchandise, pays d'origine) indiquant l'existence d'un risque et conduisant à proposer la réalisation d'un contrôle.

**Quête du point d'entrée le plus favorable** — Acte consistant à choisir le bureau douanier effectuant le moins de contrôles à l'importation, dans le but de payer, illégalement, moins de droits de douane.



**Régime douanier** — L'un des régimes suivants sous lequel les marchandises sont placées conformément au code: la mise en libre pratique; les régimes particuliers; l'exportation.

**Régime douanier 42** — Régime auquel recourt un importateur pour obtenir une exonération de la TVA lorsque les marchandises importées sont destinées à être transportées dans un autre État membre. La TVA est due dans l'État membre de destination.

**Risque douanier** — Probabilité de la survenance d'un événement (pondérée par son incidence) en rapport avec l'entrée, la sortie, le transit, la circulation ou la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'Union et les pays ou territoires situés hors de ce territoire, et avec la présence sur le territoire douanier de l'Union de marchandises non Union, qui aurait pour conséquence d'entraver l'application correcte de mesures de l'Union ou de mesures nationales, de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Union et de ses États membres ou de constituer une menace pour la sécurité ou la sûreté de l'Union et de ses résidents, pour la santé des personnes, des animaux ou des végétaux, pour l'environnement ou les consommateurs.

**Statut douanier** — Statut d'une marchandise comme marchandise de l'Union ou non Union.

**Union douanière** — Accord commercial préférentiel en vertu duquel des partenaires commerciaux s'accordent réciproquement un accès préférentiel à leurs marchés pour leurs produits et services afin de faciliter leurs échanges commerciaux. Il suppose l'élimination réciproque des droits de douane et des contingents dans les territoires constitutifs, une discrimination à l'encontre des pays non-membres sur le plan commercial et la définition d'un tarif douanier commun.

## **SYNTHÈSE**

### ***À propos du présent rapport***

I. Les biens entrant dans l'UE en provenance de pays tiers sont soumis à des contrôles douaniers par les États membres avant d'être mis en libre pratique sur le territoire de l'Union. Nous avons examiné si la Commission européenne et les États membres veillent à ce que les procédures d'importation protègent les intérêts financiers de l'UE. Nous avons relevé des faiblesses et des lacunes importantes, qui indiquent que les contrôles ne sont pas appliqués efficacement. Cela a des répercussions négatives sur les finances de l'Union. Nous adressons un certain nombre de recommandations à la Commission et aux États membres afin qu'ils améliorent la conception et la mise en œuvre des contrôles.

### ***À propos des contrôles douaniers***

II. Les contrôles douaniers ne peuvent garantir la protection des intérêts financiers de l'UE que s'ils sont fondés sur des règles communes et appliqués de manière harmonisée et normalisée par les États membres.

III. Au moment de l'entrée de marchandises, les autorités douanières de l'État membre d'importation devraient exiger de l'importateur qu'il effectue ou garantisse le paiement de tout droit de douane dû sur les marchandises importées. Cependant, les importateurs peuvent délibérément réduire leur dette douanière ou y échapper, par exemple en sous-évaluant leurs marchandises, en déclarant un faux pays d'origine ou en les classant dans une catégorie bénéficiant d'un taux de droit inférieur.

IV. Les droits de douane représentent 14 % du budget de l'UE. L'évasion douanière accroît le manque à gagner sur les droits de douane, qui doit être compensé par des contributions RNB plus élevées de la part des États membres. Les coûts sont, en définitive, supportés par le contribuable européen.

***Comment avons-nous réalisé notre audit?***

V. Nous avons examiné si les contrôles douaniers de l'UE permettaient de protéger ses intérêts financiers et si la Commission et les États membres avaient conçu des procédures d'importation strictes qui protègent ces intérêts.

***Qu'avons-nous constaté?***

VI. Nous avons constaté des faiblesses graves qui indiquent que le cadre juridique régissant les douanes présente des insuffisances et que la mise en œuvre des contrôles douaniers à l'importation est inefficace, ce qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

VII. Les États membres ne sont pas suffisamment encouragés, sur le plan financier, à réaliser des contrôles douaniers. Ceux qui en réalisent sans parvenir à recouvrer les pertes de recettes de l'UE s'exposent à des conséquences financières, tandis que ceux qui n'en effectuent pas peuvent très bien ne pas encourir de telles conséquences.

VIII. Les États membres ont accompli des progrès sur le plan de l'application uniforme de la législation douanière. Ils adoptent toutefois des approches différentes en matière de contrôles douaniers pour lutter contre la sous-évaluation, la description inexacte de l'origine et le classement tarifaire incorrect des marchandises et pour imposer des sanctions douanières. Les contrôles douaniers fastidieux pouvant influencer sur le choix du bureau de douane d'importation par les opérateurs, les (aéro)ports où les contrôles sont moins nombreux sont susceptibles d'attirer davantage de trafic.

IX. Un certain nombre de lacunes existent toujours dans les États membres en matière de contrôle des importations.

***Quelles sont nos recommandations?***

X. Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission et aux États membres.

XI. La Commission devrait:

- a) afin de pouvoir satisfaire à la demande formulée par le Parlement européen, élaborer une méthodologie permettant d'estimer régulièrement le manque à gagner sur les

droits de douane à partir de 2019, et tenir compte des résultats de ces estimations pour allouer les ressources et fixer des objectifs opérationnels;

- b) envisager toutes les solutions possibles pour renforcer le soutien aux services douaniers nationaux dans le rôle important que le nouveau cadre financier pluriannuel leur confère à l'égard de l'UE, y compris un réexamen du juste taux pour les frais de perception;
- c) dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel, proposer de se servir des prochains programmes d'action de l'UE à l'appui de l'union douanière pour contribuer à la viabilité financière des systèmes d'information européens dans le domaine des douanes;
- d) formuler plus précisément les demandes figurant dans les communications d'assistance mutuelle afin d'assurer leur mise en œuvre uniforme par les États membres;
- e) proposer d'apporter des modifications à la législation douanière en 2018 afin de rendre obligatoire la mention de l'expéditeur dans les déclarations en douane.

XII. Les États membres devraient:

- a) subordonner le contournement des contrôles prescrits par un filtre de risque à l'approbation préalable ou immédiate d'un supérieur hiérarchique;
- b) instaurer, dans leurs systèmes de dédouanement électronique, des contrôles visant à filtrer les déclarations d'importation accompagnées d'une demande de franchise douanière pour des marchandises dont la valeur déclarée est supérieure à 150 euros ou concernant des envois commerciaux déclarés en tant que cadeaux;
- c) définir des protocoles d'enquête pour lutter contre les abus de ce régime dans le cadre du commerce électronique de marchandises avec les pays tiers.

## INTRODUCTION

1. En 2018, l'UE célébrera le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'union douanière. Cette union suppose l'absence de droits de douane et de contingents aux frontières intérieures entre les États membres, ainsi que la mise en place de droits de douane communs sur les importations en provenance de pays tiers. L'union douanière ainsi que la politique commerciale commune relèvent de la compétence exclusive de l'UE<sup>1</sup> et c'est, pour l'essentiel, à son niveau que la politique douanière est définie et que la législation douanière est adoptée. Néanmoins, la mise en œuvre de la législation douanière incombe au premier chef aux États membres<sup>2</sup>.
2. La suppression des frontières intérieures n'empêche pas que les marchandises entrant dans les États membres en provenance de pays situés hors du territoire douanier de l'UE sont soumises à des contrôles douaniers et au paiement de tout droit de douane avant d'être mises en libre pratique sur le territoire de l'UE.
3. Après leur mise en libre pratique, elles peuvent circuler librement sur le marché unique de l'Union, à l'instar de tout produit originaire de l'UE<sup>3</sup>. L'administration douanière de l'État membre d'importation doit donc exiger de l'importateur qu'il effectue ou garantisse le paiement de tout droit de douane dû sur les marchandises importées au moment de leur entrée sur le territoire de l'UE.
4. Les droits de douane et les taxes à la production de sucre (collectivement dénommés «ressources propres traditionnelles» (RPT)) constituent une importante source de recettes pour le budget de l'UE. Ils sont versés au budget, après déduction de la retenue pour frais de

---

<sup>1</sup> Article 3 du TFUE. Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (JO C 202 du 7.6.2016, p. 47).

<sup>2</sup> Article 291 du TFUE.

<sup>3</sup> L'article 201 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (refonte) (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1) dispose que la mise en libre pratique confère le statut douanier de marchandise de l'Union à une marchandise non Union et qu'elle implique la perception des droits à l'importation dus et, le cas échéant, d'autres impositions, l'application des mesures de politique commerciale, ainsi que des mesures de prohibition ou de restriction et l'accomplissement des autres formalités prévues pour l'importation des marchandises.

perception. En 2016, les RPT se sont élevées à 20,1 milliards d'euros, ce qui représente 14 % des recettes de l'UE.

5. Les autorités douanières poursuivent plusieurs objectifs et doivent affecter à chacun d'entre eux une partie des ressources, limitées, dont elles disposent. Elles s'efforcent de remplir des objectifs tels que l'application des mesures de nature non fiscale destinées à améliorer la sécurité intérieure de l'UE, la protection de l'UE contre le commerce déloyal et illégal et la protection de l'environnement. La lutte contre le terrorisme est également devenue une de leurs priorités. Elles sont en outre responsables de la perception des droits de douane, des droits d'accises et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dus à l'importation.

6. Il est difficile pour les autorités douanières de trouver un équilibre entre la nécessité de faciliter les échanges au moyen de procédures d'importation plus rapides et sans heurts et celle de procéder aux contrôles douaniers. Des contrôles douaniers fastidieux peuvent influencer sur le choix du bureau de douane d'importation par les opérateurs, et les (aéro)ports où les contrôles sont moins nombreux sont susceptibles d'attirer davantage de trafic.

7. Au moment de la mainlevée des marchandises, la dette douanière dépend de trois facteurs: i) la valeur en douane des marchandises importées, lorsque les droits représentent un pourcentage de cette valeur (droits *ad valorem*); ii) la provenance géographique des marchandises; iii) le classement tarifaire des marchandises qui, avec la provenance géographique, détermine le taux du droit de douane à appliquer à la valeur en douane.

#### ***Quelles formes l'évasion douanière prend-elle?***

8. L'importateur peut délibérément réduire sa dette douanière en recourant:

- a) à une sous-évaluation, c'est-à-dire en déclarant pour les marchandises importées une valeur inférieure à la valeur réelle, ce qui s'accompagne souvent de la présentation de faux documents commerciaux;
- b) à une indication inexacte de l'origine, c'est-à-dire en déclarant un faux pays d'origine pour les marchandises importées;

- c) à un classement tarifaire incorrect, à savoir en classant ses marchandises dans une catégorie bénéficiant d'un taux de droit plus avantageux;
- d) à une combinaison des éléments ci-dessus.

9. Enfin, les importateurs peuvent chercher à bénéficier abusivement d'une franchise douanière en demandant une exemption pour des marchandises en réalité non éligibles.

### ***Le manque à gagner sur les droits de douane et ses conséquences***

10. L'évasion douanière accroît le manque à gagner sur les droits de douane, défini dans une étude du Parlement européen<sup>4</sup> (PE) comme étant «la différence entre les droits de douane à l'importation qui devraient être perçus en théorie pour l'économie dans son ensemble et les droits de douane à l'importation qui sont effectivement perçus». Tout manque à gagner en matière de perception des droits de douane doit être compensé par une augmentation des contributions des États membres fondées sur le revenu national brut (RNB) qui est, en définitive, supportée par le contribuable européen.

### ***Comment lutter contre l'évasion douanière: contrôles douaniers et échanges d'informations***

11. Les marchandises importées dans l'UE sont soumises à des contrôles douaniers. Ces contrôles ne peuvent garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et la protection des intérêts financiers de l'UE que s'ils sont fondés sur des règles communes et appliqués de manière harmonisée et normalisée par les États membres.

12. Les contrôles douaniers à l'importation peuvent être réalisés:

- a) avant que les marchandises n'arrivent sur le territoire de l'UE (contrôles préalables à l'arrivée) ou sur leur lieu de déchargement (contrôles avant dédouanement);
- b) au moment où les marchandises sont importées (contrôles au dédouanement);

---

<sup>4</sup> Cf. Parlement européen, direction générale des politiques internes, «De l'économie souterraine à l'économie officielle: uniformiser les règles du jeu dans le marché unique», 2013.

- c) après l'importation des marchandises et leur mise en libre pratique. On parle alors de contrôles a posteriori. Ils peuvent être réalisés soit par audit (audits après dédouanement), soit sur la base des opérations (autres contrôles a posteriori).

13. Comme l'UE ne dispose pas de cadres harmonisés de contrôle et de gestion des risques, la combinaison entre ces trois formes de contrôle et l'importance de chacune d'entre elles varient d'un État membre à l'autre. Des contrôles moins efficaces avant le dédouanement et au moment de celui-ci signifient que les risques résiduels pour la perception des droits de douane doivent être atténués après le dédouanement.

14. Les autorités douanières doivent échanger des informations sur le commerce international avec les autres pays afin de garantir le respect des dispositions douanières et la perception de l'intégralité des recettes. C'est ce que l'on appelle l'assistance administrative mutuelle.

15. Ces échanges d'informations peuvent intervenir, d'une part, au niveau de l'UE, entre les États membres ou entre la Commission et les États membres, d'autre part, au niveau international, avec des pays tiers. Les échanges d'informations au niveau de l'UE sont effectués sous le couvert du règlement relatif à l'assistance mutuelle ou, pour les informations relatives aux risques, dans le cadre du système de gestion des risques en matière douanière.

16. Les autorités douanières peuvent aussi coopérer et échanger des informations et des bonnes pratiques entre elles dans le cadre d'actions conjointes, de séminaires, de formations, de groupes de projets, de visites de travail et d'opérations transfrontalières financés par les programmes d'action de l'UE. Deux grands programmes d'action permettent de financer les échanges d'informations et la coopération entre autorités douanières pour protéger les intérêts financiers de l'Union: Douane 2013/Douane 2020 et Hercule II/Hercule III.

17. Douane 2013 a permis d'octroyer près de 325 millions d'euros au cours des six années de mise en œuvre afin «d'appuyer et de compléter les actions engagées par les États membres



pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur dans le domaine douanier»<sup>5</sup>.

Douane 2020 contribue au fonctionnement de l'union douanière. Le règlement dont il relève fixe plusieurs objectifs spécifiques visant à aider les autorités douanières à protéger les intérêts financiers et économiques de l'UE, et sa dotation atteint près de 525 millions d'euros pour la période 2014-2020.

18. Hercule II était un programme d'action de l'UE finançant des mesures de prévention et de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il a permis d'allouer près de 100 millions d'euros à des mesures de lutte contre la fraude entre 2007 et 2013. Le programme Hercule III, doté d'un budget de 105 millions d'euros pour la période 2014-2020, lui a succédé.

19. Les autorités douanières échangent des informations et coopèrent avec des pays tiers dans le cadre d'accords internationaux tels que les régimes commerciaux préférentiels, les accords d'assistance mutuelle et les dispositifs de coopération administrative.

20. Les accords commerciaux préférentiels permettent à des partenaires commerciaux de s'octroyer des conditions préférentielles dans le cadre de leurs échanges. Ces accords peuvent être réciproques ou n'engager qu'une seule des parties (accords unilatéraux). Les accords d'assistance mutuelle constituent la base légale qui permet de demander des informations à des pays tiers en vue de prévenir les opérations contraires à la législation douanière, de mener des enquêtes en la matière et de lutter contre ces opérations.

21. L'Office de lutte antifraude (OLAF) de la Commission européenne conclut des accords d'assistance mutuelle avec les autorités des pays tiers et avec les services d'enquête administrative des organisations internationales. Ces accords fixent les modalités pratiques de la coopération opérationnelle entre l'OLAF et les autorités partenaires, notamment en désignant un point de contact.

---

<sup>5</sup> Conformément aux dispositions de l'article premier, paragraphe 1, de la décision n° 624/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013) (JO L 154 du 14.6.2007, p. 25).

## **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

22. L'audit a consisté à évaluer si la Commission et les États membres ont conçu des procédures d'importation strictes qui protègent les intérêts financiers de l'UE.

23. Nous nous sommes rendus auprès des autorités douanières de cinq États membres, à savoir l'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni. Ces États membres ont été sélectionnés sur la base des critères de risque suivants: i) le volume de leur contribution RPT au budget de l'UE, ii) l'importance de la sous-évaluation dans chacun d'entre eux; iii) la proportion de contrôles par audit dans l'ensemble des contrôles a posteriori.

24. La période couverte par l'audit s'étend de 2007 à 2017. Notre audit a été réalisé en deux étapes (des informations plus détaillées sur l'approche d'audit appliquée sont fournies aux **annexes I et II**):

- a) la première a consisté en des travaux préparatoires dans les États membres et auprès de la Commission, y compris une visite à la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG Fiscalité et union douanière), à la direction générale du budget (DG Budget), à l'OLAF et au Centre commun de recherche (JRC), ainsi qu'auprès de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) afin de recueillir des informations et des données pouvant servir aux travaux d'audit sur le terrain dans les États membres. Cela nous a également permis d'évaluer la législation et les procédures douanières de l'UE au regard des normes de l'OMD<sup>6</sup>. Pour vérifier le bon fonctionnement des contrôles douaniers et des procédures de gestion des risques, nous avons sélectionné, avant chaque visite dans un État membre, quatre échantillons d'importations à risque et un échantillon d'audits réalisés par les autorités douanières;
- b) la seconde a été consacrée aux travaux d'audit sur le terrain tant à la Commission (DG Fiscalité et union douanière, DG Budget et OLAF) que dans les États membres sélectionnés, avec une attention particulière portée aux systèmes et aux contrôles.

---

<sup>6</sup> La convention révisée de Kyoto, le guide de gestion des risques de l'OMD, les lignes directrices de l'OMD sur les audits après dédouanement; etc.

## **OBSERVATIONS**

### ***Le système actuel ne tient pas compte de l'importance prioritaire des droits de douane en tant que source de financement du budget de l'UE***

25. Dans son rapport, le groupe de haut niveau sur les ressources propres<sup>7</sup> souligne que les RPT sont un modèle de véritables recettes de l'Union. Cependant, celle-ci n'a pas encore réalisé d'estimation du manque à gagner sur les droits de douane, les États membres sont dissuadés d'effectuer des contrôles et le financement des programmes douaniers ne garantit pas pleinement la viabilité financière de l'union douanière ou n'est pas toujours lié à la protection des intérêts financiers de l'UE.

### **La Commission n'a pas effectué d'estimation du manque à gagner sur les droits de douane**

26. En 2013, le Parlement européen a demandé à la Commission<sup>8</sup> de recueillir des données fiables au sujet du manque à gagner sur les droits de douane et la TVA dans les États membres et de lui faire rapport, chaque semestre, à cet égard. La Commission n'a pas accédé à cette demande en ce qui concerne les droits de douane, alors qu'elle finance régulièrement des études sur l'ampleur du manque à gagner en matière de TVA. La Commission publie chaque année une comparaison entre les RPT supplémentaires constatées dans le cadre de ses activités d'inspection et le montant effectivement perçu. Celle-ci ne doit pas être confondue avec le manque à gagner sur les droits de douane tel qu'il est défini au point 10.

27. L'OLAF a procédé au calcul des pertes potentielles de droits de douane et de TVA découlant de la sous-évaluation des importations, au Royaume-Uni, de textiles et de chaussures en provenance de Chine. Selon ce calcul, ces pertes avoisinent les 2 milliards

---

<sup>7</sup> «Financement futur de l'UE»: rapport final et recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres, 2016.

<sup>8</sup> Voir les réponses de la Commission aux demandes du Parlement européen («*Replies to requests from the European Parliament*»), document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le suivi de la décharge pour l'exercice 2011 (COM(2013) 668 final) (SWD(2013) 348 final)).

d'euros pour la période 2013-2016. L'OLAF examine actuellement s'il existe des pertes potentielles dans d'autres États membres, dont les quatre pays sélectionnés en plus du Royaume-Uni par la Cour.

28. Une estimation annuelle du manque à gagner sur les droits de douane permettrait d'évaluer la performance de l'union douanière en matière de protection des intérêts financiers de l'UE. Elle permettrait aussi à la Commission et aux États membres de mieux orienter les ressources en fonction des besoins réels.

**Dans les faits, les contrôles douaniers par les États membres ne sont guère encouragés**

29. Les autorités douanières des États membres sont responsables de la perception des droits de douane; elles doivent prendre toutes les mesures requises pour que ces droits soient dûment versés au budget de l'UE et pour protéger les intérêts financiers de l'Union<sup>9</sup>. Pour s'assurer que c'est bien le cas, la Commission inspecte les autorités douanières des États membres chaque année.

30. La Commission peut tenir un État membre financièrement responsable en cas d'erreurs administratives<sup>10</sup>. Les États membres qui ne réalisent pas de contrôles douaniers ne courent pas forcément ce risque; nous avons par exemple constaté qu'au Royaume-Uni, les opérateurs insolubles sont d'emblée exclus de la population cible d'un projet de contrôle a posteriori. En effet, un État membre s'est plaint du fait que plus il lutte contre la fraude, plus le risque est grand que la Commission le tienne financièrement responsable.

