



Bruxelles, le 13.12.2013
SWD(2013) 513 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

sur le cadre juridique de l'Union relatif aux infractions et aux sanctions douanières

{ COM(2013) 884 final }
{ SWD(2013) 514 final }
{ SWD(2013) 515 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

sur le cadre juridique de l'Union relatif aux infractions et aux sanctions douanières

1. LE PROBLÈME

La législation douanière relative aux échanges de marchandises entre le territoire douanier de l'Union et les pays tiers est intégralement harmonisée et est compilée dans un code des douanes communautaire (ci-après «CDC») depuis 1992. Une révision en profondeur de ce code a été effectuée dans le règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé), devant maintenant faire l'objet d'une refonte en tant que «code des douanes de l'Union» (CDU), afin d'adapter la législation douanière à l'environnement électronique de la douane et du commerce, d'approfondir l'harmonisation, d'encourager l'application uniforme de la législation douanière et d'apporter aux opérateurs économiques de l'Union les outils propres à développer leurs activités dans un environnement économique mondialisé.

Cependant, en dépit du fait que la législation douanière est pleinement harmonisée, l'application de cette législation, qui doit assurer le respect de la réglementation douanière et l'imposition légale de sanctions, relève de la législation nationale des États membres. La lutte contre les infractions à la législation douanière obéit par conséquent à 27 corpus juridiques différents de règles en matière de sanctions et repose sur 27 traditions administratives ou judiciaires différentes. Cela signifie que les infractions à certaines obligations qui découlent de la législation douanière harmonisée de l'UE sont punies de sanctions dont la nature et la sévérité varient selon l'État membre tenu de les imposer.

L'efficacité de la gestion de l'union douanière, la création de conditions de concurrence équitables pour tous les opérateurs économiques actifs sur le marché intérieur et la mise en œuvre correcte de certaines politiques de l'Union (environnement, agriculture, etc.) dépendent dans une large mesure du caractère homogène de la répression par les États membres des infractions à la législation douanière. Cette mise en œuvre se fonde actuellement sur un système complexe de 27 ordres juridiques et traditions administratives ou judiciaires.

Au niveau international, cela a déjà été, dans le passé, la source d'un certain nombre de problèmes liés au respect par l'Union des règles de l'OMC en ce qui concerne la mise en œuvre uniforme de la réglementation douanière.

Il importe en outre, pour assurer l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques, que la mise en œuvre de la législation douanière et la répression des infractions à cette législation soient communes. Cela a une incidence concrète sur l'accès aux simplifications douanières par le biais du statut d'opérateur économique agréé (ci-après dénommé «OEA») et aux régimes simplifiés équivalents, étant donné que cet accès est fortement conditionné par le profil de l'opérateur économique en

matière de conformité. Or, si les profils des opérateurs ne diffèrent qu'en raison de la réglementation douanière nationale, l'égalité d'accès à ces simplifications peut s'en trouver compromise.

2. QUI EST CONCERNÉ PAR LE PROBLÈME EN QUESTION?

Les opérateurs économiques de l'Union qui sont quotidiennement en relation avec les douanes pour leurs activités sont les plus affectés par l'existence de 27 systèmes différents d'application de la législation douanière de l'Union. Ce sont eux qui sont confrontés au manque de sécurité juridique qui découle des disparités entre les systèmes juridiques des États membres quant au traitement des infractions à la législation douanière de l'Union.

Les administrations douanières des États membres pourraient être empêchées d'«agir comme si elles formaient une autorité unique» en raison de l'absence d'une stratégie de l'Union pour le traitement des infractions à la législation douanière et des sanctions applicables à celles-ci. De telles divergences pourraient faire naître un manque de confiance entre ces administrations douanières.

3. SUBSIDIARITÉ

Dans la mesure où l'Union détient une compétence exclusive, le principe de subsidiarité ne s'applique pas, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE.

Si une action législative est proposée dans le domaine pénal, à la lumière des résultats de l'analyse d'impact, elle relèvera du champ d'application de l'article 83, paragraphe 2, du TFUE. Étant donné que cet article concerne une compétence partagée [conformément à l'article 4, paragraphe 2, point j), du TFUE], une attention particulière doit être accordée au principe de subsidiarité, en vertu duquel l'Union ne doit légiférer que lorsque, en raison de l'échelle ou des effets de la mesure proposée, l'objectif poursuivi peut être mieux réalisé au niveau de l'Union. L'objectif de l'action proposée étant le rapprochement de la législation en matière de sanctions douanières dans les États membres, seule l'Union est en mesure de l'élaborer au moyen d'une législation contraignante. Il est en outre question, en l'occurrence, d'un domaine d'activité parfaitement harmonisé (union douanière), régi par une réglementation pleinement harmonisée, dont la mise en œuvre effective détermine l'existence même de l'union douanière.