31. Si les autorités découvrent, à l'occasion d'un contrôle a posteriori, que les droits de douane payés sont insuffisants, elles doivent recouvrer les droits effectivement dus. Les autorités douanières informent le débiteur du montant dû en délivrant un commandement

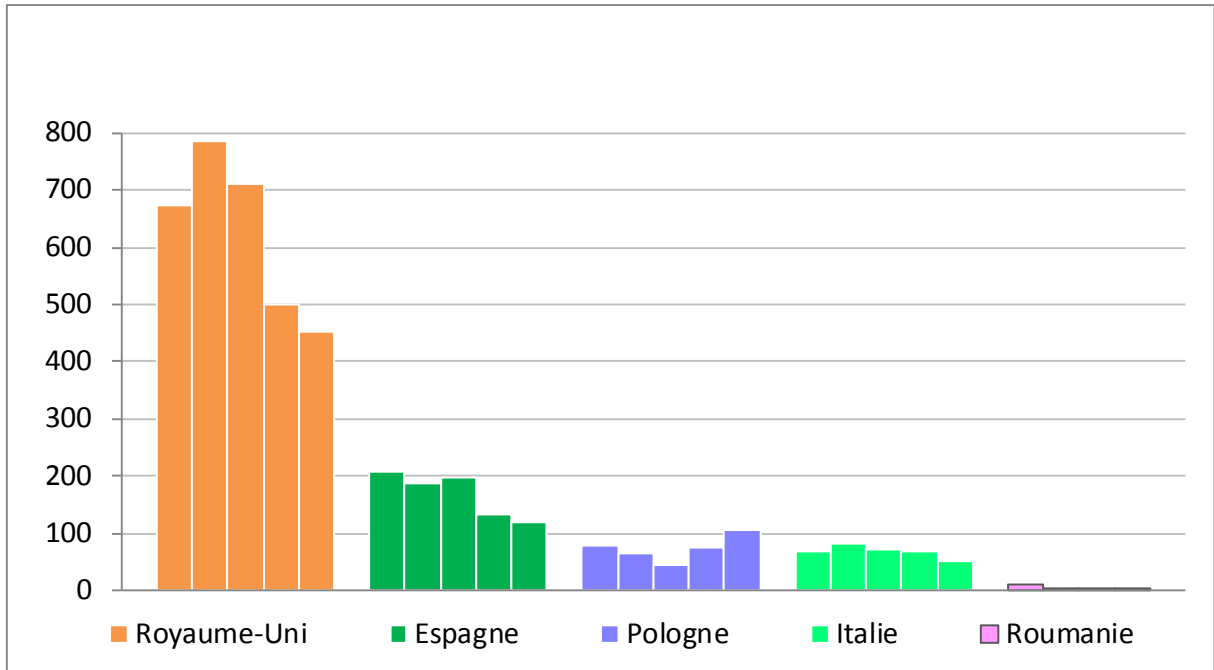
---

<sup>9</sup> Cf. article 2, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 608/2014 du Conseil du 26 mai 2014 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne (JO L 168 du 7.6.2014, p. 29) et article 3, point a), du code des douanes de l'Union (CDU).

<sup>10</sup> Affaires C-392/02, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Danemark, et C-60/13, Commission européenne contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

de payer a posteriori. Les statistiques de la Commission montrent qu'à l'exception de la Pologne, les États membres sélectionnés ont connu un recul du nombre de commandements de payer a posteriori<sup>11</sup> (voir *figure 1*).

**Figure 1 – Nombre de commandements de payer a posteriori délivrés dans les États membres sélectionnés (2012-2016)**



Source: Base de données Ownres.

32. En l'absence d'estimation du manque à gagner sur les droits de douane, il n'est pas possible d'évaluer si ce recul est dû à une baisse de l'efficacité des contrôles a posteriori ou à une réduction du manque à gagner.

### **Le financement insuffisant des systèmes informatiques transeuropéens pourrait retarder la mise en œuvre du code des douanes de l'Union**

33. La mise en œuvre intégrale du code des douanes de l'Union (CDU) est indissociablement liée au développement des systèmes informatiques d'appui. Le déploiement complet de tous

<sup>11</sup> Les données en question concernent uniquement les affaires dans lesquelles le montant en cause est supérieur à 10 000 euros, indépendamment du fait qu'il ait été recouvré ou non.

les systèmes électroniques nécessaires à l'application du CDU doit être achevé le 31 décembre 2020 au plus tard. Après cette date, le traitement électronique des données devra devenir la règle et les douanes de l'UE évolueront vers un environnement sans support papier.

34. Selon le rapport d'évaluation final du programme d'action Douane 2013<sup>12</sup>, l'insuffisance des investissements nationaux pourrait retarder le déploiement des systèmes douaniers à l'échelle de l'UE. Ce programme a servi à financer la définition des spécifications de l'UE applicables aux systèmes informatiques transeuropéens, tandis que les États membres ont pris en charge les coûts d'adaptation de leurs systèmes aux dites spécifications.

35. Ce même rapport précise que, selon les fonctionnaires des États membres, les coûts supportés par les administrations nationales sont d'un niveau similaire à celui des coûts pris en charge par la Commission, et que la mise en place et les mises à niveau des systèmes européens peuvent s'avérer coûteuses pour les États membres si les systèmes nationaux sont complexes et peu intégrés. Or, certains composants des systèmes d'information européens ne sont pas financés par le programme Douane 2020 et sont à la charge des États membres<sup>13</sup>.

36. Les contraintes budgétaires nationales peuvent compromettre la bonne mise en œuvre des systèmes européens, et plusieurs États membres ont fait état d'un manque de ressources budgétaires nationales en 2015. Par ailleurs, certains États membres ont confirmé le risque de retard dans leurs réponses à un questionnaire soumis par la Commission en 2016.

---

<sup>12</sup> Coffey, Évaluation finale du programme Douane 2013 – Rapport final, 2014.

<sup>13</sup> Il s'agit des composants extérieurs à l'Union, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1294/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 209)

37. Comme l'a fait observer la Commission, en 2015, plus de 80 % des RPT ont été perçues par sept États membres et près de 60 %, par quatre d'entre eux<sup>14</sup>. Ces chiffres doivent être mis en balance avec les montants retenus à titre de frais de perception, étant donné qu'un État membre<sup>15</sup> a perçu à lui seul plus d'un milliard d'euros et un autre<sup>16</sup>, moins de 10 millions d'euros. Certains des éléments de coûts liés aux systèmes douaniers sont toutefois fixes, notamment en ce qui concerne les systèmes informatiques<sup>17</sup>.

38. Selon le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres, les pays où se trouvent les principaux ports d'entrée (Belgique et Pays-Bas), et où des RPT importantes sont donc perçues, ont parfois avancé que leur part des RPT était trop élevée. En revanche, les petits contributeurs au titre des RPT supportent une charge relativement plus élevée pour financer les composants des systèmes d'information européens qui ne sont pas couverts par le programme d'action Douane 2020.

**Le financement des infrastructures douanières des États membres au titre du programme d'action Hercule n'est pas toujours lié à la protection des intérêts financiers de l'UE**

39. Nous avons examiné des exemplaires de rapports finals d'exécution fournis par les bénéficiaires d'Hercule II et avons constaté que le lien entre l'utilisation faite des équipements subventionnés et la protection des intérêts financiers de l'UE n'était pas toujours clair. Le programme a par exemple servi à financer des opérations de saisie de résine de cannabis au moyen d'endoscopes, une mini caméra-espion utilisée pour la saisie de véhicules haut de gamme, etc.

---

<sup>14</sup> L'Allemagne (21 %), le Royaume-Uni (17 %), les Pays-Bas (12 %), la Belgique (9 %), l'Italie (9 %), la France (9 %) et l'Espagne (7 %).

<sup>15</sup> L'Allemagne.

<sup>16</sup> Malte.

<sup>17</sup> Direction générale du budget de la Commission européenne (procès-verbal de la 166<sup>e</sup> réunion du comité consultatif des ressources propres (CCRP) du 1<sup>er</sup> décembre 2016).

40. Dans notre avis n° 3/2012, nous avons constaté<sup>18</sup> que le «matériel cofinancé n'est pas nécessairement utilisé exclusivement à des fins de protection des intérêts financiers de l'UE, mais également pour des opérations en rapport avec la drogue, les armes, les évasions de prison, le trafic d'êtres humains, la fraude fiscale, la fraude à la carte de crédit, le faux monnayage et la corruption dans les instances nationales chargées de faire respecter la loi». Cette réalité peut réduire l'efficacité des douanes en matière de protection des intérêts financiers de l'UE.

***Le potentiel des outils et programmes d'échange d'informations douanières et de renforcement de la coopération mis en place par l'UE n'a pas encore été pleinement mobilisé***

41. Les échanges d'informations peuvent intervenir soit au niveau de l'UE, entre les États membres ou entre la Commission et les États membres, soit au niveau international, avec des pays tiers. Nous avons constaté que l'UE a mis en place un système permettant à ces échanges d'informations d'avoir lieu, mais que ceux-ci ne sont pas pleinement exploités.

**L'UE a mis en place des circuits d'information prometteurs entre les États membres, ainsi qu'entre ces derniers et la Commission, mais leur contenu et leur utilisation présentent des faiblesses**

**Les outils d'échange d'informations prévus par le règlement relatif à l'assistance mutuelle ne sont pas pleinement exploités par les États membres**

42. Les outils et les bases de données prévus par le règlement relatif à l'assistance mutuelle permettent aux États membres de s'échanger, ou d'échanger avec la Commission, des informations concernant les infractions à la législation douanière<sup>19</sup>. Ces échanges ont lieu à

---

<sup>18</sup> Voir point 28 de l'avis n° 3/2012 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au programme Hercule III pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (JO C 201 du 7.7.2012, p. 1).

<sup>19</sup> Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la



travers le système sécurisé AFIS (*Anti-Fraud Information System* — système d'information antifraude), l'outil de communication électronique utilisé par les États membres pour remplir leurs obligations de signalement des irrégularités.

43. Sur la base des informations transmises par les États membres, la Commission peut décider d'ouvrir une enquête. Elle peut également décider de diffuser des alertes signalant des fraudes aux États membres au moyen des communications d'assistance mutuelle (AM).

44. Nous avons constaté que les États membres ne donnent pas suite de manière harmonisée aux demandes formulées par l'OLAF dans les communications AM transmises aux fins de la lutte contre la sous-évaluation, la description inexacte de l'origine et le classement tarifaire incorrect des marchandises. Nous avons également observé des cas où les États membres contrôlés n'avaient pas répondu aux demandes de l'OLAF.

45. Les États membres peuvent utiliser d'autres systèmes d'information, tels que le système d'information douanier (SID), pour s'entraider en matière de prévention, d'enquêtes et de poursuites en justice concernant les infractions douanières, en diffusant plus rapidement les informations dont ils disposent. Nous avons toutefois constaté qu'à l'exception de la Pologne, les autorités douanières des États membres sélectionnés utilisent rarement le SID<sup>20</sup> pour partager des informations sur les irrégularités et/ou la fraude en matière douanière avec les autorités compétentes d'autres États membres.

46. Les États membres ont également pointé le problème du double signalement, l'un via le SID, l'autre au moyen d'un formulaire d'information sur les risques dans le cadre de l'échange d'informations relatives aux risques. L'efficacité de ces échanges d'informations pâtit de la faible utilisation de la base de données SID et de son chevauchement avec d'autres systèmes.

47. Pour mettre un terme à ce chevauchement, la Commission a lancé un projet intitulé *One seizure, one report* («une saisie, un rapport»). En 2016, elle a invité les États membres à

---

Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

<sup>20</sup> Titre V du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil.

répondre à une enquête. La grande majorité de ces derniers considéraient le signalement multiple comme un problème à résoudre. En outre, un groupe de projet<sup>21</sup> composé de représentants des États membres et de la Commission a été mis en place dans le cadre du programme d'action Douane 2020 pour examiner les conclusions initiales de l'enquête et formuler des recommandations afin de résoudre le problème.

*L'échange d'informations aux fins de la lutte contre la sous-évaluation fonctionne bien*

48. Pour surmonter le risque de sous-évaluation la Commission a mis au point une méthode d'estimation qui consiste à appliquer une procédure statistique aux données Comext<sup>22</sup> pour obtenir des estimations suffisamment fiables des «justes prix»<sup>23</sup> des marchandises importées<sup>24</sup>. L'OLAF diffuse ensuite ces estimations auprès des autorités douanières des États membres.

49. Ces informations sur le juste prix constituent un outil efficace aux fins de la gestion des risques, puisqu'elles permettent de détecter les cas potentiels de sous-évaluation lorsqu'il existe également d'autres indicateurs de risque ou de fraude, comme la participation d'opérateurs suspects à l'importation (opérateurs défavorablement connus). Elles pourraient en outre servir de base pour estimer la part du manque à gagner sur les droits de douane qui est due à la sous-évaluation.

---

<sup>21</sup> Groupe de projet «*Reporting Customs seizures in CRMS and AFIS-CIS*» (signalement des saisies douanières dans le SCGR et dans AFIS/SID).

<sup>22</sup> Comext est une base de données d'Eurostat contenant des données statistiques détaillées sur le commerce international de biens.

<sup>23</sup> Également dénommés prix moyens «hors valeurs extrêmes». Il s'agit d'estimations statistiques des prix des produits échangés calculées à partir de données excluant les valeurs extrêmes.

<sup>24</sup> Spyros Arsenis, Domenico Perrotta, Francesca Torti, *The Estimation of Fair Prices of Traded Goods from Outlier-Free Trade Data*, 2015, EUR 27696 EN. doi:1 0.2788/57125.

*L'échange d'informations aux fins de la lutte contre la description inexacte de l'origine s'est récemment amélioré*

50. Les importateurs peuvent également réduire leur dette douanière en déclarant un faux pays d'origine pour les marchandises importées. Ils peuvent ainsi obtenir un taux de droit réduit ou nul prévu par un accord commercial préférentiel et/ou éviter le paiement de droits antidumping et compensateurs<sup>25</sup> auxquels les marchandises provenant du véritable pays d'origine sont soumises. Il arrive que l'origine effective des marchandises soit dissimulée par un transbordement frauduleux dans un pays intermédiaire, où elles sont temporairement entreposées avant d'être expédiées vers l'UE avec de faux documents. Nous avons trouvé sur Internet plusieurs exemples d'entreprises qui proposent de tels services de transbordement frauduleux.

51. Pour lutter contre ce type de fraude, la Commission a mis en place le système «ConTraffic» ainsi que les messages sur le statut des conteneurs (CSM). Ces outils fournissent aux autorités douanières des informations sur les trajets empruntés par les conteneurs ainsi que des services d'évaluation de risques. Le système ConTraffic transmet automatiquement un signalement de fraude aux États membres lorsqu'il détecte des incohérences entre le pays d'origine déclaré par un importateur et le trajet emprunté par le conteneur.

---

<sup>25</sup> On parle de dumping lorsque des producteurs établis dans un pays tiers vendent des biens dans l'UE à des prix inférieurs aux prix de vente sur leur marché intérieur ou en deçà de leurs coûts de production. Si la Commission parvient à établir, à l'issue d'une enquête, que de tels actes ont été commis, elle peut mettre un terme au préjudice causé aux entreprises de l'UE en imposant des droits antidumping. Il s'agit généralement de droits sur les importations du produit provenant du pays en question. Ces droits peuvent être forfaitaires, variables ou exprimés en pourcentage de la valeur totale (droits ad valorem). On parle de «subventions» lorsque les autorités d'un pays tiers octroient une assistance financière à des entreprises pour produire ou exporter des marchandises. La Commission est autorisée à compenser tout effet de distorsion des échanges produit par ces subventions sur le marché de l'UE (après avoir mené une enquête pour déterminer si elles sont effectivement déloyales et si elles portent préjudice aux entreprises de l'UE). Des droits compensateurs sont appliqués en cas d'importations de produits subventionnés. Ces droits peuvent être forfaitaires, variables ou exprimés en pourcentage de la valeur totale (droits ad valorem).

**Encadré 1 – Exemples de description inexacte de l'origine au moyen d'un transbordement frauduleux et impact financier**

Un opérateur achète des bicyclettes en Chine. Les droits antidumping imposés sur les bicyclettes provenant de Chine s'élèvent à 48,5 % de la valeur du produit. La cargaison de bicyclettes quitte la Chine, est transbordée d'abord à Singapour, puis en Malaisie. Dans le document de fret présenté au moment de l'importation, les bicyclettes sont décrites comme provenant du Bangladesh, sans indication du trajet emprunté précédemment par les conteneurs. Sur la base des documents présentés en douane, aucun droit antidumping ne peut être réclamé à l'importateur. Si les agents des douanes utilisent les messages sur le statut des conteneurs ou le système de surveillance ConTraffic, ils peuvent retracer l'itinéraire du conteneur et demander des documents supplémentaires à l'importateur afin d'établir l'origine réelle des marchandises.

L'OLAF enquête sur des faits présumés d'évasion de droits antidumping: «En juin 2013, l'UE a appliqué un droit antidumping à des panneaux solaires produits en Chine. Les premières indications relatives à un contournement de ce droit au moyen d'une description inexacte de l'origine sont apparues dans les semaines qui ont suivi. L'OLAF a ouvert des enquêtes en décembre 2013 concernant un transbordement frauduleux via le Japon (description inexacte indiquant une origine japonaise) et en mars 2014 concernant un transbordement frauduleux via la Malaisie (description inexacte indiquant une origine malaisienne). L'OLAF a demandé l'assistance des autorités japonaises et malaisiennes et a mené des enquêtes conjointement avec plusieurs États membres. À ce jour, l'OLAF a recommandé le recouvrement de plus de 50 millions d'euros et a conseillé à plusieurs États membres de se servir des résultats de ses enquêtes pour engager des poursuites pénales»<sup>26</sup>.

52. Selon le JRC, entre 2008 et 2015, dans le cadre d'un projet pilote de nature expérimentale mené par l'OLAF et le JRC en collaboration avec les autorités de 12 États membres, l'origine déclarée de cinq millions d'articles importés a été analysée à l'aide du système ConTraffic et 1 187 signalements de fraude potentielle concernant l'origine ont été transmis aux États membres. Ces signalements portaient sur une valeur économique potentielle de 19 millions d'euros. Au final, l'origine et le pays d'expédition déclarés de 2 % des articles analysés ne correspondaient pas au trajet emprunté par les conteneurs. Sur la

<sup>26</sup> Rapport 2015 de l'OLAF ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_fr](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_fr)).

base du projet ConTraffic, la Commission est parvenue à la conclusion<sup>27</sup> qu'en 2011, dans l'EU-27, il a dû y avoir plus de 1 500 cas de déclarations d'origine falsifiées qui ont entraîné une perte de recettes pour l'Union d'une valeur totale d'au moins 25 millions d'euros et qui pourrait excéder 100 millions d'euros.

53. Cependant, ConTraffic a ses limites et ne permet pas toujours de déterminer la véritable origine des marchandises.

#### Échange d'informations sur les risques: l'excès d'informations est contreproductif

54. Les autorités douanières sont tenues de s'échanger des informations non seulement sur les risques observés, mais aussi sur les menaces qui présentent un risque élevé ailleurs dans l'Union<sup>28</sup>, en utilisant un formulaire d'information sur les risques. Toutefois, les représentants en douane que nous avons interrogés ont déploré le fait que les formulaires d'information sur les risques provenant des autres États membres ne soient pas toujours suffisamment détaillés pour être utiles. Le problème du double signalement, dans le système commun de gestion des risques en matière douanière (SCGR) et dans le SID, a également été mentionné. Par ailleurs, les États membres et l'OLAF n'assurent pas toujours un retour d'informations approprié.

55. D'après le rapport d'évaluation final du programme Douane 2013<sup>29</sup>, certains États membres ont soumis de nombreux formulaires d'information sur les risques pour des risques relativement faibles et d'une portée locale. Cela s'est traduit par un excès d'informations et par des difficultés à cerner les risques les plus importants.

#### **La coopération et l'échange d'informations avec les pays tiers s'améliorent**

56. Si un État membre a des doutes raisonnables quant à la validité et/ou à l'authenticité de la preuve d'une origine préférentielle déclarée, il peut transmettre une demande de

---

<sup>27</sup> SWD(2013) 483 final.

<sup>28</sup> Conformément aux dispositions de l'article 46, paragraphe 5, du CDU.

<sup>29</sup> Coffey, Évaluation finale du programme Douane 2013 – Rapport final, 2014.

coopération administrative au pays bénéficiaire/partenaire de l'accord commercial préférentiel concerné afin d'obtenir une confirmation. Des doutes peuvent apparaître lorsque le modèle du cachet utilisé sur la preuve d'origine ou l'autorité censée l'avoir émise sont différents de ceux figurant dans la base de données *Specimen Management System* (SMS)<sup>30</sup>, le système de gestion des spécimens géré par la Commission. La réponse des autorités du pays tiers ou, dans certaines circonstances, leur absence de réponse peuvent justifier le refus d'octroyer un traitement tarifaire préférentiel<sup>31</sup>.

57. En assurant le suivi des recommandations n<sup>os</sup> 5 à 13 formulées par la Cour dans son rapport spécial n° 2/2014 intitulé «Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée?», nous avons constaté que la Commission avait mis en œuvre un plan d'action pour contrôler le fonctionnement des accords commerciaux préférentiels<sup>32</sup> et instauré une procédure de suivi permanent (questionnaires, visites, etc.).

58. Les États membres ont toutefois signalé des problèmes avec des pays tels que l'Inde, l'Indonésie, l'Afghanistan, le Népal et le Bangladesh concernant des réponses tardives, et de qualité insuffisante, aux demandes de coopération administrative. Des problèmes rencontrés avec l'Inde et le Viêt Nam avaient déjà été mis au jour par la Cour dans l'audit susmentionné<sup>33</sup>.

59. Les accords d'assistance mutuelle et les protocoles d'assistance mutuelle prévus par les accords internationaux fournissent une base juridique pour demander des informations à des pays tiers et remplissent bien leur fonction. Nous avons toutefois constaté des cas de coopération insuffisante de la part de la Chine. Les États membres ont fait état de problèmes liés à l'obtention de réponses aux demandes transmises dans le cadre de l'assistance mutuelle. Selon l'OLAF, à ce jour, un tiers seulement des 150 demandes de vérification

---

<sup>30</sup> L'application SMS est utilisée par la Commission pour transmettre, par voie électronique, des informations sur les cachets d'origine aux administrations douanières des États membres.

<sup>31</sup> Voir point 68 du rapport spécial n° 2/2014 de la Cour des comptes européenne.

<sup>32</sup> COM(2014) 105 final.

<sup>33</sup> Voir point 88 du rapport spécial n° 2/2014 de la Cour des comptes européenne.

envoyées à la Chine après l'ODC Snake<sup>34</sup> ont fait l'objet d'une réponse. Le Royaume-Uni passe par son propre agent de liaison en Chine pour obtenir des informations sur les exportations vers son territoire. Un agent de liaison de l'OLAF à l'étranger est également établi à Pékin.

60. Conformément au plan d'action sur la sous-évaluation accompagnant l'accord stratégique de coopération administrative de 2015, les autorités chinoises ont publié un avertissement sur les documents présentés à l'UE, qui stipule qu'ils ne peuvent être utilisés aux fins de procédures administratives. Des éléments probants attestant du prix des produits textiles et des chaussures déclarés à l'exportation permettraient aux autorités douanières des États membres de récupérer plus facilement les pertes dues à la sous-évaluation lorsque les opérateurs contestent les commandements de payer a posteriori devant les tribunaux.

61. Pour répondre à ses besoins opérationnels, l'OLAF négocie actuellement un certain nombre d'accords de coopération administrative avec des autorités partenaires dans des pays tiers et au sein d'organisations internationales. Les accords de coopération administrative conclus entre l'OLAF et les services d'enquête des pays tiers représentent un outil supplémentaire important pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, qui s'ajoute au cadre juridique existant.

**Les programmes d'action de l'UE ont permis d'accroître le partage des connaissances et la coopération entre les États membres, mais n'ont pas réussi à ce que toutes les administrations douanières agissent comme si elles n'en formaient qu'une seule**

62. Les programmes Douane 2013 et 2020 et Hercule II et III apportent des fonds pour permettre aux autorités douanières de coopérer entre elles et de s'échanger des informations et des bonnes pratiques grâce i) à des systèmes de communication et d'échange d'informations et ii) à la participation à des actions conjointes, telles que des séminaires, des formations, des groupes de projet, des visites de travail et des opérations

---

<sup>34</sup> Opération douanière conjointe de 2014 entre l'OLAF et les États membres visant à lutter contre la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine.

transfrontalières. Nous avons constaté que Douane 2013 et Hercule II avaient efficacement favorisé le partage des connaissances et la coopération entre les États membres.

63. Cependant, d'après le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la réalisation des objectifs du programme Hercule II<sup>35</sup>, «[s]i des efforts ont été accomplis pour coordonner la planification des différents programmes de l'Union dans le domaine des douanes, par exemple, il serait possible d'en faire davantage encore pour renforcer la coopération entre les services de la Commission afin de tirer un meilleur parti des synergies entre les programmes et d'éviter les chevauchements entre les programmes et initiatives de l'Union».

64. Douane 2013 vise spécifiquement à «gérer un système de mesure des performances dans les administrations douanières des États membres afin d'améliorer leur efficacité et leur efficacité»<sup>36</sup>. Nous n'avons toutefois pas trouvé d'indicateurs de performance permettant de mesurer la réalisation de l'objectif de Douane 2013 selon lequel les administrations douanières de tous les États membres devraient agir comme si «elles constituaient une seule administration» afin de garantir des contrôles donnant des résultats équivalents en tous les points du territoire douanier de l'Union, ou de l'objectif relatif à la protection des intérêts financiers de l'UE. Nous avons constaté que l'objectif de Douane 2013 de parvenir à ce que toutes les administrations douanières agissent comme si elles n'en formaient qu'une seule n'a pas été atteint (voir points 89 à 110).

65. La conclusion tirée dans l'évaluation finale du programme Douane 2013 en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE était fondée sur les réponses d'une majorité d'administrations nationales. Celles-ci affichaient une opinion favorable sur la contribution du système de gestion des risques en matière douanière et du système Surveillance 2 à la gestion des risques. Nous avons toutefois constaté des faiblesses affectant ces deux systèmes d'échange d'informations. Nous avons également constaté que les administrations des États membres n'agissent pas comme si elles en formaient une seule.

---

<sup>35</sup> COM(2015) 221 final.

<sup>36</sup> Conformément aux dispositions de l'article 5, point c), de la décision établissant Douane 2013.



66. En ce qui concerne les actions conjointes, le programme a contribué à la constitution et à l'entretien de réseaux. D'après le rapport d'évaluation final, il existait des éléments probants solides attestant que le programme a contribué de manière significative à la diffusion d'informations utiles, de bonnes pratiques et de méthodes et procédures de travail entre les États membres de l'UE, notamment du point de vue de l'élaboration des spécifications nationales pour les systèmes informatiques et de leur mise en œuvre.

67. Concernant Douane 2020, même si l'évaluation finale du programme Douane 2013 recommandait de «développer un cadre de suivi global pour contrôler les performances et [détecter] les problèmes en temps opportun», nous n'avons relevé aucun élément attestant que les États membres se servent d'indicateurs de performance pour mesurer le degré de convergence entre leurs administrations (à savoir si celles-ci agissent comme si elles n'en formaient qu'une seule).

68. Selon les dispositions de l'article premier, paragraphe 2, lettre a), de la décision établissant Hercule II<sup>37</sup>, le programme a notamment pour objectif de renforcer la coopération transnationale et multidisciplinaire entre les autorités des États membres, la Commission et l'OLAF. Cependant, l'évaluation finale conclut que le programme Hercule II a surtout renforcé la coopération transnationale et pluridisciplinaire entre les États membres<sup>38</sup>. La formation en matière de lutte antifraude, d'une part, et les activités de formation, les séminaires et les conférences dans le domaine juridique, d'autre part, ont joué un rôle déterminant dans l'obtention de ce résultat.

69. Aucune information n'est disponible sur la mesure dans laquelle les indicateurs d'impact de Douane 2020 ont été atteints. Il n'y a pas non plus d'informations disponibles sur le respect des indicateurs de réalisation, de résultat ou d'impact en ce qui concerne Hercule III.

---

<sup>37</sup> Décision n° 804/2004/CE établissant un programme d'action communautaire pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté (programme Hercule II), telle que modifiée.

<sup>38</sup> Ramboll, «*Evaluation of the Hercule II programme – Final Report*», 2014.

Nous ne sommes donc pas en mesure de formuler une première appréciation de l'efficacité de ces deux programmes.

***L'UE a accompli des progrès sur le plan de l'application uniforme de la législation douanière***

70. En tant qu'union douanière, l'UE doit veiller à l'application uniforme de son tarif douanier commun et de sa législation douanière afin de garantir la protection de ses intérêts financiers ainsi que des conditions de concurrence équitables entre les commerçants opérant dans le marché intérieur.

71. Le tarif désigne la combinaison de la nomenclature (ou classification des marchandises) et des droits de douane s'appliquant à chaque classe de marchandises. Il est commun à tous les États membres de l'Union, mais les taux de droits dépendent de la nature des marchandises importées et de leur origine. Il englobe tout le reste de la législation de l'UE ayant une incidence sur le niveau des droits de douane exigibles sur une importation particulière, comme, par exemple, la politique commerciale commune<sup>39</sup>.

**Globalement, le TARIC permet d'assurer l'application uniforme des mesures tarifaires**

72. Le tarif intégré de l'UE, ou TARIC, est une base de données multilingue répertoriant toutes les mesures relatives au tarif douanier commun ainsi qu'à la législation commerciale et agricole. Il permet de garantir leur application uniforme par les États membres et offre aux opérateurs économiques une vision claire de toutes les actions à entreprendre lorsqu'ils importent des marchandises vers l'UE ou en exportent au départ de l'UE<sup>40</sup>.

73. La Commission contrôle si la base de données TARIC est intégrée ou reliée aux systèmes de dédouanement dans les États membres de deux manières: i) en effectuant des visites de contrôle auprès des autorités douanières des États membres et ii) en assurant un suivi

---

<sup>39</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_fr).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_fr).

continu de la qualité/l'exactitude (contrôles de crédibilité) des déclarations en douane saisies dans les États membres grâce à la base de données Surveillance 2.

74. Nous avons constaté que le Royaume-Uni n'utilise pas la version actuelle du TARIC, le TARIC 3, car le TARIC 1 est la seule version supportée par le système britannique de dédouanement électronique. Les données TARIC 3 sont converties en données TARIC 1 manuellement avant d'être téléchargées. En outre, certaines mesures de restriction prévues par le TARIC font défaut dans le système TARIC national britannique. Enfin, les codes de régime douanier utilisés par le Royaume-Uni diffèrent de ceux des autres États membres<sup>41</sup>.

75. Par ailleurs, pour ce qui est de la base de données Surveillance 2, le Royaume-Uni ne rend pas compte séparément à la Commission des enregistrements de déclarations d'importation d'un montant inférieur à 1 000 euros<sup>42</sup> en cas de procédure simplifiée, car il applique un seuil pour la fourniture de statistiques à Eurostat sur le commerce extérieur avec les pays tiers. En deçà de ce seuil, les articles importés sont agrégés sous un code marchandise spécial, convenu avec Eurostat afin de respecter cet aspect de la législation. En 2014 et 2015, 88 % des déclarations d'importation au niveau des articles ont fait l'objet de procédures simplifiées au Royaume-Uni.

76. Les opérateurs qui importent des marchandises au Royaume-Uni risquent fort de ne pas bénéficier d'une application uniforme de la législation de l'UE, et ce pour les raisons suivantes:

- a) la saisie manuelle des données TARIC dans le système de dédouanement électronique des douanes, qui génère un risque d'inexactitudes et de perception incomplète des recettes;
- b) l'absence de mesures de restriction dans le TARIC du Royaume-Uni, qui implique des risques pour la sécurité et la sûreté;

---

<sup>41</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation>.

<sup>42</sup> Ce seuil a été fixé à 873 livres sterling pour 2017.

- c) l'absence de contrôles de crédibilité effectués sur les enregistrements de déclarations d'importation portant sur un montant inférieur à 1 000 euros, qui augmente encore le risque de mauvaise application du TARIC;
- d) l'utilisation de différents codes de régime douanier pour les importations, qui représente une charge pour les opérateurs exerçant leur activité dans différents États membres.

77. En outre, la Commission procède à des mises à jour du TARIC avec effet rétroactif, qui peuvent avoir une incidence sur les intérêts financiers de l'UE. Elle n'en informe toutefois pas systématiquement la DG Budget afin que celle-ci puisse contrôler si elles sont appliquées de manière uniforme dans les États membres.

78. Les licences et les documents de surveillance constituent des éléments essentiels pour l'application de mesures de politique commerciale telles que les suspensions tarifaires<sup>43</sup>, les contingents tarifaires, les contingents, les plafonds tarifaires<sup>44</sup> et les mesures de surveillance<sup>45</sup>. Pour que ces mesures soient applicables, il est indispensable de connaître le volume de marchandises importées. Dans certains cas, il ne peut dépasser un seuil déterminé, tandis que dans d'autres, le dépassement du seuil prévu donne lieu à l'application de droits de douane forfaitaires.

---

<sup>43</sup> Les suspensions tarifaires consistent à réduire ou à supprimer les droits de douane sur certaines catégories de marchandises durant une période déterminée afin de répondre à certains besoins de matières premières et de biens dont la production au sein de l'UE est insuffisante.

<sup>44</sup> Les contingents tarifaires s'apparentent aux suspensions, mais ils se limitent à un volume de marchandises donné. Lorsque le volume des importations dépasse le seuil prévu, des droits de douane forfaitaires s'appliquent. Il convient de les distinguer des contingents, qui plafonnent le volume d'importation d'une catégorie de marchandises déterminée et qui ne peuvent en aucun cas être dépassés. Les plafonds tarifaires sont similaires aux contingents tarifaires, mais l'application de droits forfaitaires en cas de dépassement du seuil nécessite un acte juridique de l'Union.

<sup>45</sup> Certaines catégories de marchandises dont l'importation menace les intérêts des producteurs de l'UE, telles que les produits textiles ou agricoles, doivent être accompagnées d'un document de surveillance pour pouvoir être mises en libre pratique. Tout document de surveillance émis par un État membre est valide sur l'ensemble du territoire douanier de l'UE. Voir la base de données des mesures de surveillance à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/surv/surv\\_consultation.jsp?Lang=fr](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=fr).

79. Les licences et les documents de surveillance concernent une quantité déterminée de marchandises. Afin de garantir qu'aucune marchandise ne soit écoulée sur le marché de l'UE sans être couverte par un document valable, les quantités doivent être imputées sur la licence et certifiées par les autorités douanières pour chaque importation au moment de la mise en libre pratique<sup>46</sup>.

80. Dans son rapport spécial n° 1/2010<sup>47</sup>, intitulé «Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations sont-elles contrôlées de manière efficace?», la Cour avait recommandé à la Commission d'«encourager l'ensemble des États membres à informatiser le traitement des procédures simplifiées, notamment la gestion électronique (saisie en ligne au moment de la mise en libre pratique des marchandises) des licences et des documents similaires et l'utilisation de profils de risque informatisés englobant les aspects liés aux RPT et à la politique commerciale commune».

81. Il est prévu que cette recommandation soit mise en œuvre au plus tard fin 2020, avec l'application intégrale des dispositions du CDU relatives aux procédures simplifiées<sup>48</sup>. Cependant, la saisie en ligne des licences et des documents similaires au moment de la mise en libre pratique des marchandises ne sera pas concernée dans tous les États membres. Les importations de marchandises sans document valable portent atteinte aux intérêts des producteurs de l'UE que la mesure de politique commerciale est censée protéger. En outre, elles peuvent être préjudiciables aux intérêts financiers de l'UE lorsque des suspensions tarifaires, des contingents tarifaires, des contingents ou des plafonds tarifaires sont prévus.

### **La Commission a mis en œuvre les recommandations de la Cour relatives aux renseignements tarifaires contraignants**

82. Un renseignement tarifaire contraignant (RTC) est une décision écrite officielle, émise par une autorité douanière pour une durée de trois ans, qui fournit au demandeur une

---

<sup>46</sup> Voir point 68 du rapport spécial n° 1/2010.

<sup>47</sup> Voir point 91, troisième tiret, du rapport spécial n° 1/2010.

<sup>48</sup> Rapport annuel d'activité 2015 de la DG TAXUD.

appréciation de la classification des marchandises suivant la nomenclature tarifaire de l'Union avant que l'importation (ou l'exportation) n'ait lieu. Le RTC lie toutes les autorités douanières de l'UE ainsi que le titulaire de la décision. Lorsqu'un importateur est titulaire d'un RTC, cela doit être mentionné dans les déclarations d'importation de marchandises tombant sous le coup du RTC en question. Le RTC apporte des garanties aux opérateurs et contribue à l'application uniforme de la législation douanière.

83. Nous avons procédé au suivi de la mise en œuvre, par la Commission, des recommandations formulées dans l'un de nos précédents rapports spéciaux<sup>49</sup>. Nous avons constaté que, même si certains développements informatiques<sup>50</sup> ne seront disponibles qu'à partir d'octobre 2017, l'entrée en vigueur du CDU, de ses actes d'exécution et de ses actes délégués en mai 2016 a permis de répondre à toutes nos recommandations.

84. Cependant, les autorités douanières des États membres de notre échantillon ne vérifient pas au moment du dédouanement si le titulaire d'un RTC utilise effectivement celui-ci pour importer des marchandises du type qui y est mentionné. Les déclarations d'importation sur lesquelles figure un code TARIC proche mais différent de celui indiqué dans le RTC ne sont pas non plus sélectionnées par le système de gestion des risques en vue d'un contrôle a posteriori. Le titulaire d'un RTC qui n'est pas satisfait d'une décision RTC peut donc la contourner en classant ses importations dans une mauvaise catégorie si les États membres n'en vérifient pas l'application, ce qui lui permet d'éviter les droits de douane plus élevés stipulés dans le RTC.

## **Il n'existe toujours pas de décisions relatives à la valeur en douane valables à l'échelle de l'UE**

85. Une décision relative à la valeur en douane valable dans toute l'UE constituerait une décision écrite officielle émise par une autorité douanière qui fournit au demandeur, avant une importation, une appréciation du traitement qui devrait être réservé à un élément

---

<sup>49</sup> Rapport spécial n° 2/2008 relatif aux renseignements tarifaires contraignants (RTC) (JO C 103 du 24.4.2008, p. 1).

<sup>50</sup> Par exemple la validation des numéros EORI dans la base de données EBTI.

particulier servant à déterminer la valeur en douane pour une période déterminée. La décision indiquerait, par exemple, comment traiter le paiement d'une commission ou d'une redevance, ou fournirait des éléments d'un accord de fixation des prix de transfert permettant de déterminer la valeur en douane<sup>51</sup>.

86. Une décision relative à la valeur en douane applicable dans toute l'UE assurerait une sécurité juridique et des conditions de concurrence équitables aux opérateurs dans plusieurs États membres. Nous avons recommandé à la Commission<sup>52</sup> de prendre des mesures législatives et administratives appropriées pour remédier à «l'absence, en droit communautaire, de dispositions permettant l'adoption de décisions relatives à la valeur en douane valables dans toute la Communauté».

87. Le CDU<sup>53</sup> a conféré à la Commission le droit d'étendre, au moyen d'un acte délégué, le champ d'application des décisions relatives aux renseignements contraignants à «d'autres éléments sur la base desquels les droits à l'importation ou à l'exportation et d'autres mesures prévues dans le cadre des échanges de marchandises sont appliqués», et donc à des questions concernant la valeur en douane. La Commission n'a toutefois pas encore utilisé cette possibilité.

88. La Commission n'a pas encore mis en œuvre la recommandation de la Cour. Dix-sept ans plus tard, il n'est toujours pas possible de rendre des décisions relatives à la valeur en douane qui soient applicables dans toute l'UE.

---

<sup>51</sup> Cf. OMD, Dossier Recettes, «Directives techniques sur les décisions anticipées en matière de classement, d'origine et d'évaluation» et «*Practical guidelines for valuation control*», 2015.

<sup>52</sup> Voir point 86 du rapport spécial n° 23/2000 relatif à la valeur en douane des marchandises importées (évaluation en douane).

<sup>53</sup> Articles 35 et 36, point b), du CDU.

***Les États membres ne suivent pas une approche uniforme en matière de contrôle douanier des importations, ce qui peut entraîner la perception de droits de douane insuffisants***

89. Les autorités douanières des États membres sont censées agir «comme si elles formaient une autorité unique». C'était l'un des objectifs du programme Douane 2013. Lorsque les États membres ne suivent pas une approche uniforme en matière de contrôles douaniers, les fraudeurs peuvent choisir le maillon le plus faible de la chaîne pour procéder à leurs importations frauduleuses.

90. Nous avons constaté que les États membres n'appliquaient pas les contrôles douaniers de manière harmonisée et standardisée afin d'assurer un niveau équivalent de contrôle dans toute l'Union et d'éviter les comportements anticoncurrentiels aux différents points d'entrée et de sortie du territoire.

**L'absence d'approche uniforme dans les contrôles douaniers concernant la sous-évaluation crée des distorsions dans le choix de l'État membre d'importation**

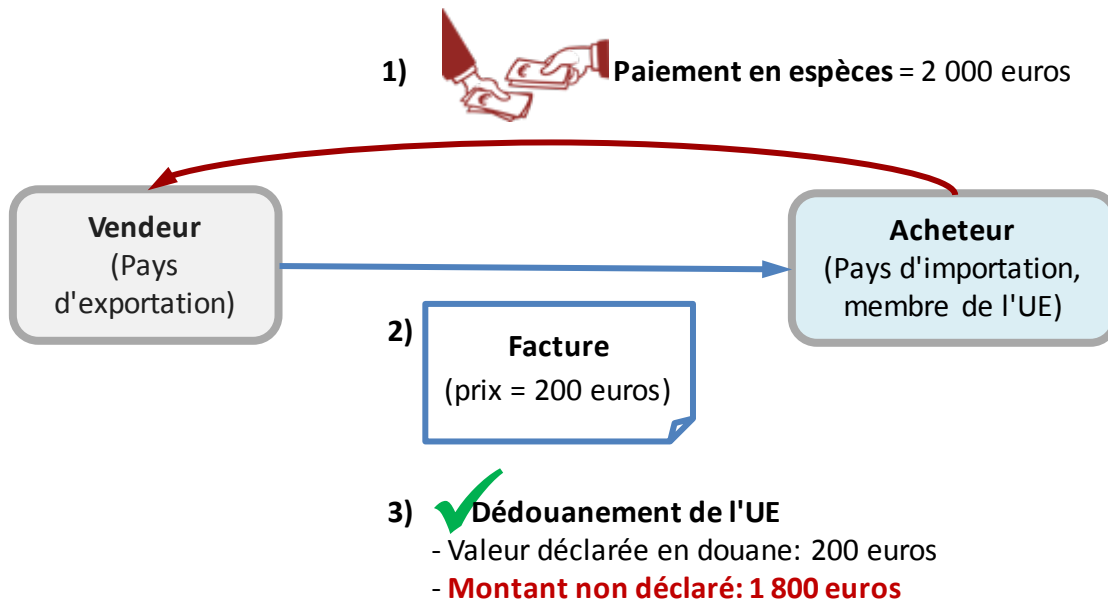
91. Les États membres sont confrontés à la difficulté de devoir lutter contre la fraude à la sous-évaluation. Les contrôles au moment du dédouanement devraient être privilégiés dans les cas de fraude potentielle, car les importateurs peuvent ensuite devenir insolvable, voire disparaître. Lorsqu'il existe des doutes raisonnables sur le fait que la valeur déclarée corresponde à la valeur transactionnelle réelle, les autorités douanières peuvent demander, lors des contrôles effectués au moment du dédouanement, que des informations ou des documents supplémentaires soient fournis. Des doutes raisonnables peuvent notamment exister lorsque la valeur déclarée est en deçà d'un seuil de risque donné.

92. Aux fins de la gestion des risques, la valeur de ce seuil peut être déterminée suivant la méthode d'estimation du juste prix (voir point 48). Dans certains cas, les importateurs présentent des pièces justificatives (factures, contrats de vente ou relevés bancaires) à l'appui de la (fausse) faible valeur déclarée. Les documents présentés à la douane correspondent en tous points à la déclaration et la sous-évaluation est donc difficile à détecter. Dans de tels cas, il peut exister d'autres paiements, en espèces ou par l'intermédiaire de tiers, couvrant la différence entre le prix (sous-évalué) qui a été déclaré et



le prix réel. La **figure 2** présente un exemple de sous-évaluation avec paiement d'une avance en espèces.

**Figure 2 – Exemple de sous-évaluation avec paiement d'une avance en espèces**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'un exemple de l'OMD.

93. Le régime douanier 42 est le régime auquel recourt un importateur pour obtenir une exonération de la TVA lorsque les marchandises importées sont destinées à être expédiées dans un autre État membre, auquel cas la TVA est due dans l'État membre de destination<sup>54</sup>. Lorsqu'une importation est effectuée sous le régime douanier 42, des informations complémentaires sur la valeur transactionnelle réelle devraient être réclamées aux autorités douanières de l'État membre de destination dans le cadre de l'assistance mutuelle, car dans un tel cas, le destinataire final des marchandises peut avoir payé, par exemple à son fournisseur chinois, un montant bien plus élevé que celui de la facture présentée par le représentant en douane aux autorités douanières de l'État membre d'importation. Cela peut

<sup>54</sup> Rapport spécial n° 13/2011 «Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA?»

toutefois prendre du temps ou être inefficace, l'acquéreur déclaré pouvant être différent du destinataire final des marchandises, voire être un opérateur défaillant<sup>55</sup>.