4. OBJECTIFS

L'**objectif général** de la présente initiative est d'assurer, pour l'union douanière, l'efficacité de la mise en œuvre de la législation ainsi que de la répression des infractions à celle-ci. L'initiative poursuit les **objectifs spécifiques** suivants:

- 1) assurer une plus grande conformité avec les obligations internationales de l'Union;
- 2) créer un cadre de l'Union propre à uniformiser l'application de la législation douanière en ce qui concerne les infractions et les sanctions;
- 3) renforcer l'égalité des conditions de concurrence pour les opérateurs économiques au sein de l'union douanière.

La réalisation des objectifs spécifiques mentionnés aux points 2 et 3 ci-dessus suppose d'atteindre les **objectifs opérationnels** suivants:

- garantir l'uniformité au sein de l'union douanière des éléments qui déclenchent une sanction (assurer que le même type de comportement, constitutif de la violation d'une ou de plusieurs dispositions de la réglementation douanière, correspond au même type d'infraction);
- atteindre, pour chaque type d'infraction, un barème de sanctions commun à tous les États membres de l'UE;
- réduire les coûts et les obstacles qu'entraîne l'existence de régimes différents d'infractions et de sanctions douanières, pour les entreprises qui accomplissent des formalités douanières dans d'autres États membres.

5. OPTIONS STRATÉGIQUES

Option A — Scénario de référence (statu quo)

Actuellement, la législation douanière de l'Union est totalement harmonisée. Chaque État membre possède cependant son propre régime de sanctions applicable à l'union douanière. Les États membres continueront à veiller au respect des obligations douanières par le biais de la réglementation nationale et les lignes directrices OEA donneront des orientations sur l'interprétation à donner aux critères permettant l'accès au statut d'OEA, mais cela sans aucun effet contraignant.

Option B — Introduire une mesure législative dans le cadre juridique de l'UE en vigueur

Dans ce scénario, la Commission proposerait de modifier la législation douanière de l'Union en vigueur:

- en énumérant les différents types de sanctions administratives (non pénales);
- en élargissant la définition du critère d'«antécédents satisfaisants en matière de respect des exigences douanières» que doivent remplir les personnes qui demandent à bénéficier du statut d'OEA et/ou de diverses simplifications douanières.

Option C — Adopter une mesure législative concernant le rapprochement des types d'infractions douanières et de sanctions non pénales

Cette mesure législative établirait une nomenclature commune d'infractions douanières non pénales fondée sur les obligations découlant de la législation douanière de l'Union ainsi qu'une liste de sanctions s'inscrivant dans un barème commun pour chaque infraction.

Option D — Adopter deux mesures législatives distinctes visant au rapprochement des infractions et des sanctions douanières, tant pénales que non pénales

Cette option va plus loin que l'option C, puisqu'elle devrait comporter à la fois la mesure législative de l'option C et une autre mesure législative, destinée à rapprocher les infractions et les sanctions douanières dans le domaine pénal, étendant ainsi la portée de l'action. Elle engloberait donc toutes les infractions douanières possibles et permettrait un rapprochement des sanctions, aussi bien pénales que non pénales.

Option rejetée — Scénario non contraignant: élaborer des lignes directrices sur l'interprétation de la notion de respect des exigences douanières

Les lignes directrices OEA ont été publiées en avril 2012 et font partie des mesures d'application de la législation douanière en vigueur. Elles sont donc devenues parties

intégrantes du scénario de référence, raison pour laquelle la présente option a finalement été écartée.

6. ANALYSE D'IMPACT

6.1. Option A – Scénario de référence

Chaque État membre conserverait son propre régime de sanction des infractions douanières. Les divergences existant dans la répression des infractions sur l'ensemble du territoire douanier de l'Union ne seraient pas réduites et le risque de limiter l'égalité de traitement des opérateurs économiques, indépendamment de l'État membre dans lequel ils sont établis, demeurerait réel.

6.2. Option B — Une modification de la législation en vigueur s'inscrivant dans l'actuel cadre juridique de l'UE

Les différences existant entre les régimes de sanction des États membres seraient atténuées, étant donné que les sanctions non pénales imposées en cas d'infraction douanière seraient identiques dans l'ensemble de l'Union. De même, l'égalité de traitement des opérateurs économiques au regard de l'accès aux simplifications douanières tendrait à être nettement moins compromise, dès lors que la qualification d'un comportement comme «infraction grave et répétée à la réglementation douanière» ou comme «infraction d'importance négligeable», devant servir à établir si l'opérateur possède des «antécédents satisfaisants en matière de respect des exigences douanières», ne serait plus laissée à l'appréciation des États membres, mais serait définie au niveau de l'Union. Le choix des types de comportement à considérer comme des infractions à la législation douanière et à punir de sanctions douanières non pénales demeurerait néanmoins de la compétence des États membres, de sorte que le traitement des opérateurs économiques resterait différencié en fonction de l'État membre compétent, ce qui signifie que, dans ce scénario, il ne serait pas remédié à tous les problèmes mis en évidence (obligations internationales, mise en œuvre d'autres politiques, etc.).