94. S'il subsiste des doutes, des échantillons des marchandises importées peuvent être prélevés et une garantie peut être réclamée<sup>56</sup> pour couvrir les pertes de droits potentielles. La Commission a fourni des lignes directrices claires aux États membres sur la façon de lutter contre la sous-évaluation lors de la mise en œuvre de l'action de contrôle prioritaire «Discount» relative à la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine. Il subsiste cependant des difficultés pratiques.

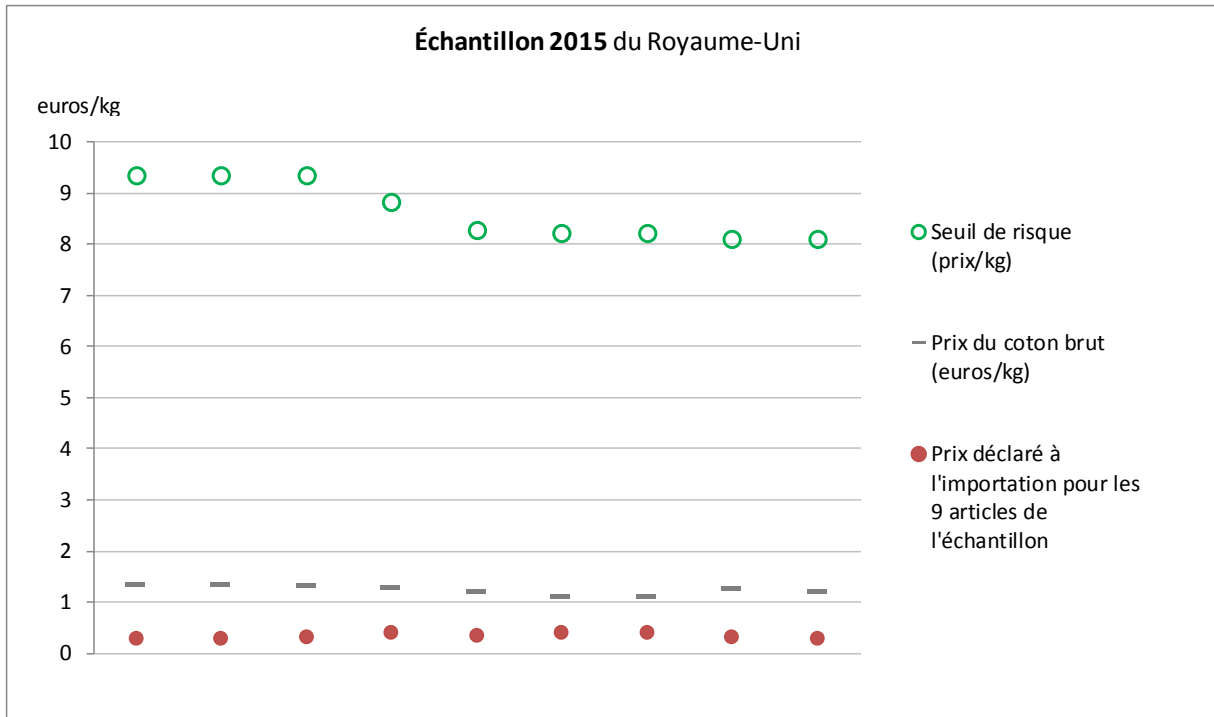
95. Nous avons sélectionné dans chacun des États membres visités un échantillon de 30 importations potentiellement sous-évaluées de produits textiles et de chaussures effectuées en 2015 depuis l'Asie, afin de vérifier si les demandes formulées par l'OLAF dans ses communications AM relatives à la sous-évaluation avaient été respectées. Nous avons constaté que les États membres avaient donné des suites diverses aux communications AM concernées et que les demandes de l'OLAF n'avaient pas été respectées dans tous les cas. Nous avons également constaté que tous les articles de l'échantillon étaient nettement sous-évalués. Dans certains cas, les prix du coton façonné déclarés à l'importation étaient même inférieurs à ceux du coton brut. Les **figures 3 et 4** ci-après présentent une comparaison entre les valeurs du seuil de risque pour le coton façonné, les prix du coton brut et les prix déclarés à l'importation pour les échantillons du Royaume-Uni et de la Pologne.

---

<sup>55</sup> Opérateur immatriculé à la TVA, qui, avec une intention peut-être frauduleuse, se porte acquéreur de biens ou de services ou simule de le faire, sans s'acquitter de la TVA, et qui fournit ces biens ou services en facturant la TVA, sans toutefois la reverser à l'administration fiscale de l'État membre concerné.

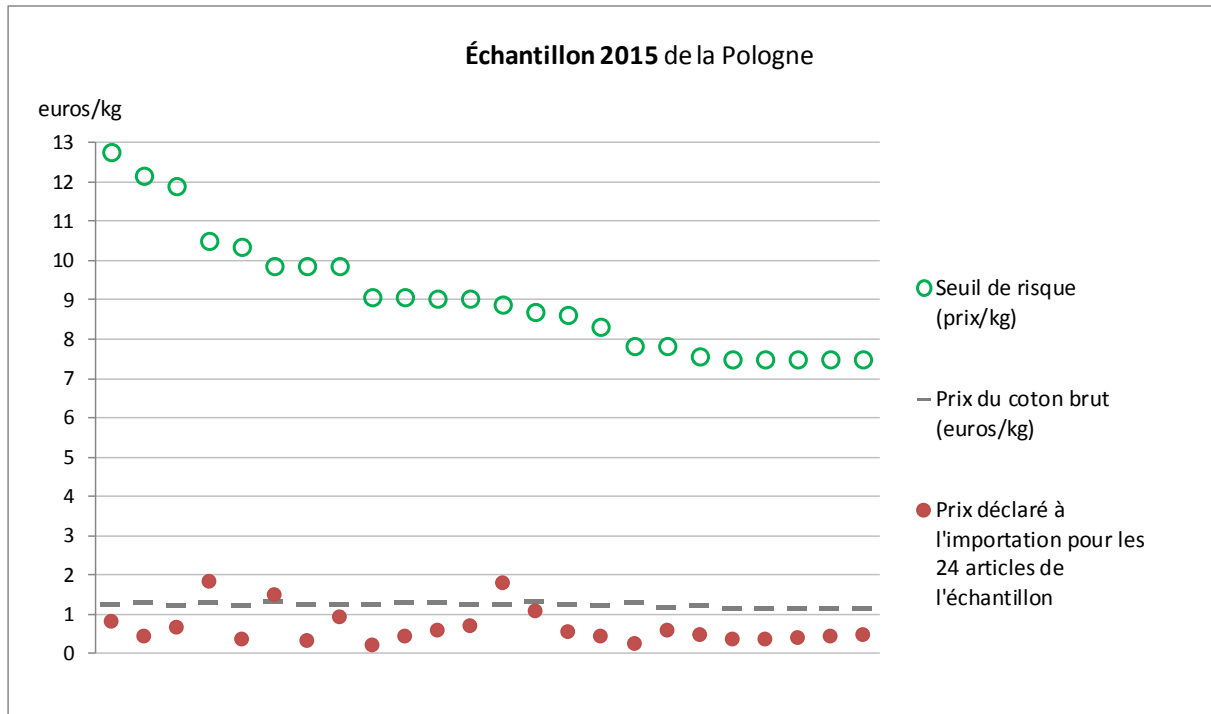
<sup>56</sup> Conformément aux dispositions de l'article 191 du CDU et de l'article 244 de son acte d'exécution.

**Figure 3 – Prix des articles importés en coton façonné figurant dans l'échantillon du Royaume-Uni et comparaison avec les valeurs correspondant au seuil de risque et les prix du coton brut**



*Source:* Cour des comptes européenne sur la base d'informations provenant des sites web Theseus (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) et finanzen.net (<http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>).

**Figure 4 – Prix des articles importés en coton façonné figurant dans l'échantillon de la Pologne et comparaison avec les valeurs correspondant au seuil de risque et les prix du coton brut**



*Source:* Cour des comptes européenne sur la base d'informations provenant des sites web Theseus (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) et finanzen.net (<http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>).

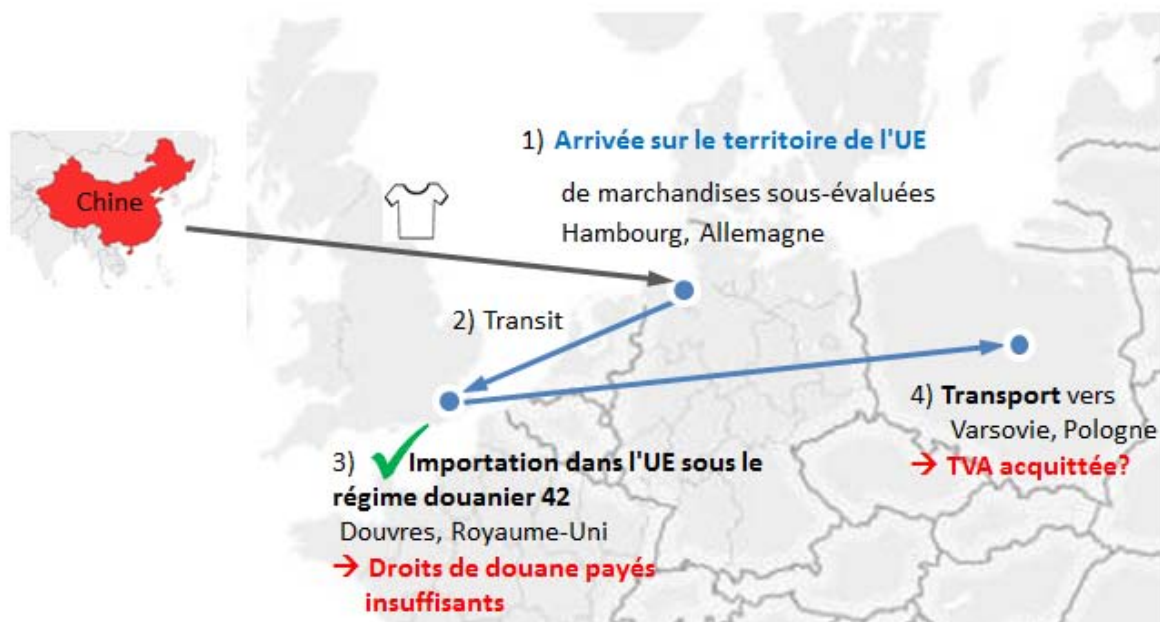
96. Nous avons également observé que les États membres qui effectuent moins de contrôles douaniers au moment du dédouanement attirent davantage d'importations. Ce phénomène est particulièrement visible dans le cas des contrôles concernant la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine, puisque les États membres qui n'effectuent pas de contrôles douaniers au moment du dédouanement sont préférés aux autres.

97. Le Royaume-Uni n'applique pas les seuils de risques décrits au point 92 et ne demande pas non plus, au moment du dédouanement et afin de couvrir les pertes éventuelles de droits de douane, le dépôt d'une garantie pour la mainlevée des marchandises dont la valeur déclarée en douane est potentiellement sous-évaluée. Or l'OLAF a demandé aux États membres de prendre toutes les mesures de précaution appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'UE, et notamment de réclamer la consignation des droits de douane

sur les expéditions considérées comme suspectes afin de prévenir toute perte future de ces droits.

98. Nous avons constaté que le fait qu'aucune garantie ne soit demandée au Royaume-Uni pour les marchandises potentiellement sous-évaluées entraînait des détournements du trafic: des importations de marchandises chinoises nettement sous-évaluées transitent par le Royaume-Uni en provenance d'autres États membres et, après avoir été dédouanées sous le régime douanier 42 dans ce pays, sont réexpédiées vers l'Europe continentale (il s'agit par exemple de produits textiles ou de chaussures provenant de Chine, qui sont expédiés sous le régime du transit externe de Hambourg à Douvres, où ils sont mis en libre pratique sous le régime douanier 42 sans être contrôlés au moment du dédouanement, puis renvoyés en Pologne ou encore en Slovaquie). L'exemple présenté à la **figure 5** illustre cette «quête du point d'entrée le plus favorable» rendu possible par le régime douanier 42.

**Figure 5 – Exemple de «quête du point d'entrée le plus favorable» sous le couvert du régime douanier 42**



Source: Cour des comptes européenne.

99. L'opération Octopus, menée en 2016 par la douane française en coopération avec l'OLAF, ciblait les importations effectuées sous le régime douanier 42. Cette action de

coopération administrative a permis de déterminer que les fraudes à la valeur étaient principalement commises au Royaume-Uni et qu'elles se prolongeaient par le non-paiement de la TVA dans les pays de destination. Les valeurs déclarées à l'importation, sur la base de fausses factures, étaient minorées de 5 à 10 fois, entraînant un manque à gagner important pour la perception des droits et taxes<sup>57</sup>.

100. Pour ce qui est de l'impact de l'utilisation frauduleuse du régime douanier 42 sur les pertes de TVA et de droits de douane, nous avons signalé, au point 83 de notre rapport spécial n° 24/2015<sup>58</sup>, avoir relevé deux cas de sous-évaluation de marchandises importées sous le régime douanier 42 au Royaume-Uni, qui avaient déjà été mis au jour par les autorités fiscales et douanières britanniques à la suite de l'ODC de l'OLAF. Ces dernières avaient estimé l'impact sur la perception de la TVA à 0,5 million de livres sterling pour le Royaume-Uni et à 10,6 millions de livres sterling pour les autres États membres. L'impact estimé sur la collecte des droits de douane au Royaume-Uni est de 81 millions de livres sterling. Ces chiffres, estimés par les autorités fiscales et douanières britanniques, concernaient l'ensemble des marchandises importées par les deux opérateurs identifiés sur une période de trois ans.

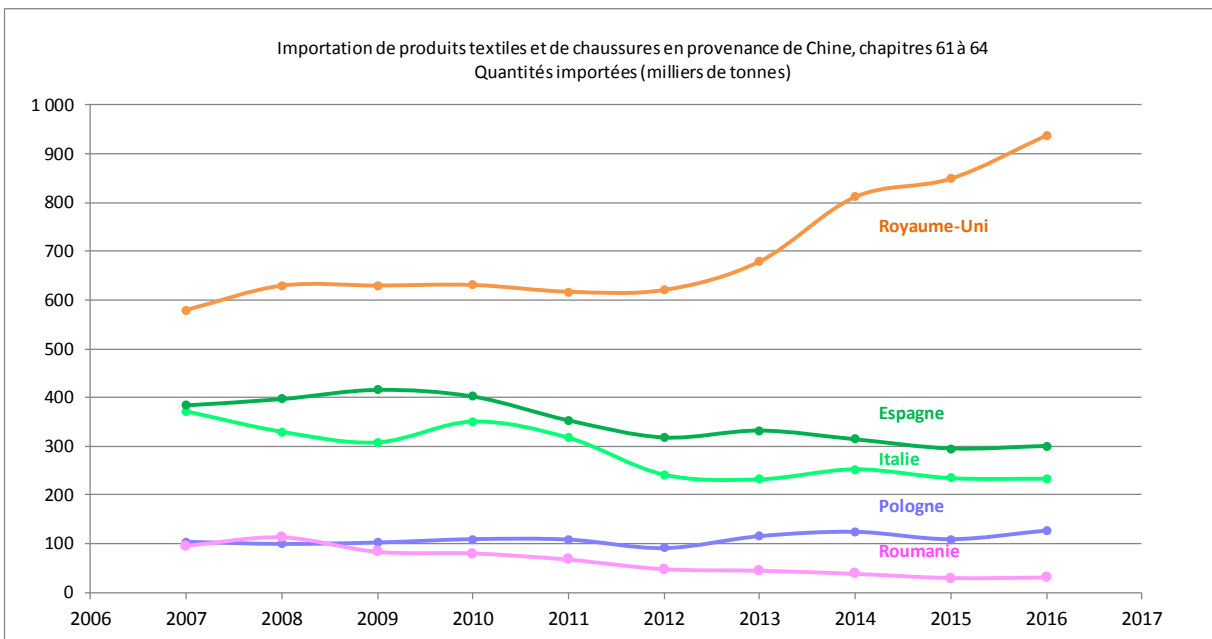
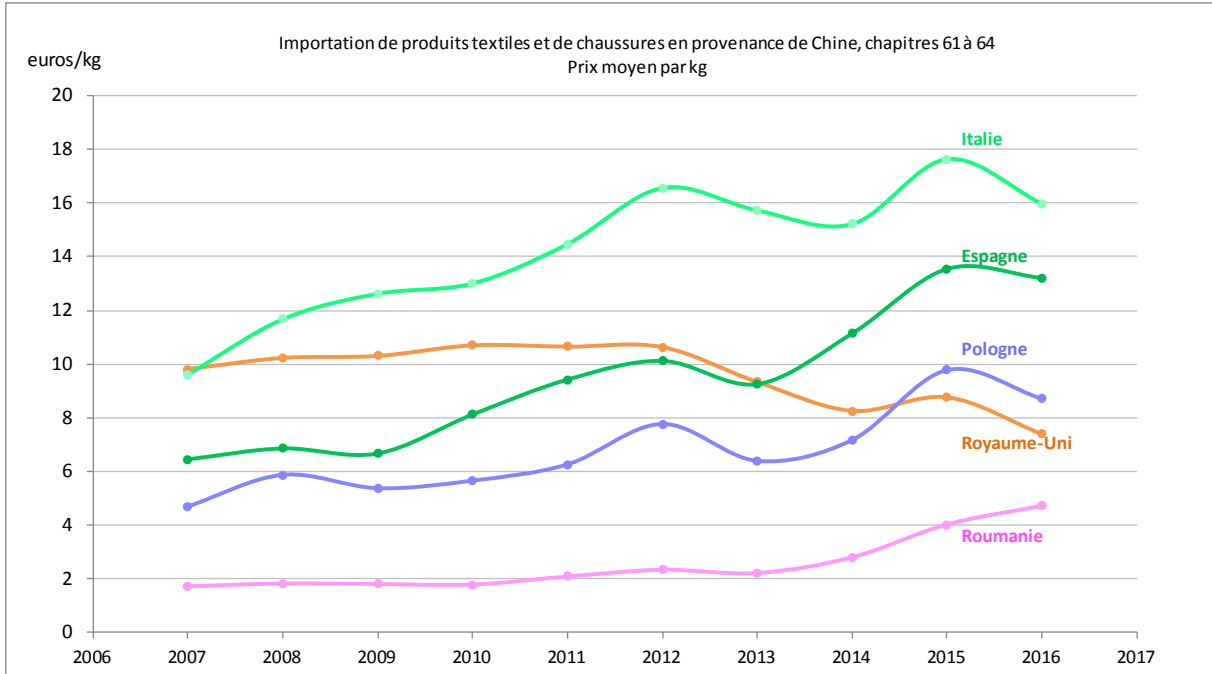
101. La **figure 6** présente des données d'Eurostat sur les cinq États membres sélectionnés par la Cour, pour la période 2007-2016. Les États membres qui réalisaient des contrôles approfondis au moment du dédouanement visant la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine ont enregistré une augmentation des prix moyens déclarés à l'importation, mais ils ont subi une baisse du volume des importations. Le Royaume-Uni a vu le volume des importations augmenter de 358 000 tonnes, tandis que les quatre autres États membres ont enregistré une baisse cumulée de 264 000 tonnes.

---

<sup>57</sup> Voir les résultats de l'opération douanière conjointe «Octopus» à l'adresse <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>.

<sup>58</sup> Rapport spécial n° 24/2015 de la Cour, intitulé «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent».

**Figure 6 – Prix moyens et volumes des produits textiles et des chaussures importés sur la période 2007-2016**



Source: Eurostat.

102. Ce constat est en outre corroboré par les estimations de l'OLAF concernant les pertes de droits potentielles dues à la sous-évaluation des produits textiles et des chaussures pour la période 2013-2016.

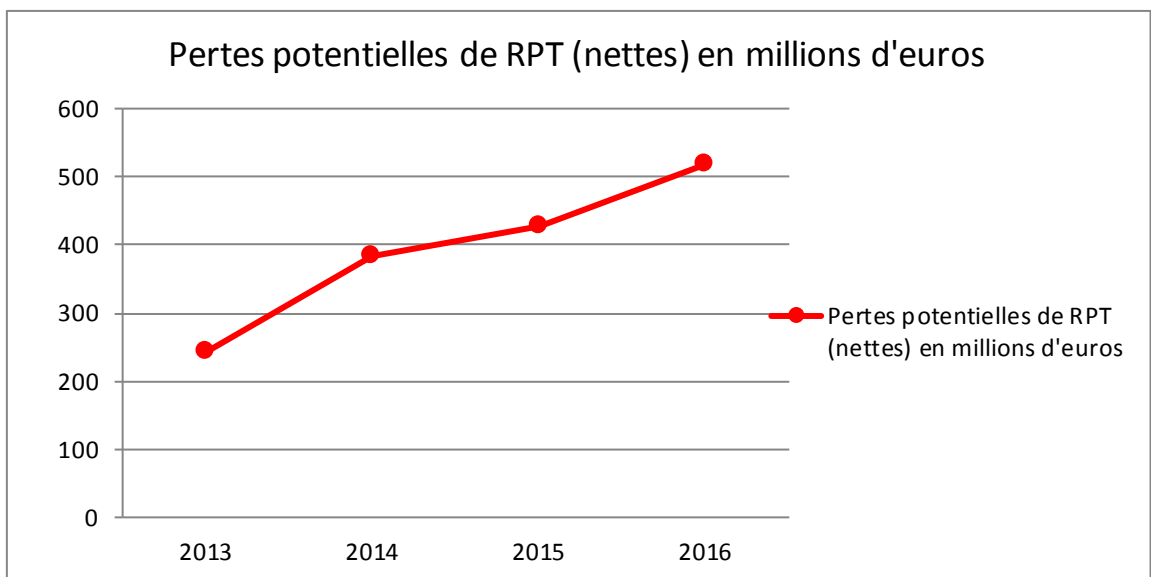
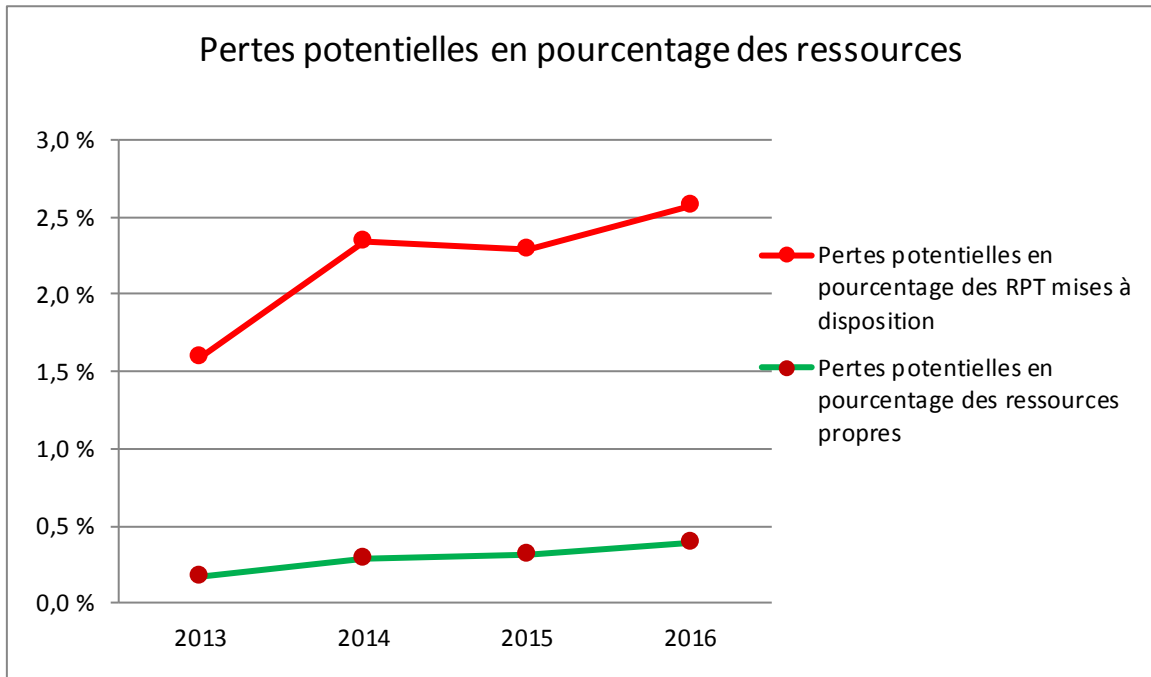
103. D'après l'OLAF<sup>59</sup>, le Royaume-Uni aurait dû mettre à disposition des ressources propres traditionnelles supplémentaires estimées à 1,9874 milliard d'euros bruts (soit 1,5736 milliard d'euros nets) pour la période allant de 2013 à 2016. Une comparaison de la quantification du dommage potentiel (en termes nets, après déduction des frais de perception) avec le montant total des ressources propres et avec celui des ressources propres traditionnelles effectivement mises à disposition par les États membres au cours de la même période est fournie à la **figure 7**.

---

<sup>59</sup> Rapport annuel d'activité 2016 de la DG Budget.



**Figure 7 – Impact du montant estimatif des pertes potentielles subies au Royaume-Uni sur le budget de l'UE**



Source: Rapport annuel d'activité 2016 de la DG Budget.

104. Cela corrobore en outre les observations de notre rapport spécial n° 23/2016 selon lesquelles «les différences dans les pratiques de contrôle douanier entre États membres

peuvent rendre un port plus attrayant que d'autres pour les compagnies maritimes mondiales»<sup>60</sup>.

### **Les États membres suivent des approches différentes pour lutter contre la fraude sur l'origine et celle concernant le classement tarifaire des marchandises**

105. L'OLAF peut diffuser des alertes signalant des fraudes aux États membres au moyen des communications d'assistance mutuelle (AM). Celles-ci contiennent des demandes adressées aux autorités douanières des États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE.

106. Nous avons constaté que les cinq États membres sélectionnés ont adopté des approches différentes pour le suivi des communications AM 2015/15 (classification incorrecte) ainsi que 2014 /21 et 2015/18 (description inexacte de l'origine) de l'OLAF. Toute différence d'approche en matière de contrôles douaniers peut être exploitée par des opérateurs malhonnêtes désireux d'éluider le paiement des droits de douane.

107. Nous avons également constaté que le suivi des communications AM est plus aisé dans les États membres où la mention de l'expéditeur est obligatoire dans les déclarations en douane (DAU).

### **Les États membres appliquent des approches différentes en ce qui concerne les régimes de sanction**

108. Dans l'UE, les États membres sont tenus d'appliquer la législation douanière<sup>61</sup> et ils peuvent recourir à toute une série de sanctions d'ordre civil, administratif ou pénal afin de décourager les infractions. Cela peut fausser la concurrence sur le marché intérieur entre les opérateurs légitimes, tandis que les fraudeurs peuvent tirer parti de ces différences au détriment des intérêts financiers de l'UE.

---

<sup>60</sup> Voir points 82 et 93 à 99 du rapport spécial n° 23/2016, intitulé «Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose — des investissements en grande partie inefficaces et précaires».

<sup>61</sup> Conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

109. Nous avons constaté qu'en Belgique, en France et en Pologne, les infractions douanières sont considérées comme ayant un caractère pénal et donnent systématiquement lieu à des procédures pénales. En Pologne, aucune sanction n'est prévue en droit administratif ou en droit civil pour les infractions douanières.

110. Le Conseil et le Parlement européen examinent actuellement une proposition présentée par la Commission en vue d'établir un cadre juridique de l'Union régissant les infractions et les sanctions douanières<sup>62</sup>. Cette proposition de directive est le résultat d'une étude<sup>63</sup> sur les cadres juridiques des États membres applicables aux infractions et aux sanctions douanières.

### ***Il existe des lacunes en matière de contrôle douanier des importations***

111. La gestion des risques assurée par les autorités des États membres comprend le recensement, l'évaluation, l'analyse et l'atténuation des différents types et niveaux de risques associés aux échanges internationaux de marchandises.

112. La gestion des risques en matière douanière au niveau de l'Union fonctionne selon le principe «évaluer au préalable, contrôler si nécessaire». En fonction de leur nature, les risques encourus peuvent être traités avant le chargement des marchandises dans le pays exportateur, avant leur arrivée sur le territoire de l'UE ou sur leur site de déchargement, au moment de leur importation ou après que les marchandises ont été mises en libre circulation<sup>64</sup>.

113. Les importations peuvent être effectuées à l'aide de procédures normales ou de procédures simplifiées. L'importation de marchandises au moyen des procédures simplifiées facilite les échanges en ce qu'elle permet un dédouanement plus rapide des marchandises. La Commission établit chaque année un rapport sur la performance de l'union douanière,

---

<sup>62</sup> COM(2013) 884 final.

<sup>63</sup> Rapport du groupe de projet «Douane 2013» chargé des sanctions douanières.

<sup>64</sup> Cf. COM(2014) 527 final du 21.8.2014.

qui donne un aperçu de la fréquence et de l'efficacité des différents types de contrôles douaniers réalisés.

### **Les États membres n'effectuent pas de contrôles avant l'arrivée pour protéger les intérêts financiers de l'UE**

114. Avant l'arrivée des marchandises, les autorités douanières peuvent obtenir des informations préalables sur les arrivées imminentes de cargaisons grâce aux manifestes de transport maritime et à d'autres sources. Sur le territoire de l'UE, les transporteurs ou leurs mandataires peuvent, un certain temps avant l'arrivée des marchandises, soumettre des déclarations sommaires d'entrée par voie électronique au premier (aéro)port d'entrée sur le territoire douanier de l'Union. Les équipes chargées d'évaluer les risques en matière douanière peuvent analyser ces données et opérer une présélection ciblée. Cependant les informations disponibles à ce stade sont insuffisantes pour permettre des vérifications approfondies à des fins fiscales, concernant par exemple la valeur en douane ou la classification des marchandises importées<sup>65</sup>.

115. Les autorités douanières des cinq États membres sélectionnés ont fait valoir qu'elles ne peuvent pas contrôler les déclarations sommaires d'entrée à des fins fiscales avant l'arrivée, faute de données pertinentes. L'intervention d'opérateurs suspects (défavorablement connus) peut toutefois déclencher de tels contrôles, pour autant que la déclaration sommaire d'entrée contienne des informations sur l'expéditeur et le destinataire. Même si c'est généralement le cas, il arrive aussi que ces informations fassent défaut<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Cf. OMD, Dossier Recettes, «Directives techniques sur les décisions anticipées en matière de classement, d'origine et d'évaluation» et «*Practical guidelines for valuation control*», 2015.

<sup>66</sup> C'est ce qui se produit lorsque les transporteurs soumettent la déclaration sommaire d'entrée avec les données du connaissance principal et non avec celles du connaissance interne fournies par les transitaires.

### **Les États membres n'effectuent pas toujours les contrôles suggérés par leurs systèmes de gestion des risques**

116. Les contrôles au dédouanement suggérés par le système de gestion des risques peuvent soit prendre la forme de contrôles physiques ou documentaires, soit consister à prélever un échantillon de marchandises à analyser ultérieurement, y compris en laboratoire.

117. Nous avons constaté que dans les États membres visités par la Cour, à l'exception du Royaume-Uni, un agent des douanes peut passer outre une mesure de contrôle suggérée par un filtre de risque, et ce sans approbation ou confirmation d'un supérieur hiérarchique. Cette lacune du système de contrôle interne réduit l'efficacité du système de gestion des risques en matière douanière.

118. Au Royaume-Uni, les contrôles documentaires et physiques ne s'appliquent qu'aux procédures d'importation standard, qui représentent 12 % des déclarations d'importation. Nous avons constaté que 99,77 % des importations déclarées suivant des procédures standard en 2015 ont fait l'objet d'un dédouanement dans l'heure, et que les contrôles documentaires réalisés lors du dédouanement aux fins de la lutte contre la description inexacte de l'origine ne consistent ni à vérifier les preuves de l'origine initiale ni à consulter la base de données ConTraffic pour détecter d'éventuelles incohérences. Cela remet en question l'efficacité des contrôles de dédouanement effectués au Royaume-Uni. Les 88 % restants des déclarations d'importation ont fait l'objet de procédures simplifiées et n'ont pas été contrôlées au moment du dédouanement.

### **Le niveau des contrôles a posteriori ne permet pas de compenser la baisse du nombre de contrôles effectués au moment du dédouanement en ce qui concerne les procédures simplifiées**

119. Les opérateurs autorisés à faire usage des procédures douanières simplifiées à l'importation bénéficient d'un dédouanement accéléré. Les douanes se fient à l'exactitude de leurs déclarations d'importation et effectuent moins de contrôles avant d'octroyer la

mainlevée. Cet allègement des contrôles devrait être compensé par des audits avant autorisation et a posteriori<sup>67</sup>. En 2015, près de quatre cinquièmes de l'ensemble des importations ont été effectuées à l'aide de procédures simplifiées. Parmi elles, 0,2 % ont fait l'objet d'un contrôle au moment du dédouanement.

120. Nous avons toutefois constaté qu'en Espagne et au Royaume-Uni, les importations effectuées au moyen de procédures simplifiées n'étaient pas contrôlées au moment du dédouanement. Ce constat est particulièrement préoccupant dans le cas du Royaume-Uni, où la grande majorité des déclarations d'importation sont présentées dans le cadre de procédures simplifiées.

121. Un opérateur économique agréé (OEA) est un opérateur fiable qui bénéficie d'un nombre réduit de contrôles physiques et documentaires au moment du dédouanement. L'autorisation de statut d'OEA est octroyée par les douanes pour autant que l'opérateur satisfasse à certains critères<sup>68</sup>.

122. L'une des mesures de simplification prévues par le CDU permet de déposer une déclaration d'importation par inscription dans les écritures du titulaire de l'autorisation. Dans ce cas, l'opérateur est tenu de notifier aux autorités douanières la présentation des marchandises, mais cette notification ne comporte aucune information concernant l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises<sup>69</sup> qui permettrait aux autorités douanières de procéder à une évaluation des risques pertinente à des fins fiscales. De plus, les autorités douanières peuvent dispenser l'OEA de l'obligation de présenter les marchandises en douane<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Rapport spécial n° 1/2010 «Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations sont-elles contrôlées de manière efficace?».

<sup>68</sup> Les critères d'octroi du statut d'opérateur économique agréé (OEA) sont définis à l'article 39 du CDU.

<sup>69</sup> Message I2 de notification de la présentation des marchandises en douane en cas d'inscription dans les écritures du déclarant, conformément à l'annexe B de l'acte délégué du CDU.

<sup>70</sup> Conformément aux dispositions de l'article 182 du CDU.

123. Nous avons relevé des cas d'OEA dans le secteur du courrier qui abusaient des franchises douanières sur les envois de faible valeur, ainsi que d'OEA qui ne remplissaient pas les conditions d'octroi de ce statut au moment de notre visite, ou qui présentaient des importations sous-évaluées de produits textiles et de chaussures en provenance de Chine en tant que déclarants ou mandataires.

124. Nous avons constaté que l'Italie ne réalise pas d'audits après dédouanement tels qu'ils sont définis dans le guide de l'audit douanier, même en ce qui concerne les OEA. Au Royaume-Uni, nous avons examiné 10 dossiers d'audits après dédouanement concernant des OEA, qui se sont tous avérés être non pas des audits après dédouanement, mais plutôt des évaluations ou des actions de suivi destinées à vérifier si les intéressés continuaient à remplir les conditions d'octroi du statut d'OEA.

125. Enfin, en juillet 2016, la Commission a constaté que six États membres<sup>71</sup> soit ne réalisaient pas d'audits après dédouanement, soit ne fournissaient aucune information à leur sujet. Ces États membres étaient à l'origine de 20 % environ du montant total des droits de douane perçus dans l'UE<sup>72</sup>. Les audits après dédouanement sont conçus pour gérer les risques qui subsistent après les contrôles effectués au dédouanement et les autres contrôles a posteriori. S'ils ne sont pas réalisés, ces risques persistent.

### **Les contrôles a posteriori portent rarement sur les importations dans d'autres États membres**

126. Lorsqu'un importateur établi dans un État membre (État membre 2) importe des marchandises dans un autre État membre (État membre 1), des contrôles douaniers doivent être effectués dans ce dernier<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> La Belgique, l'Estonie, l'Italie, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.

<sup>72</sup> Voir point 4.18 du rapport annuel 2016 de la Cour.

<sup>73</sup> Le comité du code des douanes (section de la réglementation douanière générale) a conclu lors de sa 30<sup>e</sup> réunion, tenue le 19 mai 2000, qu'il incombait aux États membres où les marchandises ont été dédouanées de réaliser des contrôles. Cette conclusion s'appuyait sur les déclarations des services de la Commission, qui avaient reconnu que des difficultés pouvaient être

127. Nous avons constaté que les autorités douanières de l'État membre 1 ne contactaient pas celles de l'État membre 2 pour demander les pièces comptables, les comptes bancaires etc. de l'opérateur établi sur leur territoire, et que les autorités de l'État membre 2 n'avaient pas connaissance des importations réalisées étant donné qu'il n'existe aucune obligation pour celles de l'État membre 1 de les en informer.

128. Cette situation est aggravée par le fait que les informations de la base de données existante reprenant les importations dans les États membres, «Surveillance 2», présentent un intérêt limité pour les audits après dédouanement, car le nom de l'importateur et/ou celui du déclarant n'y figurent pas. Le déploiement complet<sup>74</sup> d'une base de données dénommée «Surveillance 3», qui comprend ces informations et d'autres données pertinentes, n'est pas attendu avant le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

129. Nous avons constaté que cette situation valait en particulier pour le régime douanier 42, qui autorise l'importateur établi dans l'État membre 2 à nommer un représentant dans l'État membre 1 pour qu'il réalise les importations sur place, ce qui complique la réalisation du contrôle a posteriori.

130. Selon l'OLAF, la part des importations suspectes de textiles et de chaussures en provenance de Chine dédouanées sous le régime douanier 42 tourne autour de 57 %, alors que 16 % seulement des importations sont effectuées sous ce régime.

131. Lors d'une inspection effectuée en Slovaquie en décembre 2016, la Commission a également constaté que les risques de sous-évaluation détectés concernaient principalement les importations effectuées sous le régime douanier 42, pour lesquelles l'importateur est généralement établi dans un autre État membre, ce qui complique la lutte contre ce type de fraude au moyen des contrôles a posteriori.

---

rencontrées lorsque les comptes et les marchandises se trouvaient ailleurs, mais qui estimaient que les États membres devaient se concerter de manière appropriée.

<sup>74</sup> Conformément aux dispositions de la décision d'exécution (UE) 2016/578 de la Commission du 11 avril 2016 établissant le programme de travail portant sur la conception et le déploiement des systèmes électroniques prévus dans le code des douanes de l'Union (JO L 6 du 15.4.2016, p. 6).



### **L'absence de contrôles concernant la franchise douanière sur les envois de faible valeur entraîne des pertes de droits de douane**

132. La législation douanière prévoit une exonération ou une réduction des droits de douane pour les envois d'une valeur négligeable. Les marchandises dont la valeur ne dépasse pas un certain seuil sont exemptées de droits de douane et d'autres taxes. Cela est dû au fait que les recettes limitées pouvant être perçues pour les envois de faible valeur ne permettent pas de compenser les frais que les autorités et les entreprises devraient supporter pour assurer le respect de la réglementation douanière.

133. L'expansion rapide du commerce électronique a changé la donne. Comme le reconnaît l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), «[I]orsque la plupart des exonérations relatives aux biens de faible valeur ont été mises en place, le commerce électronique n'existait pas, et le volume d'importations bénéficiant de cette exonération était relativement limité»<sup>75</sup>.

134. Les livraisons des entreprises aux consommateurs (B2C) de marchandises achetées en ligne dans des pays tiers bénéficient d'une exonération de la TVA (et des droits de douane) accordée aux envois de faible valeur si leur valeur ne dépasse pas les montants limites de 10 euros ou de 22 euros. Lorsque la valeur des marchandises dépasse 150 euros, des droits de douane doivent être perçus en sus de la TVA. Tout cadeau d'une valeur inférieure ou égale à 45 euros envoyé par un particulier à un autre (P2P) est exempté de droits de douane et de TVA. Si la valeur du cadeau est supérieure à 45 euros mais inférieure ou égale à 700 euros, hors TVA, un droit de douane forfaitaire de 2,5 % peut être appliqué. Toutes ces exemptions s'appliquent également aux produits achetés en ligne depuis des pays tiers.

135. Nous avons constaté que les systèmes de dédouanement électroniques des États membres sélectionnés acceptaient, d'une part, les importations faisant l'objet d'une demande d'exonération pour les biens importés d'une valeur négligeable alors que leur

---

<sup>75</sup> OCDE, «Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique», Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, 2014.

valeur déclarée<sup>76</sup> était supérieure à 150 euros et, d'autre part, les importations de lots commerciaux déclarés en tant que cadeaux.

136. Nous avons également constaté que même certains coursiers titulaires d'une autorisation de statut d'OEA abusaient de ces franchises douanières sur les importations réalisées après le 1<sup>er</sup> mai 2016, date d'entrée en vigueur des actes délégués et d'exécution du CDU<sup>77</sup>. Ce constat est d'autant plus alarmant que les OEA sont supposés mettre en place des contrôles internes permettant de prévenir ou de détecter les opérations illégales ou irrégulières<sup>78</sup>.

137. Les éléments probants recueillis par le Royaume-Uni sur le commerce électronique tendent à démontrer que les marchandises importées d'Extrême-Orient et, de plus en plus souvent, des États-Unis sont massivement sous-évaluées, leur valeur déclarée étant de 10 à 100 fois inférieure à leur valeur réelle.

138. Selon les autorités douanières belges, les marchandises achetées sur certains sites internet établis dans des pays tiers sont systématiquement déclarées comme ayant une valeur inférieure à 22 euros, alors que le prix effectivement payé par le consommateur est plus élevé<sup>79</sup>.

139. Enfin, selon une étude de Copenhagen Economics<sup>80</sup>, les droits à l'importation sont perçus sur 47 % seulement des envois postaux imposables, et cette perception insuffisante

---

<sup>76</sup> Valeur intrinsèque définie comme la valeur de l'article, hors frais de transport et d'assurance.

<sup>77</sup> Règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (acte d'exécution du CDU) (JO L 343 du 29.12.2015, p. 558).

<sup>78</sup> Conformément aux dispositions de l'article 25, paragraphe 1, point f), de l'acte d'exécution du CDU.

<sup>79</sup> Voir par exemple l'article du Standaard du 27 juillet 2015 intitulé «*Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op*» ([http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727\\_01793127](http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127)).

<sup>80</sup> Copenhagen Economics, *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment*, 2016.

se traduit directement par une perte de droits de douane dans l'UE d'environ 0,25 milliard d'euros.

140. Les pertes de droits de douane se produisent donc de deux façons: i) par sous-évaluation des marchandises, lorsque celles-ci sont faussement déclarées comme éligibles au régime d'allégement pour les envois de faible valeur, et ii) par application de ce régime à des marchandises non éligibles, par exemple à des marchandises d'une valeur supérieure à 150 euros, qui sont acceptées par le système de dédouanement en raison d'une lacune de celui-ci, ou par déclaration d'envois commerciaux (B2C) en tant qu'envois entre particuliers (P2P), lesquels ne sont pas contrôlés par les douanes.

141. Cela est d'autant plus vrai pour les coursiers titulaires d'une autorisation de statut d'OEA, car ils subissent moins de contrôles physiques et documentaires, notamment aux points d'importation, voire également a posteriori<sup>81</sup>.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

142. Dans le cadre du présent audit, nous avons cherché à déterminer si les procédures d'importation de l'UE protégeaient ses intérêts financiers. Nous avons constaté des faiblesses graves qui indiquent que le cadre juridique présente des insuffisances et que la mise en œuvre par les États membres des contrôles douaniers à l'importation est inefficace, ce qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

143. Sans estimation du manque à gagner sur les droits de douane, il est impossible d'évaluer correctement la performance de l'union douanière en matière de protection des intérêts financiers de l'UE et d'allouer efficacement les ressources à certains domaines (comme la sous-évaluation) ou aux États membres où les pertes potentielles sont considérées comme les plus importantes (voir points 26 à 28).

---

<sup>81</sup> Cf. Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission, «Opérateurs économiques agréés – Lignes directrices», 2016.

**Recommandation n° 1**

Afin de pouvoir satisfaire à la demande formulée par le Parlement européen, la Commission devrait élaborer une méthodologie permettant d'estimer régulièrement le manque à gagner sur les droits de douane à partir de 2019, et tenir compte des résultats de ces estimations pour allouer les ressources et fixer des objectifs opérationnels.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 2019.