6.3. Option C — Adopter une mesure législative concernant le rapprochement des types d'infractions et de sanctions douanières non pénales

Ce scénario garantirait une législation commune et simplifiée (dans la mesure où les principales obligations et la liste des infractions seraient communes, tout comme le type et le barème des sanctions douanières), une mise en œuvre plus aisée pour les États membres ainsi qu'une répression plus efficace des infractions douanières. La «proportionnalité» de la sanction se trouverait davantage clarifiée, dès lors qu'une série d'infractions ferait l'objet de sanctions non pénales.

Il résulterait directement de ce qui précède (correspondant au stade de la détection de l'infraction) que le recouvrement des recettes (ressources propres) en temps utile serait amélioré, notamment grâce à l'augmentation des taux de conformité des déclarations, étant donné que le risque de lacunes créées par l'existence de législations nationales divergentes serait limité.

Le respect par l'Union des obligations lui incombant dans le cadre de l'OMC serait renforcé par l'existence d'un instrument juridique établissant un barème commun de sanctions applicables à la violation de la réglementation douanière de l'UE.

L'égalité de traitement des opérateurs économiques pour l'accès au statut d'OEA et aux simplifications douanières serait assurée, étant donné qu'il y aurait moins de

différences entre les États membres en ce qui concerne le traitement des infractions graves. L'interprétation du critère du «respect de la législation douanière» serait ainsi davantage uniformisée.

6.4. Option D — Adopter deux mesures législatives distinctes visant au rapprochement des infractions et des sanctions douanières non pénales, d'une part, et pénales, d'autre part

Ce scénario se fonde en partie sur le précédent, conservant tous les avantages déjà décrits en rapport avec l'option C et y ajoutant l'intérêt de faire intervenir l'UE dans les deux domaines de sanction: le non pénal et le pénal.

Si une action de l'Union se justifie, le législateur européen doit décider si des sanctions pénales sont nécessaires ou si des sanctions administratives communes suffisent. La base juridique de la mesure législative dans le domaine pénal – l'article 83, paragraphe 2, du TFUE – s'appuie sur l'idée de ne recourir au droit pénal qu'en dernier ressort. Les propositions de droit pénal fondées sur ledit article porteront généralement sur des domaines dans lesquels existent déjà des régimes de sanctions non pénales de l'Union. Actuellement, dans le présent cas, aucun régime de sanctions n'a été défini au niveau de l'UE. Il n'existe pas donc pas suffisamment d'éléments incitant à conclure que le droit pénal est nécessaire. La récente proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹ couvre en partie certaines des infractions douanières ayant une incidence sur la perception des ressources propres. Il serait donc judicieux, pour déterminer si les infractions douanières relevant du droit pénal nécessitent une action législative, d'attendre que la mesure législative en matière non pénale soit en place et que la directive relative à la protection des intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal soit applicable.

7. ÉVALUATION COMPARÉE DES OPTIONS

Le tableau figurant ci-après a été établi afin de présenter l'utilité de chaque option et de contribuer ainsi à déterminer le scénario à privilégier.

Options	Impact économique	Impact environnemental	Coûts administratifs supplémentaires pour les États membres	Cohérence des actions	Droits fondamentaux	Évaluation globale
A	0	0	0	0	0	0
B	+	+	++	0	0	+
C	+++	++	++	+++	++	+++
D	++	++	+	+	++	++

Importance de l'impact par rapport au scénario de référence (correspondant à l'indice 0): 0, pas de changement attendu par rapport au scénario de référence; de + à +++, effet positif escompté, dont l'intensité est indiquée par le nombre de signes plus.

8. SUIVI ET ÉVALUATION

- Les États membres

¹ COM (2012) 363/3

sont invités à fournir à la Commission des réponses concernant les cas déjà présentés au sein du groupe de projet chargé des sanctions douanières, afin de permettre d'évaluer l'efficacité de la présente initiative. Les États membres donneront aussi des indications sur la manière dont ils prennent en considération les antécédents des opérateurs économiques en matière de respect des exigences douanières, lorsqu'ils accordent l'accès aux simplifications douanières et au statut d'OEA. Ils communiqueront aussi d'autres données de nature générale, comme le nombre de déclarations déposées, le nombre de sanctions infligées et le montant moyen de celles-ci.

- Les opérateurs économiques

répondront à un questionnaire comportant les mêmes questions que le deuxième questionnaire utilisé pour établir le présent rapport ainsi que quelques questions supplémentaires destinées à évaluer si, et comment, cette initiative a pu améliorer la compétitivité.