144. Les États membres ne sont pas suffisamment encouragés, sur le plan financier, à réaliser des contrôles douaniers et à améliorer la perception des droits de douane pour le budget de l'UE: les États membres qui effectuent des contrôles douaniers mais dont les mesures de recouvrement n'aboutissent pas risquent de supporter les conséquences financières de leurs pertes, tandis que, paradoxalement, ceux qui n'en réalisent pas peuvent très bien ne s'exposer à aucune conséquence négative. En outre, un État membre s'est plaint du fait que plus il lutte contre la fraude, plus le risque est grand que la Commission le tienne financièrement responsable (voir points 29 à 32).

145. Bien qu'un financement soit octroyé au titre des programmes d'action de l'UE, il n'est pas toujours lié à la protection des intérêts financiers de l'UE. Les États membres ne fournissent pas toujours les moyens financiers nécessaires à la mise en place des composants extérieurs à l'Union des systèmes d'information européens qui ne sont pas financés par les programmes d'action, ce qui peut entraîner un retard dans la mise en œuvre du CDU. Certains États membres sur les territoires desquels se trouvent les principaux ports d'entrée reconnaissent que la part des RPT qu'ils retiennent est trop élevée (voir points 33 à 40).

**Recommandation n° 2**

La Commission devrait envisager toutes les solutions possibles pour renforcer le soutien aux services douaniers nationaux dans le rôle important que le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) leur confère à l'égard de l'UE, y compris un réexamen du juste taux pour les frais de perception.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: avant le démarrage du prochain CFP.

**Recommandation n° 3**

La Commission devrait proposer de se servir des prochains programmes d'action de l'UE à l'appui de l'union douanière pour contribuer à la viabilité financière des systèmes d'information européens dans le domaine des douanes.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: avant le démarrage du prochain CFP.

146. Les échanges d'informations et la coopération en matière douanière fonctionnent bien. Mais l'audit a montré que les outils d'échange d'informations présentent encore des faiblesses, tant du point de vue du contenu que de celui de leur utilisation (voir points 41 à 69).

**Recommandation n° 4**

La Commission devrait:

- a) proposer d'apporter des modifications à la législation douanière en 2018 afin de rendre obligatoire la mention de l'expéditeur dans les déclarations en douane (DAU);
- b) formuler plus précisément les demandes figurant dans les communications d'assistance mutuelle afin d'assurer leur mise en œuvre uniforme par les États membres.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement.

**Recommandation n° 5**

La Commission devrait nommer en 2018 un agent de liaison de l'OLAF à l'étranger dans les pays tiers où se produisent la plupart des transbordements frauduleux en zone franche.

147. En ce qui concerne l'application uniforme de la législation douanière de l'Union, le tarif intégré de l'UE (TARIC) est mis en œuvre de manière uniforme dans quatre des cinq États membres de notre échantillon. Cependant, il existe des modifications rétroactives dans le TARIC qui ont un impact financier et qui doivent être dûment prises en considération par les États membres. Ces derniers ne vérifient pas correctement si les décisions prises en matière de renseignements tarifaires contraignants (RTC) sont effectivement appliquées au moment de l'importation par les détenteurs. Même si le CDU l'y autorise, la Commission n'a pas

encore fait en sorte qu'il soit possible de prendre des décisions relatives à la valeur en douane valables dans toute l'UE (voir points 70 à 88).

**Recommandation n° 6**

La Commission devrait:

- a) suivre attentivement les vérifications des États membres relatives au respect des décisions en matière RTC pour 2020 au plus tard;
- b) faire en sorte, dans les plus brefs délais, qu'il soit possible de prendre des décisions relatives à la valeur en douane valables dans toute l'UE, comme nous l'avons recommandé dans notre rapport spécial n° 23/2000.

148. Les États membres adoptent toutefois des approches différentes en matière de contrôles douaniers pour lutter contre la sous-évaluation, la description inexacte de l'origine et le classement tarifaire incorrect des marchandises et pour imposer des sanctions. Il est difficile pour les autorités douanières de trouver un équilibre entre la nécessité de faciliter les échanges au moyen de procédures d'importation plus rapides et sans heurts et celle de procéder aux contrôles douaniers. Des contrôles douaniers fastidieux peuvent influencer sur le choix du bureau de douane d'importation par les opérateurs et les (aéro)ports où les contrôles sont moins nombreux attirent davantage de trafic. La Cour a relevé des exemples de «quête du point d'entrée le plus favorable», à savoir des cas d'opérateurs ayant choisi d'importer des marchandises sous-évaluées dans les États membres où les contrôles étaient moins stricts (voir points 89 à 110).

**Recommandation n° 7**

La Commission devrait proposer des modifications de la législation qui lui permettent d'imposer des sanctions financières, à partir de 2021, aux États membres qui ne traitent pas les risques de manière appropriée et qui sont susceptibles d'encourager la «quête du point d'entrée le plus favorable».

149. En l'absence de données suffisantes, les États membres ne conduisent pas d'analyse des risques à des fins fiscales avant l'arrivée des marchandises ou lorsque les opérateurs signalent que celles-ci sont arrivées dans leurs locaux. En outre, dans les cinq États membres

audités, les agents des douanes peuvent ignorer les contrôles suggérés par le système national de gestion des risques, et ce sans approbation de leur hiérarchie. En ce qui concerne les procédures simplifiées, les États membres ne compensent pas le faible nombre de contrôles effectués au dédouanement par des contrôles a posteriori. Par ailleurs, si un opérateur effectue des importations dans un État membre autre que celui où il est établi, celles-ci sont rarement contrôlées a posteriori. Les États membres éprouvent des difficultés à faire en sorte que les opérateurs respectent les règles applicables aux franchises douanières sur les envois de faible valeur, ce qui entraîne des pertes pour les budgets nationaux et de l'UE. Nous avons constaté que les OEA opérant dans le secteur du courrier abusent de ces franchises (voir points 111 à 141).

#### **Recommandation n° 8**

La Commission devrait, en 2018:

- a) proposer des mesures législatives pour rendre obligatoire la fourniture des éléments de données supplémentaires requis pour la réalisation d'analyses des risques financiers avant l'arrivée des marchandises et lorsque les opérateurs notifient l'arrivée des marchandises dans leurs locaux;
- b) améliorer la base de données Surveillance pour identifier le destinataire des marchandises en cas d'utilisation du régime douanier 42;
- c) enquêter sur les abus de franchises sur les envois de faible valeur dans le cadre du commerce électronique de marchandises avec des pays tiers.

#### **Recommandation n° 9**

Les États membres devraient sans délai:

- a) subordonner le contournement des contrôles prescrits par un filtre de risque à l'approbation préalable ou immédiate d'un supérieur hiérarchique;
- b) mettre en place, dans leurs systèmes de dédouanement électronique, des contrôles permettant de bloquer l'acceptation des déclarations d'importations accompagnées d'une demande d'exonération pour les biens importés d'une valeur négligeable alors que la valeur déclarée des marchandises est supérieure à 150 euros ou pour des importations de lots commerciaux déclarés en tant que cadeaux;

- c) vérifier a posteriori le respect, par les opérateurs, y compris les OEA, des règles applicables aux franchises douanières sur les envois de faible valeur;
- d) élaborer des plans d'enquête visant à lutter contre l'abus de ces franchises dans le cadre du commerce électronique de marchandises avec des pays tiers.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 novembre 2017.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*



### **Approche d'audit suivie par la Cour au niveau de la Commission**

À la Commission, l'audit s'est déroulé en deux phases: une première phase préparatoire et une seconde consacrée aux travaux d'audit sur le terrain.

1. Au cours de la phase préparatoire, nous avons effectué des missions d'information auprès des DG Fiscalité et union douanière et Budget, ainsi que de l'OLAF et du Centre commun de recherche (JRC).

Nous avons examiné la méthodologie de l'audit avec la Commission (questions, critères et normes d'audit), y compris la méthodologie appliquée dans les États membres, et les réponses de la Commission au questionnaire que nous lui avons transmis avant la visite. Nous avons également recueilli des réactions et des suggestions concernant la sous-évaluation, la description inexacte de l'origine et le classement tarifaire incorrect des marchandises (principaux risques inhérents pesant sur la mise en libre pratique des marchandises), ainsi que des documents pertinents.

Au JRC, la Commission nous a présenté ses projets scientifiques concernant le suivi des conteneurs (ConTraffic) et l'estimation des justes prix (Theseus). Le JRC a accordé à nos auditeurs un accès à la base de données ConTraffic et au site Theseus.

La DG Fiscalité et union douanière nous a accordé l'accès à Surveillance 2, la base de données des enregistrements de déclarations d'importation, ainsi qu'à la base de données SMS (système de gestion des spécimens) relative aux cachets authentiques et aux autorités habilitées à octroyer des certificats d'origine et de circulation.

Enfin, la DG Budget nous a autorisés à accéder à Ownres, la base de données des affaires de fraudes et d'irrégularités portant sur des montants supérieurs à 10 000 euros, ainsi qu'à WOMIS, la base de données contenant les rapports sur les montants non recouvrables supérieurs à seuil donné qui n'ont pas été mis à disposition du budget de l'UE par les États membres au motif que les causes de l'irrecouvrabilité de ces montants ne pouvaient leur être attribuées. La Commission formule des commentaires sur ces rapports dans les six mois suivant leur réception.

Nous avons analysé des documents en rapport avec la performance, tels que des rapports annuels d'activité, les rapports sur la performance de l'union douanière établis par la DG Fiscalité et union douanière, ainsi que des rapports d'avancement et d'évaluation concernant les programmes d'action Hercule II et III et Douane 2013 et 2020. Nous avons également examiné l'application RAD, qui contient des informations actualisées sur le suivi des recommandations formulées antérieurement par la Cour.

Nous nous sommes rendus auprès de l'Organisation mondiale des douanes où nous avons présenté notre audit et discuté du rôle et des responsabilités de cette institution ainsi que des défis posés par la sous-évaluation, les décisions relatives à la valeur en douane, l'origine des marchandises, le manque à gagner sur les recettes et le commerce électronique. Les discussions ont également porté sur: les normes internationales applicables telles que l'accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, dénommé «accord de l'OMC sur l'évaluation en douane»); la version révisée de la convention de Kyoto (OMD) pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers; les lignes directrices de l'OMD. Cette visite avait pour but de déterminer si la Commission applique les meilleures pratiques internationales. Nous avons examiné les lignes directrices de l'OMD les plus pertinentes et les plus récentes, en particulier le volet des recettes. Celles-ci ont servi de base de comparaison pour la préparation des questionnaires d'audit sur la valeur en douane, l'origine et le classement tarifaire des marchandises envoyés aux États membres sélectionnés.

2. Nos travaux d'audit ont notamment comporté l'envoi d'un questionnaire à la Commission. Il s'agissait de savoir si celle-ci veille à ce que les procédures d'importation protègent les intérêts financiers de l'Union. Nous avons également recueilli des éléments probants sur les développements actuels et sur les activités de la Commission dans des domaines tels que le manque à gagner sur les droits de douane, les programmes de l'UE relatifs à la coopération entre les administrations douanières des États membres, l'assistance mutuelle, le suivi de la mise en œuvre uniforme des dispositions douanières par les États membres, ainsi que sur la question de savoir si la Commission avait conçu des procédures d'importation rigoureuses permettant d'éviter les lacunes susceptibles d'entraîner des sous-paiements de RPT.

La DG Budget, l'OLAF et la DG Fiscalité et union douanière ont répondu à ce questionnaire général. Nous avons en outre envoyé deux autres questionnaires à chacune d'elles et avons organisé des entretiens avec des représentants des unités chargées des différents domaines abordés dans les questionnaires.

Enfin, nous avons assuré le suivi de la mise en œuvre par la Commission des recommandations formulées dans les rapports spéciaux pertinents pour le présent audit, tels que le rapport spécial n° 2/2008 relatif aux renseignements tarifaires contraignants (RTC), le rapport spécial n° 1/2010, intitulé «Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations sont-elles contrôlées de manière efficace?», et le rapport spécial n° 2/2014, intitulé «Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée?».

### **Approche d'audit suivie par la Cour dans les États membres**

Notre audit a comporté deux phases: une première phase, préparatoire, et une seconde phase consacrée aux travaux d'audit sur le terrain.

1. Au cours de la phase préparatoire, nous avons sélectionné cinq États membres: l'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni. Ces États membres ont été retenus sur la base des critères de risque suivants: i) le volume de leur contribution RPT au budget de l'UE, ii) l'importance de la sous-évaluation dans chacun d'entre eux; iii) la proportion de contrôles par audit dans l'ensemble des contrôles a posteriori.

Nous avons adressé un questionnaire d'enquête aux États membres sélectionnés. Il s'agissait de savoir si les États membres veillaient à ce que les procédures d'importation protègent les intérêts financiers de l'Union. Nous avons reçu des réponses écrites de la part de tous les États membres de l'échantillon.

Avant chaque visite dans les États membres, nous avons sélectionné:

- a) 30 opérations d'importation potentiellement sous-évaluées. Aux fins de cette sélection, nous avons soumis la population des importations enregistrées dans Surveillance 2 par les États membres depuis 2015 à des analyses visuelles de données à l'aide du logiciel *Tableau Desktop*. Les valeurs potentiellement sous-évaluées ont été ensuite comparées aux justes prix par kilogramme publiés par le Centre commun de recherche sur le site Theseus, ainsi qu'au prix moyen à l'unité saisi dans Surveillance 2;
- b) 30 opérations d'importations visées par des communications AM (assistance mutuelle) émises par l'OLAF pour lutter contre le classement tarifaire incorrect des marchandises. À l'aide d'ACL, nous avons sélectionné de manière aléatoire des importations enregistrées par chaque État dans Surveillance 2 depuis 2015;
- c) l'ensemble de la population des importations visées par des communications AM aux fins de la lutte contre la description inexacte de l'origine en 2015 telle qu'elle figure dans Surveillance 2;

- d) un échantillon, fondé sur une analyse des risques, de 10 dossiers d'audits concernant des opérateurs économiques agréés (OEA) effectués par les États membres au cours des six dernières années;
- e) un échantillon, fondé sur une analyse des risques, de 10 déclarations sommaires de dépôt temporaire pour retracer jusqu'à leur mise en libre pratique le parcours de marchandises importées par un OEA type du secteur du courrier en 2016 après l'entrée en vigueur des dispositions du code des douanes de l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2016, ainsi que pour vérifier le respect des règles concernant le délai maximal d'apurement des marchandises, la valeur en douane, les franchises douanières et la taxation forfaitaire;
- f) un échantillon, fondé sur une analyse des risques, de 10 articles mis en libre pratique par cet OEA en 2016 après l'entrée en vigueur des dispositions du code des douanes de l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2016, pour retracer leur parcours depuis la déclaration sommaire de dépôt temporaire et vérifier le respect des règles concernant le délai maximal d'apurement des marchandises, la valeur en douane, les franchises douanières et la taxation forfaitaire.

2. Les travaux d'audit sur le terrain ont comporté des visites auprès des autorités douanières de l'Espagne, de l'Italie, de la Pologne, de la Roumanie et du Royaume-Uni. Dans chaque État membre sélectionné, nous avons examiné les réponses au questionnaire reçues préalablement et mené des entretiens avec les fonctionnaires responsables des différents domaines couverts par le questionnaire, et notamment la valeur en douane, l'origine, le classement tarifaire, la gestion des risques, les OEA, les contrôles a posteriori et les programmes Douane 2013 et Douane 2020.

Nous avons vérifié, sur la base des normes internationales: i) si les contrôles a posteriori réalisés par les États membres tenaient compte des risques qui subsistent après les contrôles effectués au dédouanement; ii) si les contrôles a posteriori opérés par les États membres couvraient les importations effectuées dans d'autres États membres; iii) si les administrations douanières des États membres agissaient comme si elles en formaient une seule; iv) si les administrations douanières des États membres accordaient toute l'attention

requis aux articles envoyés par courrier. Nous avons analysé et examiné les résultats des échantillons présélectionnés à l'aide d'une liste de vérification.

Nous avons accordé une attention particulière aux systèmes et aux contrôles, et avons notamment réalisé un test, dans l'environnement de simulation des systèmes de dédouanement électroniques, concernant les contrôles de crédibilité effectués sur les envois de faible valeur.

## **RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

### **«PROCÉDURES D'IMPORTATION: LES INTERETS FINANCIERS DE L'UE PATISSENT D'INSUFFISANCES AU NIVEAU DU CADRE JURIDIQUE ET D'UNE MISE EN ŒUVRE INEFFICACE»**

#### **SYNTHÈSE**

I. La Commission fait observer que les principales conclusions figurant dans le rapport en question concernent des lacunes dans les contrôles réalisés par les États membres et les tâches de mise en œuvre accomplies sous l'entière responsabilité des autorités nationales. La Commission contrôle cependant la perception et la mise à disposition des ressources propres traditionnelles par les États membres, ce qui a un effet correcteur.

Lorsque la Commission estime que les contrôles des États membres ne sont pas efficaces et mènent à des pertes de ressources propres traditionnelles, les États membres sont rendus responsables de ces pertes et des taux d'intérêt très élevés sont appliqués en cas de retard de paiement. Cela signifie que les contrôles de la Commission contrecarrent l'effet négatif qu'ont sur les finances de l'UE les contrôles inefficaces menés par les États membres. L'intérêt de retard de paiement fait plus que compenser les retards de mise à disposition des ressources pour le budget de l'UE et les contrôles de la Commission garantissent donc une protection complète des intérêts financiers de l'UE.

La Commission apprécie toutes les suggestions visant à améliorer le contrôle.

VI. Le code des douanes de l'Union (CDU), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2016, est venu combler les lacunes du cadre juridique douanier. Ses avantages se feront pleinement ressentir lorsque tous les systèmes électroniques prévus pour sa mise en œuvre seront opérationnels. Le CDU a pour principal objectif de mieux protéger les ressources financières de l'Union (ressources propres) i) en renforçant l'étanchéité à la fraude de la législation douanière européenne (c'est-à-dire en comblant les lacunes, en éliminant une interprétation et une application incohérentes des règles et en fournissant aux autorités douanières un accès électronique aux informations pertinentes), ii) en garantissant une application plus harmonisée et standardisée des contrôles douaniers par les États membres, sur la base d'un cadre commun de gestion des risques et d'un système électronique pour sa mise en œuvre, et iii) en introduisant un système commun de garanties. Ces mesures visent non seulement à mieux protéger les intérêts financiers de l'UE et la sécurité et sûreté des citoyens de l'UE mais aussi à prévenir un comportement anticoncurrentiel aux divers points d'entrée et de sortie du territoire.

VII. La Commission estime que les États membres sont suffisamment encouragés sur le plan financier à réaliser des contrôles douaniers. Les États membres qui appliquent consciencieusement le cadre législatif douanier de l'UE ne sont pas financièrement responsables pour des RPT qui deviennent irrécouvrables pour des raisons qui échappent à leur contrôle.

VIII. Conformément à l'article 46, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, il appartient aux autorités douanières des États membres d'exercer les contrôles douaniers qu'elles estiment nécessaires. Les pratiques à cet égard peuvent donc différer, dans une certaine mesure, entre les États membres. Les contrôles douaniers doivent cependant être principalement fondés sur une analyse des risques. Afin de contribuer à l'application uniforme des critères de risques et des normes, un acte d'exécution sur les critères de risques communs de l'UE pour les risques financiers est actuellement en cours de préparation. Les orientations nécessaires afin de contribuer à une compréhension et une mise en œuvre communes sont en cours d'élaboration. Une mise en œuvre pilote par les États membres est envisagée en 2018.

## XI.

a) La Commission n'accepte pas la recommandation.

Le Parlement européen a demandé à la Commission de «recueillir des données fiables au sujet du manque à gagner sur les droits de douane et la TVA [...] dans les États membres». La Commission fournit déjà des calculs annuels sur le manque à gagner sur les droits de douane déterminé lors de ses contrôles des RPT. Les montants en jeu sont réclamés aux États membres et perçus en faveur du budget de l'UE.

Le calcul de la Commission, basé sur les données factuelles, est la méthodologie la plus fiable pour établir ce manque à gagner et est utilisé à des fins opérationnelles, notamment pour préparer son programme annuel de contrôle des États membres.

La Commission ne connaît pas d'autre méthodologie adaptée mais est ouverte à toute suggestion d'une méthodologie réalisable pouvant compléter les calculs de la Commission.

Voir également les réponses aux points 25 et 26.

b) La Commission accepte la recommandation. La Commission évalue actuellement différentes possibilités d'améliorer le financement des services douaniers nationaux dans le prochain CFP. La Commission considère que les opérations douanières des États membres et les coûts de fonctionnement afférents dépendent d'une multitude de facteurs, notamment de la composition structurelle de l'administration des douanes de l'État membre, des ressources à la disposition du service des douanes national et de la structure et du volume des échanges découlant de la situation géographique de l'État membre. Actuellement, la Commission mène une analyse d'impact de l'union douanière pour examiner, entre autres, les possibilités de financement d'investissements dans le domaine douanier à partir des instruments financiers de l'UE.

c) La Commission peut partiellement accepter la recommandation dans la mesure où elle partage l'objectif de la recommandation de la Cour des comptes européenne mais elle fait observer à ce stade qu'elle n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne ses propositions pour le prochain CFP.

d) La Commission accepte la recommandation d'être plus précise dans les actions demandées aux États membres dans les communications d'assistance mutuelle, faisant remarquer que le principal objectif restera d'avoir des résultats équivalents. Les demandes d'assistance mutuelle de l'OLAF sont couvertes par le règlement (CE) n° 515/1997 et sont, par conséquent, légales et obligatoires. Les actions proposées aux États membres sont un ensemble de recommandations qui ne sont pas nécessairement adaptées à tous les États membres dans chaque cas.

e) La Commission accepte la recommandation. Bien que la mention de l'expéditeur dans la déclaration d'importation soit déjà obligatoire dans les États membres qui n'ont pas choisi de lever l'exigence en matière de données, la Commission poursuivra ses travaux en collaboration avec les États membres en 2018 afin de rendre cette mention obligatoire dans tous les États membres. Cette initiative peut entraîner des coûts importants pour les États membres qui ne collectent pas encore ces données. La date réelle d'adoption dépendra des négociations avec les États membres.

## **INTRODUCTION**

11. Conformément à l'article 46, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, il revient aux autorités douanières des États membres d'exercer les contrôles douaniers qu'elles estiment nécessaires. Les pratiques à cet égard peuvent donc différer, dans une certaine mesure, entre les États membres. Les contrôles douaniers doivent cependant être principalement fondés sur une analyse des risques. Afin de contribuer à l'application uniforme des critères de risques et des normes, un acte d'exécution sur les critères de risques communs de l'UE pour les risques financiers



est actuellement en cours de préparation. Les orientations nécessaires afin de contribuer à une compréhension et une mise en œuvre communes sont en cours d'élaboration. Une mise en œuvre pilote par les États membres est envisagée en 2018.

13. Le cadre commun de gestion des risques (CCGR) a été introduit dans la législation douanière de l'UE par le règlement (CE) n° 648/2005 et a prévu plusieurs actions pour soutenir les États membres en traitant les risques financiers de manière systématique:

- fourniture d'un guide de l'audit douanier abordant de manière complète la réalisation des audits et des contrôles a posteriori;
- fourniture d'un manuel sur les contrôles douaniers opérationnels traitant des contrôles au moment du dédouanement et compilant les meilleures pratiques recensées dans les États membres notamment pour les risques financiers liés au classement tarifaire, à la détermination de la valeur, à l'origine et aux mesures anti-dumping;
- actions de contrôle prioritaires traitant de manière approfondie des sujets spécifiques pour déterminer comment les États membres peuvent gérer au mieux le risque et les défis que présentent les contrôles douaniers de manière systémique.

14. L'assistance administrative mutuelle entend garantir la perception des recettes par la prévention, l'enquête et la lutte contre le non-respect de la législation douanière.

15. Au niveau de l'UE: le système électronique de gestion des risques en matière douanière (SGRD) conçu pour favoriser l'échange électronique en temps réel d'informations sur les risques entre les États membres et entre la Commission et les États membres relie 841 bureaux douaniers, notamment tous les ports et aéroports internationaux, les principaux postes frontière terrestres et tous les centres nationaux d'analyse des risques et compte près de 4 000 utilisateurs actuellement. Plusieurs services de la Commission ont un accès direct au SGRD: TAXUD, OLAF, SANCO, TRADE, BUDG, JUST, ENV, AGRI, GROW.

L'échange d'informations au niveau de l'UE se fait sur la base du règlement (CE) n° 515/97 et au niveau international sur la base des accords internationaux.

19. En effet, les bases juridiques sont assez nombreuses. À titre d'exemple, 51 dispositions/protocoles d'accord d'assistance mutuelle sont en place et concernent 79 pays/territoires. Des négociations avec d'autres, par exemple Mercosur, sont en cours et certains accords attendent d'entrer en vigueur (certains pays APE).

Les accords de coopération administrative ne fournissent pas en tant que tels une base juridique séparée pour l'échange d'informations.

20. Les dispositions des accords d'assistance mutuelle font partie des accords préférentiels bilatéraux (ALE) mais les régimes préférentiels autonomes tels que le SPG requièrent également que les pays bénéficiaires fournissent une assistance permettant d'empêcher toute forme de fraude ou d'irrégularité en ce qui concerne l'octroi des préférences tarifaires.

Des mesures antifraude efficaces – telles qu'une clause permettant de suspendre une préférence tarifaire à défaut d'assistance – entendent offrir un niveau suffisant d'accords d'assistance mutuelle de la part des pays tiers bénéficiant des préférences tarifaires à l'importation vers l'UE.

## **OBSERVATIONS**

25. La Commission calcule déjà un manque à gagner sur la perception des RPT sur la base des lacunes dans la perception des droits de douane recensées dans le cadre des activités de contrôle de la DG BUDG.

La législation sur les ressources propres prévoit des mesures incitatives puissantes pour que les États membres effectuent les contrôles, sous la forme d'intérêts de retard très élevés.

Le financement des programmes douaniers de l'UE a été convenu par les États membres pour le CFP actuel et est en cours d'examen pour le suivant.

26. La Commission fournit déjà des calculs annuels sur le manque à gagner sur les droits de douane déterminé lors de ses contrôles des RPT. Les montants en jeu sont réclamés aux États membres et perçus en faveur du budget de l'UE. La TVA est une source de recettes de nature différente et l'approche utilisée pour estimer le manque à gagner en matière de TVA n'est donc pas applicable au «manque à gagner sur les droits de douane».

Le calcul de la Commission, basé sur des données factuelles, est la méthodologie la plus fiable pour déterminer ce manque à gagner.

La Commission ne connaît pas d'autre méthodologie adaptée mais est ouverte à toute suggestion d'une méthodologie faisable pouvant compléter les calculs de la Commission.

27. Les pertes potentielles calculées par l'OLAF pour le Royaume-Uni font l'objet d'un suivi dans le cadre d'une procédure contradictoire avec cet État membre. La Commission ne peut faire aucun commentaire sur ces procédures en cours. La Commission examine une éventuelle sous-évaluation dans d'autres États membres.

28. La Commission utilise systématiquement son calcul du manque à gagner, ainsi que tous les autres indicateurs de risque pertinents, pour allouer des ressources à ses contrôles de manière efficace. Voir les réponses aux points 25 et 26. La Commission ne connaît pas d'autre méthodologie adaptée mais est ouverte à toute suggestion d'une méthodologie réalisable pouvant compléter les calculs de la Commission.

30. La Commission réalise des contrôles afin d'assurer une application cohérente de la législation douanière de l'UE dans les États membres et de garantir la protection des intérêts financiers de l'Union. Les États membres qui n'effectuent pas de contrôles et qui dès lors engendrent des pertes de ressources propres traditionnelles risquent d'être tenus pour responsables de ces pertes, ce qui les incite à faire preuve de diligence pour éviter cette responsabilité.

Les créances des opérateurs insolvables devraient être suivies avec diligence en tenant compte des actifs restants et de la priorité des autorités douanières de l'État membre en cas de liquidation. Les autorités douanières du Royaume-Uni ne sont pas prioritaires en cas de liquidation.

Dans le cadre de la préparation du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission examinera si les modifications apportées au cadre juridique actuel des ressources propres sont de nature à inciter davantage les États membres à réaliser des contrôles efficaces.

31. La législation douanière de l'UE en vigueur ne privilégie pas les contrôles a posteriori et la réduction des commandements de payer a posteriori peut s'expliquer par plusieurs facteurs, parmi eux la réalisation par les États membres de contrôles autres qu'a posteriori.

La Commission fait observer que dans les pays mentionnés par la Cour des comptes européenne, le nombre de déclarations d'importation examinées a posteriori a augmenté en 2016.

32. Comme souligné précédemment (voir réponse au point 26), la Commission fournit déjà un calcul du manque à gagner. Par ailleurs, une augmentation/réduction du manque à gagner sur les droits de douane pourrait être due à plusieurs facteurs. Il serait difficile, voire impossible, d'identifier les relations de cause à effet avec des facteurs individuels.

33. En décembre 2020 au plus tard, 80 % des travaux liés aux systèmes relevant du CDU seront accomplis. Néanmoins, la révision 2017 du plan stratégique pluriannuel de la douane électronique

en cours d'élaboration a mis en exergue la nécessité de reporter après le 31 décembre 2020 la date de mise en service de six systèmes dans le cadre du CDU, en raison des contraintes liées aux ressources humaines et financières. Cette approche fait actuellement l'objet de discussions avec les États membres et la Commission envisagera des mesures législatives appropriées.

38. La Commission ne connaît aucun État membre acceptant que sa part des frais de perception des ressources propres soit trop élevée. Le système actuel des frais de perception a été adopté à l'unanimité par les États membres.

40. Les subventions d'assistance technique accordées au titre du programme Hercule permettent aux administrations nationales et régionales dans les États membres d'acheter des équipements destinés à être utilisés lors des opérations à l'appui des enquêtes sur des transgressions telles que des irrégularités, des cas présumés de fraude ou de corruption, perpétrés contre les intérêts financiers de l'UE. Ces opérations incluent, par exemple, des activités visant à identifier et détecter les groupes criminels organisés impliqués dans la contrebande de cigarettes et de tabac mais également dans le trafic de drogues, la traite des êtres humains ou le trafic d'armes. Il n'est pas possible de limiter au préalable l'utilisation de cet équipement aux opérations liées à la protection des intérêts financiers de l'UE.

41. La Commission examine actuellement les initiatives possibles en vue de renforcer l'exploitation des sources de données disponibles.

44. Les États membres enrichissent les demandes des communications d'assistance mutuelle (AM) avec leur propre travail de renseignement. Dans certains cas, l'absence d'uniformité dans les actions peut se justifier pour autant que les résultats soient équivalents.

Les contrôles des RPT de la Commission examinent régulièrement les suites données par les États membres aux communications AM de l'OLAF. Lorsque les États membres n'y donnent pas suite comme il se doit et qu'il en résulte des pertes de RPT, la Commission tient les États membres financièrement responsables des pertes.

45. Le système d'information douanier (SID) est mis à la disposition de toutes les autorités douanières des États membres. Même si tous les États membres utilisent le système aux fins pour lesquelles il a été conçu, son usage varie en fonction de chaque État membre.

L'OLAF travaille actuellement en étroite coopération avec les États membres sur une nouvelle version du SID pour incorporer les changements introduits par la modification du règlement (CE) n° 515/97 et répondre aux demandes d'amélioration des États membres.

46. Le SCGR favorise l'échange électronique en temps réel d'informations sur les risques entre les États membres et entre la Commission et les États membres.

Un aperçu complet des systèmes, de leur portée, de leurs objectifs et du calendrier est fourni dans le plan stratégique pluriannuel, version 2016, publié sur le site web Europa<sup>1</sup>.

Les systèmes servent leurs propres objectifs et finalités et ont différentes bases juridiques. Les États membres considéraient le signalement multiple comme un problème majeur. Les synergies et liens entre les systèmes sont documentés dans les modèles de processus opérationnels également disponibles sur le site web Europa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/electronic-customs\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_fr)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_en)

47. Entre-temps, le groupe de projet qui avait été créé pour examiner le problème a présenté son rapport, lequel a révélé la complexité du signalement multiple et que ce problème ne peut être résolu avec une «simple» solution informatique en transférant les données entre les deux systèmes. Les recommandations du groupe sont en cours d'examen.

50. Les États membres utilisent la gestion des risques et ont créé des profils de risque pour sélectionner les envois qui pourraient avoir été mal classés ou déclarés avec une origine inexacte.

La Commission proposera bientôt un acte d'exécution sur des critères de risques communs pour les risques financiers afin de traiter ces questions (voir également la réponse au point 11 ci-dessus).

La Commission examine régulièrement les procédures des États membres pour éviter et lutter contre ces mécanismes frauduleux dans le cadre de ses contrôles des RPT.

51. En ce qui concerne le problème de la fraude basée sur une déclaration inexacte de l'origine des marchandises importées, la Commission a effectué une recherche afin de mettre en évidence les outils d'appui rentables. La solution dégagée, basée sur les données des messages sur le statut des conteneurs (CSM), a fait l'objet d'un prototype et a été testée via le système ConTraffic. Cette technologie effectue une vérification croisée automatique de l'origine déclarée par les importateurs par rapport à l'itinéraire du conteneur et signale les incohérences.

### **Encadré 1**

Il convient de noter que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, une nouvelle application permettant de suivre et de localiser les conteneurs est disponible via la plateforme AFIS. L'application appelée AFIS-CSM consigne les mouvements des conteneurs qui entrent sur le territoire de l'UE et qui en sortent, qui sont déclarés directement à un répertoire central par les transporteurs maritimes.

52. En ce qui concerne l'analyse des origines dans les déclarations d'importation au cours de la période 2008-2015 et les 1 187 signalements de fraude envoyés aux États membres, la Commission tient à préciser que cette analyse a été effectuée dans le cadre d'un projet pilote expérimental mené en collaboration avec 12 États membres volontaires et les signalements émis ont indiqué des cas de fraude douanière potentielle. Ces informations ont été fournies aux États membres pour qu'ils puissent mieux cibler leurs contrôles a posteriori.

### Réponse commune aux points 54 et 55.

L'obligation juridique d'échanger des informations en matière de risque via le SCGR est mentionnée à l'article 46, paragraphe 5, du code des douanes de l'Union qui stipule le type d'informations à échanger. Par ailleurs, la Commission a rédigé des lignes directrices dans toutes les langues de l'UE pour soutenir la décision des États membres de mettre les informations pertinentes dans un formulaire d'information sur les risques et en particulier les nouveaux risques et les éléments de ciblage. La Commission n'a pas reçu de plaintes ces dernières années, a observé une nette amélioration de la qualité des formulaires d'information sur les risques et estime que le système de points de contact nationaux pour le SCGR, la formation approfondie dispensée et les lignes directrices permettront de garantir la qualité nécessaire. Voir également la réponse de la Commission au point 46.

58. Dans le cadre du «Plan d'action pour le suivi du fonctionnement des régimes commerciaux préférentiels» [COM(2014) 105 final], des questionnaires de suivi ont été envoyés en 2016 et des visites de suivi ont été menées en 2017 en Inde et en Indonésie. Un questionnaire a été transmis au Viêt Nam en 2016, le suivi de celui-ci ayant clarifié toutes les questions recensées. Le Népal et l'Inde ont lancé le système d'auto-certification avec les exportateurs enregistrés (système REX) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Des séances de formation spécifiques ont été dispensées à ces pays par la Commission (une séance supplémentaire pour l'Inde a été organisée en septembre 2017). De

nouvelles actions de suivi appropriées pourraient être décidées une fois que le système REX sera pleinement mis en œuvre dans ces pays. Le Bangladesh doit être considéré comme faisant l'objet d'un suivi régulier grâce à un échange de lettres et des contacts étroits avec la Commission. Afin de réduire le grand nombre de requêtes de vérification des certificats pour les textiles, les autorités douanières nationales de l'UE ont maintenant accès et peuvent utiliser la base de données du Bangladesh GSP-tracker et le recours à celle-ci sera encouragé. En ce qui concerne l'Afghanistan, la Commission n'est pas au courant des problèmes signalés par un État membre à la Cour des comptes européenne. Des précisions seront demandées à cet État membre et une action appropriée sera décidée. Dans tous les cas, le système REX sera mis en œuvre dans ce pays dès 2018. Une formation spécifique a été proposée aux autorités de ce pays et dispensée en septembre 2017.

59. La coopération de la Chine en réponse aux demandes d'accords d'assistance mutuelle devrait être davantage renforcée; trop de demandes des États membres restent sans réponse ou les réponses sont tardives ou incomplètes ou encore les documents fournis par l'administration générale de la douane chinoise sont marqués d'une clause de non-responsabilité (voir ci-dessous). L'OLAF contrôle le flux d'informations dans le cadre de ces demandes d'accords d'assistance mutuelle entre l'UE et la Chine.

Les actions suivantes ont déjà été entreprises: un meilleur classement par ordre de priorité des demandes par l'UE, en rétablissant un agent de liaison à Beijing, en offrant une connexion sécurisée de messagerie électronique AFIS pour échanger des informations de manière plus fluide. Malgré ces initiatives, la coopération avec la Chine reste insuffisante.

60. L'OLAF considère que la clause de non-responsabilité est contraire à l'article 17, paragraphe 3, de l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière conclu entre l'UE et la Chine:

*[...] les parties contractantes peuvent faire état, à titre de preuve, dans leurs procès-verbaux, rapports et témoignages ainsi qu'au cours de procédures administratives, des renseignements recueillis et des documents consultés conformément aux dispositions du présent accord.*

Toutefois, les autorités chinoises ont une interprétation différente de ces dispositions.

L'OLAF a plusieurs fois (à l'occasion des deux dernières réunions des groupes de travail antifraude et de la dernière réunion de la Commission mixte pour la coopération douanière) soulevé cette question avec l'administration générale de la douane chinoise dans les enceintes bilatérales compétentes.

64. L'évaluation finale du programme Douane 2013 était positive en ce qui concerne la contribution du programme aux objectifs politiques et l'aide apportée aux autorités douanières pour travailler en tant qu'une seule et unique entité. L'évaluation a en outre fait observer qu'agir en tant qu'une seule administration est un processus graduel qui ne peut se faire du jour au lendemain mais que le programme aide les administrations douanières à atteindre ces objectifs.

Une fois le programme Douane 2020 amorcé, la Commission a élaboré une méthodologie pour mesurer la performance du fonctionnement de l'union douanière dans le cadre du projet appelé «Performances de l'union douanière» (PUD). Le principal objectif du projet PUD est de montrer comment les activités et opérations douanières soutiennent la réalisation des objectifs stratégiques de l'union douanière<sup>3</sup>. Des indicateurs clés de performance (ICP) et des indicateurs de collecte de

---

<sup>3</sup> Une stratégie pour l'avenir de l'union douanière, COM(2008) 169 du 1.4.2008: les objectifs stratégiques énoncés en 2008 ont été confirmés par les conclusions du Conseil sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'union douanière (2013/C 80/05 du 19.3.2013).

données (ICD) ont été définis dans le cadre du projet PUD par objectif stratégique (protection, contrôles douaniers, facilitation/compétitivité, coopération plus paramètres de base); ils sont décrits en détail dans les notes d'orientation du PUD<sup>4</sup>.

Le projet PUD est élaboré comme une action conjointe dans le cadre du programme Douane 2020. Bien que l'objectif du PUD soit vaste et lié aux objectifs stratégiques de l'union douanière, comme mentionné ci-dessus, certains indicateurs PUD peuvent également être utilisés pour mesurer la réalisation des objectifs généraux et spécifiques du programme. Il convient de noter, cependant, que plusieurs indicateurs PUD sont signalés comme étant «limités à l'UE» et leur utilisation est par conséquent restreinte.

65. En application des articles 55 et 56 du règlement d'exécution de la Commission (UE) 2015/2447 (et précédemment de l'article 308 *quater* des dispositions d'application du code des douanes communautaire), les administrations des États membres transmettent au système Surveillance 2 les données extraites des déclarations en douane pour la mise en libre pratique. Cette transmission est suivie de près par la Commission et aucune faiblesse notable n'a été constatée.

69. D'après le cadre de mesure des performances du programme Douane 2020, les indicateurs du niveau d'impact pour le programme sont collectés lors des évaluations à mi-parcours et finale. L'évaluation à mi-parcours du programme publiera ses résultats, notamment les indicateurs d'impact, en juin 2018. En ce qui concerne Hercule III: l'évaluation à mi-parcours traitera les points soulevés par la Cour des comptes européenne de manière exhaustive, notamment la réalisation de l'objectif spécifique du programme Hercule mesurée par les indicateurs clés de performance énumérés à l'article 4 du règlement (UE) n° 250/2014. La Commission présentera le rapport d'évaluation à mi-parcours au Parlement européen et au Conseil à la fin de l'année 2017. Des informations sur les réalisations et résultats à court terme sont déjà disponibles et présentées sous la forme d'un rapport dans les bilans annuels sur la mise en œuvre du programme Hercule III.

74. Le problème de l'utilisation incorrecte des données du TARIC a été mis en exergue lors de la mission de contrôle du TARIC et a donné lieu à plusieurs recommandations adressées au Royaume-Uni dans le rapport relatif à cette action de contrôle.

Le Royaume-Uni a pris note de ces recommandations et a informé la Commission du développement d'un nouveau système de mainlevée.

75. Dès 2013, les données extraites des déclarations en douane d'une valeur inférieure à 1 000 euros ont été envoyées à la base de données Surveillance 2 par le Royaume-Uni.

76. La Commission a analysé les questions soulevées ici par la Cour des comptes européenne dans le cadre des visites de contrôle intervenues entre 2010 et 2014 et examine donc actuellement cette question dans le cadre d'une éventuelle procédure d'infraction contre le Royaume-Uni.

c) L'absence de ces contrôles de crédibilité est liée à l'application partielle du TARIC. Les contrôles de crédibilité ne sont pas totalement appliqués par le Royaume-Uni (voir également la réponse au point 74).

77. Les cas dans lesquels le TARIC est mis à jour de manière rétroactive se rapportent à la législation publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* avec effet rétroactif. Ces cas

---

<sup>4</sup> Document TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 Rév 1 du 3 février 2016; veuillez noter que ce document est révisé chaque année en janvier/février; la version 2017 est en cours de préparation et inclura les modifications nécessaires basées sur la mise en œuvre du CDU.

spécifiques sont directement communiqués aux administrations des États membres afin qu'elles puissent prendre les mesures financières nécessaires (remboursement, recouvrement).

81. Le CDU en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016, a introduit l'obligation générale d'utiliser des moyens électroniques pour l'échange et le stockage de données, y compris pour les procédures simplifiées. Tous les systèmes sont développés et déployés conformément au programme de travail du code des douanes de l'Union.

En ce qui concerne les licences et les documents similaires, la Commission travaille depuis juin 2017 sur une proposition législative concernant le «programme relatif au guichet unique de la douane de l'UE», englobant l'interface «Guichet unique de la douane de l'UE: échange de certificats».

Cette interface relie les systèmes de dédouanement nationaux aux bases de données hébergées au niveau central à la Commission qui prend en charge l'exécution électronique des processus commerciaux. Elle inclut une fonctionnalité permettant d'effectuer des vérifications automatiques de la disponibilité des certificats qui doivent être fournis à la douane lors de la présentation des marchandises. Une prochaine version de cette interface, qui sera opérationnelle à la fin de l'année 2018, élargira cette fonctionnalité, plus particulièrement en augmentant le nombre de certificats pris en charge et en assurant la gestion des quantités et les mises en non-valeur au niveau de l'UE.

L'interface est déjà mise à la disposition de tous les États membres sur une base volontaire depuis 2014 (sept États membres l'utilisent actuellement) et la Commission est convaincue que leur nombre augmentera à l'avenir à mesure que ses fonctionnalités seront enrichies. Plusieurs États membres ont manifesté leur intérêt et fait part de leur intention de rejoindre le projet au cours des prochaines années.

84. La Commission a mis à niveau ses systèmes RTCE et Surveillance afin d'aider les États membres à contrôler l'utilisation des RTC. Comme les systèmes nationaux ne sont pas encore mis à niveau – en vertu du CDU, les États membres disposent d'une période de transition allant jusqu'en 2020 pour satisfaire à cette obligation – ce contrôle n'est pas encore possible au moyen du système Surveillance.

Il ne peut être assuré que par des vérifications manuelles des déclarations en douane.

La Commission suivra la mise en œuvre des nouvelles dispositions du CDU lorsque des données suffisantes seront disponibles.

Pour ce type de classement tarifaire erroné, voir également la réponse au point 50.

86. Lors de la publication du rapport spécial n° 23/2000, une base juridique permettant de mettre en place un système de décisions anticipées relatives à la valeur en douane n'existait pas au sein de l'UE.

88. La Commission a entrepris une évaluation conjointe avec les administrations douanières des États membres et le monde des entreprises sur la pertinence, la faisabilité et les incidences – en termes de coûts/avantages, etc. – de l'introduction et de l'application dans l'UE du concept des renseignements contraignants sur la valeur en douane (RCV). La Commission espère pouvoir achever ces travaux et décider de la marche à suivre au début de l'année 2018.

89. Le fait que les États membres ne suivent pas une approche uniforme n'entraîne pas nécessairement la perception de droits de douane insuffisants mais cela reste une possibilité. Les différentes approches appliquées peuvent avoir des effets similaires.

Voir la réponse au point 11.

92. La valeur du seuil peut uniquement être utilisée en tant qu'indicateur de risque pour cibler un envoi, mais ne constitue pas une preuve du prix payé (voir également la réponse au point 11).

95. La Commission a déjà effectué des contrôles concernant la sous-évaluation, notamment des missions au Royaume-Uni en novembre 2016 et mai 2017 et une mission en Slovaquie en 2016, et elle assure actuellement un suivi des rapports concernés. La Commission a également demandé des informations à tous les États membres contrôlés en 2017 sur leurs procédures visant à contrer les risques de sous-évaluation et elle a l'intention d'inscrire cette question au rang des priorités futures.

96. La question de la sous-évaluation des textiles et des chaussures en provenance de Chine fait actuellement l'objet d'un examen approfondi par la Commission.

97. La Commission a vérifié la sous-évaluation dans le cadre des contrôles des RPT du Royaume-Uni de novembre 2016 et de mai 2017. Elle continuera à le faire lors de son contrôle des RPT du Royaume-Uni de novembre 2017. La Commission assure un suivi actif du rapport de l'OLAF sur la sous-évaluation au Royaume-Uni. La Commission continuera de suivre de très près la sous-évaluation au Royaume-Uni et prendra toutes les mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'Union y compris, le cas échéant, les actions en justice prévues par les traités. Voir également la réponse au point 96.

100. Le régime douanier 42 est un système de facilitation important pour les entreprises légitimes. Toutefois, pendant plusieurs années, la Commission, ainsi que la Cour des comptes, ont signalé aux États membres que la procédure pouvait être utilisée à mauvais escient par des fraudeurs et des recommandations ont été formulées à l'attention des administrations douanières et fiscales en matière de contrôle et d'échange d'informations. Les États membres disposent des outils juridiques et opérationnels pour vérifier les opérations du point de vue du risque en matière de douane et de TVA; cependant, ce contrôle requiert une bonne coopération entre les administrations douanières et fiscales au niveau national.

104. Voir les réponses de la Commission aux points 82 et 93 à 99 du rapport spécial n° 23/2016.

106. La Commission est globalement satisfaite du niveau de coopération de la plupart des États membres, en dépit de quelques problèmes ponctuels.

La Commission s'est attelée tout particulièrement à contrôler les procédures douanières des États membres pour mettre un terme aux déclarations incorrectes de l'origine et/ou aux descriptions inexactes des marchandises et lutter contre ces pratiques en mettant davantage l'accent sur les communications AM citées par la Cour des comptes européenne. Il en sera de même à l'avenir.

107. Actuellement, la mention de l'expéditeur dans la déclaration d'importation est un élément de donnée que les États membres peuvent renoncer à fournir. Elle est obligatoire dans les États membres qui n'ont pas choisi cette option. La Commission poursuivra les discussions avec les États membres en 2018 et, selon les résultats, elle pourra envisager de prendre des mesures législatives pour rendre la mention de l'expéditeur obligatoire dans tous les États membres. Il convient de garder à l'esprit que la collecte de cette information entraînera des coûts importants pour les États membres qui ne le font pas encore. La date d'adoption effective dépendra des négociations avec les États membres.

112. Il convient de tenir compte du fait que cette mention renvoie également à la gestion des risques à des fins de sécurité et de sûreté et ne vient pas étayer l'utilité de l'analyse des risques à des fins financières avant l'arrivée des marchandises sur le territoire de l'UE.

113. La Commission continuera de préparer chaque année un rapport sur la performance de l'union douanière. Ce rapport couvrira également le domaine des contrôles douaniers.



Le CDU a conservé la possibilité d'utiliser des simplifications. Un groupe de projet spécial a élaboré des lignes directrices sur l'application des procédures simplifiées.

114. L'analyse des risques à des fins fiscales n'est pas réalisée sur la base des données dont disposent généralement les transporteurs soumettant des déclarations sommaires d'entrée avant l'arrivée des marchandises mais sur la base des données de la déclaration en douane. Toutefois, les données disponibles dans les déclarations sommaires d'entrée peuvent servir pour signaler un envoi spécifique dès son arrivée dans l'UE. Voir également la réponse au point 115.

115. L'objectif de la déclaration sommaire d'entrée est de réaliser une analyse de risque à des fins de sécurité et de sûreté (article 128 du CDU). L'analyse de risque à des fins fiscales est uniquement possible lorsqu'une déclaration en douane est déposée conjointement à la déclaration sommaire d'entrée conformément à l'article 130 du CDU. Les opérateurs qui font usage de cette option bénéficient normalement d'un dédouanement accéléré de leurs marchandises dès l'arrivée. L'introduction d'une obligation de mentionner dans tous les cas l'expéditeur et le destinataire dans la déclaration sommaire d'entrée n'est pas nécessaire car celle-ci n'est pas utilisée à des fins fiscales (voir la réponse au point 114).

118. La Commission estime que les contrôles documentaires et physiques, basés sur l'analyse de risque, doivent également s'appliquer aux marchandises qui sont déclarées par une procédure simplifiée.

Toute pratique persistante qui semblerait incompatible avec la législation douanière applicable de l'UE sera examinée par la Commission dans le cadre d'une éventuelle procédure d'infraction.

Voir la réponse au point 106.

119. Les autorisations pour faire usage des procédures douanières simplifiées à l'importation dépendent des contrôles préalables effectués par la douane. Elles sont accordées aux opérateurs qui fournissent des informations détaillées sur leurs pratiques commerciales.

122. La Commission examine actuellement si la notification de la présentation des marchandises dans le cadre de la procédure d'inscription dans les écritures du déclarant peut être améliorée ou pas. Toutefois, la possibilité pour les OEA d'être dispensés de cette obligation dans certaines circonstances devrait être maintenue afin de tenir compte du fait que ces opérateurs économiques doivent se soumettre à des critères plus stricts.

L'article 233 du règlement d'exécution du CDU limite les possibilités de recours abusif à la procédure d'inscription dans les écritures du déclarant en prévoyant un contrôle préalable solide des demandeurs, un suivi étroit de l'autorisation et la supervision régulière des opérations via un plan de contrôle spécifique à l'opérateur.

123. L'autorisation de statut d'OEA fait l'objet d'un suivi continu. En cas de non-respect des critères applicables aux OEA, les autorités douanières des États membres doivent soit suspendre l'autorisation de statut d'OEA soit la révoquer. Lorsque la Commission a connaissance qu'un État membre n'applique pas la législation de l'UE, elle peut tenter une action en justice appropriée contre cet État membre.

La Commission examine actuellement l'incidence des risques de modèles commerciaux spécifiques, notamment des services de courrier express, au cours de la demande d'OEA et du processus de suivi.

124. La Commission encourage les États membres à utiliser le guide de l'audit douanier en gardant à l'esprit que ces lignes directrices ne sont pas juridiquement contraignantes.

125. Plusieurs États membres n'ont effectivement pas fait état de contrôles a posteriori ou ont déclaré des données qui nécessitaient des précisions. La Commission fournit régulièrement des

précisions méthodologiques à tous les États membres, insiste sur la précision et la fiabilité des rapports et les invite à fournir les informations manquantes et/ou à clarifier les informations fournies le cas échéant. L'analyse de la Commission est généralement partagée et débattue avec les États membres lors des réunions du comité consultatif des ressources propres (traditionnelles).

La Commission continuera à évaluer les rapports des États membres et à insister auprès d'eux sur la nécessité de réaliser des contrôles adéquats, y compris des contrôles a posteriori. Par ailleurs, lors de ses contrôles des ressources propres traditionnelles, la Commission recommande toujours aux États membres de suivre son guide de l'audit douanier, bien que ni le guide ni les contrôles a posteriori ne soient obligatoires.

127. Cette question fait déjà l'objet d'un suivi dans plusieurs États membres, qui ont été invités par la Commission à intensifier leurs efforts afin d'élargir la coopération en matière d'assistance mutuelle entre les États membres concernés.

128. La base de données Surveillance 2 couvre toutes les déclarations en douane de mise en libre pratique à compter de 2011. Un complément important d'éléments de données à collecter est effectivement inclus dans le projet Surveillance 3 qui devrait être mis en œuvre en octobre 2018.

131. La Commission est d'avis que les contrôles a posteriori sont des outils bien moins efficaces pour prévenir et lutter contre la sous-évaluation que les contrôles avant la mainlevée. Elle a systématiquement encouragé les États membres à remédier à la sous-évaluation au moyen de contrôles avant la mainlevée.

132. Le fait que les frais administratifs et d'exploitation dépassent les recettes perçues justifiait la franchise douanière accordée aux envois d'une valeur négligeable.

Toutefois, la Commission reste ouverte à la possibilité d'explorer d'autres facteurs pertinents et d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la législation en vigueur. Cette question sera traitée en particulier par un groupe de projet.

134. D'autres exemptions des droits de douane existent en dehors de celles mentionnées dans le rapport de la Cour des comptes européenne.

Ces franchises et l'incidence de leur application sont actuellement en cours d'examen au sein d'un groupe de projet.

135. En ce qui concerne l'acceptation des demandes d'exonération des droits de douane pour les biens de valeur négligeable par rapport à des biens dont la valeur déclarée est supérieure à 150 euros, la Commission est d'avis que les États membres doivent ajuster leurs systèmes d'importation nationaux de façon à rejeter ces demandes.

Les lots commerciaux qui sont déclarés à tort en tant que cadeaux peuvent faire l'objet de contrôles douaniers car les autorités douanières peuvent décider de vérifier si les conditions d'octroi de l'exonération des droits à l'importation sont remplies.

136. Voir la réponse au point 123.

137. La sous-évaluation est un des problèmes majeurs. Un groupe de projet examinera diverses possibilités pour optimiser les formalités douanières afin de dissiper toutes les préoccupations à cet égard.

138. La Commission est consciente du problème de la sous-évaluation des marchandises. Le problème est particulièrement grave dans le contexte du commerce électronique. Un groupe de projet permettra d'explorer la manière dont ces questions seront traitées dans les États membres et la façon dont le problème devrait être résolu.

139. La question de la perception insuffisante de droits à l'importation sur les envois postaux imposables sera examinée dans un groupe de projet.

140. Un groupe de projet sur les envois de faible valeur traitera la question des pertes de droits de douane mentionnées par la Cour des comptes européenne.

La Commission fait également observer que les lots commerciaux qui sont déclarés à tort en tant que cadeaux peuvent faire l'objet de contrôles douaniers car les autorités douanières peuvent décider de vérifier si les conditions d'octroi de l'exonération des droits à l'importation sont remplies.

141. Le statut d'OEA offre la possibilité d'équilibrer la facilitation des échanges et les contrôles douaniers.

Voir également la réponse au point 123.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

142. Les problèmes liés au cadre juridique sont réglés au moyen du code des douanes de l'Union (CDU) (le code à proprement parler plus ses actes délégués et d'exécution) qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2016. Ses avantages se feront pleinement ressentir lorsque tous les systèmes électroniques prévus pour sa mise en œuvre seront opérationnels. Le CDU a pour principal objectif de mieux protéger les ressources financières de l'Union (ressources propres) i) en renforçant l'étanchéité à la fraude de la législation douanière européenne (c'est-à-dire en comblant les lacunes, en éliminant une interprétation et une application incohérentes des règles et en fournissant aux autorités douanières un accès électronique aux informations pertinentes), ii) en garantissant une application plus harmonisée et standardisée des contrôles douaniers par les États membres, sur la base d'un cadre commun de gestion des risques et d'un système électronique pour sa mise en œuvre, et iii) en introduisant un système commun de garanties. Ces mesures visent non seulement à mieux protéger les intérêts financiers de l'UE et la sécurité et sûreté des citoyens de l'UE mais aussi à prévenir un comportement anticoncurrentiel aux divers points d'entrée et de sortie du territoire de l'UE. Par ailleurs, ce paquet législatif est constamment mis à jour pour corriger les erreurs et incohérences qui peuvent se présenter, en particulier si celles-ci entraînent une application non harmonisée des règles.

143. Voir les réponses aux points 25 et 26.

### **Recommandation 1**

La Commission n'accepte pas la recommandation.

Le Parlement européen a demandé à la Commission de «recueillir des données fiables au sujet du manque à gagner sur les droits de douane et la TVA [...] dans les États membres». La Commission fournit déjà des calculs annuels sur le manque à gagner sur les droits de douane déterminé lors de ses contrôles des RPT. Les montants en jeu sont réclamés aux États membres et perçus en faveur du budget de l'UE.

Le calcul de la Commission, basé sur des données factuelles, est la méthodologie la plus fiable pour établir ce manque à gagner et est utilisé à des fins opérationnelles, notamment pour préparer son programme annuel de contrôle des États membres.

La Commission ne connaît pas d'autre méthodologie adaptée mais est ouverte à toute suggestion d'une méthodologie réalisable pouvant compléter les calculs de la Commission.

Voir également les réponses aux points 25 et 26.

144. La Commission affirme que les États membres qui n'effectuent pas des contrôles courent un risque considérable d'être tenus financièrement responsables, et notamment de se voir appliquer des intérêts de retard, pour les pertes infligées au budget de l'UE. La Commission est d'avis que la possibilité pour les États membres d'être tenus financièrement responsables des erreurs administratives ou des mesures de recouvrement infructueuses les encourage vivement à effectuer des contrôles et à être diligents pour éviter toute responsabilité. Le non-recouvrement par les États membres des montants dus et le défaut de mise à disposition de ceux-ci en faveur du budget de l'UE ne seraient pas conformes aux règlements sur les ressources propres et à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice européenne.

Dans le cadre de la préparation du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission examinera si les modifications apportées au cadre juridique actuel des ressources propres sont de nature à inciter davantage les États membres à réaliser des contrôles efficaces.

145. La Commission ne connaît aucun État membre acceptant que sa part des frais de perception des ressources propres soit trop élevée; le système actuel de coûts de rétention a été adopté à l'unanimité par les États membres.

### **Recommandation 2**

La Commission accepte la recommandation. La Commission évalue actuellement différentes possibilités d'améliorer le financement des services douaniers nationaux dans le prochain CFP. La Commission considère que les opérations douanières des États membres et les coûts de fonctionnement afférents dépendent d'une multitude de facteurs, notamment de la composition structurelle de l'administration des douanes de l'État membre, des ressources à la disposition du service des douanes national et de la structure et du volume des échanges découlant de la situation géographique de l'État membre. Actuellement, la Commission mène une analyse d'impact de l'union douanière pour examiner, entre autres, les possibilités de financement d'investissements dans le domaine douanier à partir des instruments financiers de l'UE.

### **Recommandation 3**

La Commission peut partiellement accepter la recommandation dans la mesure où elle partage l'objectif de la recommandation de la Cour des comptes européenne mais note à ce stade qu'elle n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne ses propositions pour le prochain CFP.

146. La Commission a amélioré sa façon de travailler dans le cadre du développement d'applications douanières nouvelles/mises à jour en faisant intervenir les États membres dès les premiers stades du développement. La question du signalement multiple d'informations douanières, déjà mentionnée aux points 47 et 54 a été largement débattue avec les États membres afin de rendre l'échange d'informations douanières au niveau de l'UE plus rentable. Par ailleurs, dans les projets informatiques actuels, la Commission accorde une attention particulière à leur connectivité avec les autres systèmes AFIS et les systèmes informatiques externes, pour réduire au minimum les efforts des États membres et optimiser la qualité des données, l'utilisation et la finalité de ces systèmes.

Un effort important est également consenti afin de proposer des outils efficaces pour l'utilisation analytique et statistique des données stockées.

### **Recommandation 4**

a) La Commission accepte la recommandation. Bien que la mention de l'expéditeur dans la déclaration d'importation soit déjà obligatoire dans les États membres qui n'ont pas choisi de lever l'exigence en matière de données, la Commission poursuivra ses travaux en collaboration avec les États membres en 2018 et, en fonction des résultats, elle pourra envisager de prendre des mesures

législatives afin de rendre cette mention obligatoire dans tous les États membres. Cette initiative peut entraîner des coûts importants pour les États membres qui ne collectent pas encore ces données.

b) La Commission accepte la recommandation d'être plus précise dans les actions demandées aux États membres dans les communications d'assistance mutuelle, faisant remarquer que le principal objectif restera d'avoir des résultats équivalents. Les demandes d'assistance mutuelle de l'OLAF sont couvertes par le règlement (CE) n° 515/1997 et sont, par conséquent, légales et obligatoires. Les actions proposées aux États membres sont un ensemble de recommandations qui ne sont pas nécessairement adaptées à tous les États membres dans chaque cas.

### **Recommandation 5**

La Commission accepte la recommandation sous réserve des ressources disponibles, des priorités d'enquête et de la volonté du pays tiers de coopérer. Pour l'heure, l'OLAF dispose d'agents de liaison en Chine, aux Émirats arabes unis et en Ukraine.

147. Les cas dans lesquels le TARIC est mis à jour de manière rétroactive se rapportent à la législation publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* avec effet rétroactif. Ces cas spécifiques sont directement communiqués aux administrations des États membres afin qu'elles puissent prendre les mesures financières nécessaires (remboursement, recouvrement).

La Commission aidera les États membres dans le cadre du suivi de l'utilisation des RTC. Les versions mises à niveau des systèmes RTCE et Surveillance facilitent ce suivi depuis octobre 2017. Grâce à l'utilisation de plusieurs rapports prédéfinis, il sera possible de déceler tout défaut d'utilisation ou usage incorrect. Les quantités importées dans le cadre de l'utilisation étendue de ces systèmes feront également l'objet d'un rapport régulier.

Toutefois, les États membres devront également ajuster leurs systèmes nationaux et devront envoyer de nouveaux éléments de données via Surveillance afin d'effectuer un contrôle judicieux. Conformément au CDU, les États membres disposent d'une période de transition allant jusqu'en 2020 pour satisfaire à cette obligation.

Voir également la réponse au point 88.

### **Recommandation 6**

a) La Commission accepte la recommandation. Elle a mis à niveau ses systèmes RTCE et Surveillance afin d'aider les États membres dans le cadre du contrôle de l'utilisation des RTC. Comme les systèmes nationaux ne sont pas encore mis à niveau – en vertu du CDU, les États membres disposent d'une période de transition allant jusqu'en 2020 pour satisfaire à cette obligation – ce contrôle n'est pas encore possible au moyen du système Surveillance.

Il ne peut être assuré que par des vérifications manuelles des déclarations en douane.

La Commission suivra la mise en œuvre des nouvelles dispositions du CDU lorsque suffisamment de données seront disponibles.

b) La Commission n'accepte pas la recommandation à ce stade.

La Commission mène actuellement une étude, à laquelle participent des experts des États membres et des représentants d'entreprises, plus particulièrement dans le cadre d'une consultation publique, afin d'évaluer l'intérêt et la faisabilité dans l'Union d'un système de décisions en matière de renseignements contraignants sur la valeur en douane (RCV).

148. La Commission s'efforce de traiter la sous-évaluation, la déclaration erronée de l'origine et la description inexacte des marchandises dans ses contrôles des RPT, et concentre ses efforts sur le Royaume-Uni. Elle assure également le suivi du rapport de l'OLAF sur la sous-évaluation

concernant le Royaume-Uni. Elle continuera sur cette voie, qui figure au premier rang de ses priorités.

### **Recommandation 7**

La Commission n'accepte pas cette recommandation, puisque la législation actuelle inclut déjà des mesures incitatives majeures pour que les États membres puissent faire face de manière adéquate aux risques de pertes pour le budget de l'UE, sous la forme d'intérêts de retard élevés.

La Commission examinera cependant toutes les améliorations possibles du système de mesures incitatives dans le prochain cadre financier pluriannuel.

149. Actuellement, le système de gestion des risques n'exige pas de contrôles obligatoires dans chaque cas. La Commission examine les mesures envisageables pour améliorer la gestion des risques.

Voir les réponses aux points 114 et 123.

### **Recommandation 8**

a) La Commission n'accepte pas cette recommandation mais est disposée à examiner la question soulevée par la Cour des comptes européenne dans le cadre d'un examen en cours sur la manière de renforcer l'approche du contrôle dans le cas des procédures simplifiées. En ce qui concerne la réalisation d'une analyse des risques financiers avant l'arrivée des marchandises, la Commission renvoie à ses réponses aux points 114 et 115.

b) La Commission accepte la recommandation; en réalité, l'amélioration proposée a déjà été définie dans le cadre du développement du système Surveillance 3 qui sera mis en œuvre en octobre 2018.

c) La Commission accepte la recommandation concernant l'enquête sur le recours abusif aux franchises douanières pour les envois de faible valeur dans le cadre du commerce électronique de marchandises avec des pays tiers. Il s'agit là d'un des domaines touchés par la fraude à la sous-évaluation sur lequel enquête l'OLAF.

La Commission a mis sur pied un groupe de projet composé de représentants des États membres et des opérateurs économiques qui, entre autres, analyseront les défis auxquels est confrontée la douane pour assurer la mise en œuvre correcte des exigences juridiques dans ce domaine.

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	31.5.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	13.7.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	7.11.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	23.11.2017

Les biens entrant dans l'UE en provenance de pays tiers sont soumis à des contrôles douaniers par les États membres avant d'être mis en libre pratique sur le territoire de l'Union. Nous avons examiné si la Commission européenne et les États membres veillent à ce que les procédures d'importation protègent les intérêts financiers de l'UE. Nous avons relevé des faiblesses et des lacunes importantes, qui indiquent que les contrôles ne sont pas appliqués efficacement. Cela a des répercussions négatives sur les finances de l'Union. Nous adressons un certain nombre de recommandations à la Commission et aux États membres afin qu'ils améliorent la conception et la mise en œuvre des contrôles.

4  
1977-2017



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source