



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

SYNTHÈSE 57^{ème} RÉUNION DU CLUB CLE-DOUANES 16 Juin 2016 « DÉMOCRATISER LES CONTRÔLES DOUANIERS »

LEXIQUE faciliter la lecture :

AMR : Avis de Mise en Recouvrement

BAE : Bon À Enlever

BDU : Biens à Double Usage

CDC : Code des Douanes Communautaire

CDU : Code des Douanes de l'Union

CDN : Code des Douanes National

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

DCN : Dédouanement Centralisé National

DED : Direction des Enquêtes Douanières

DI : Direction Interrégionale (des douanes)

DNRED : Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes
Douanières

DOP : Documents d'Ordre Public

DR : Direction Régionale (des douanes)

GUN : Guichet Unique National

OEA : Opérateur Économique Agréé

PDU : Procédure de Domiciliation Unique

PIF (directive) : Protection des Intérêts Financiers

PV : Procès-Verbal

RCO : Renseignement Contraignant sur l'Origine

RTC : Renseignement Tarifaire Contraignant

SARC : Service d'Analyse de Risque et de Ciblage

SGC : Service Grands Comptes

SRE : Service régionale d'Enquête

TGAP : Taxe Générale sur les Activités Polluantes

TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits
Énergétiques

TSVR : Taxe Spéciale sur certains Véhicules Routiers

TVE : Taxe sur la Valeur Environnementale

MICHÈLE PETITGENET

Présidente de l'ODASCE

Rappel des objectifs de la 57^{ème} session du club Clé-Douanes :

- ▶ Qui fait quoi en matière de contrôle en France ?
- ▶ Quels sont les impacts du CDU sur la politique de contrôles en France ?
- ▶ Quels avantages pour les entreprises OEA ?
- ▶ Quelles actualités juridiques et contentieuses (délai de reprise, rescrit...) ?
- ▶ Où en sont les chantiers juridiques européens qui impacteront la matière douanière ?

INTRODUCTION DE MAITRE MARC BROCARDI

Avocat - ARSENE TAXAND

Démocratiser le contrôle

C'est une bonne chose car cela signifie que tout le monde est contrôlé avec les mêmes règles, la pratique en atteste. La démocratisation du contentieux, elle, a réellement commencé en 2003 avec la création de l'AMR (avant : transaction ou procédure pénale), car il donne la possibilité aux opérateurs de contester la dette douanière. Cependant on n'a pas fait évoluer les règles de prescription pénale (toujours 3 ans à compter du PV de notification malgré les évolutions récentes) aussi l'administration doit initier une procédure au pénal pour conserver la possibilité de solliciter le paiement de pénalités dans un cadre transactionnel, alors même qu'un jugement définitif est loin d'être obtenu au civil. Cela contraint tant l'administration que les opérateurs à gérer plusieurs procédures pour un même dossier. Ce qui est particulièrement complexe, onéreux et difficile à expliquer, notamment à des sociétés étrangères. Dans ce cas, si la démocratisation a eu des effets vertueux avec



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

une augmentation des contestations, elle aurait dû être accompagnée également d'une réforme plus poussée pour éviter cette multiplication des procédures.

La politique des contrôles

Il n'y a pas eu assez de communication sur la politique des contrôles ce qui a amené une perception erronée notamment pour les OEA : il n'y a pas plus de contrôles pour les OEA mais ils sont perçus comme plus nombreux parce que l'analyse de risque est plus efficace. Néanmoins tout cela demeure assez ésotérique : comment se répartissent les contrôles ? Quelle analyse de risque ? Avec le risque de multiplication des procédures pour les opérateurs (contrôles ex-ante, ex-post etc.) surtout qu'avec le CDU on tend vers plus d'harmonisation des politiques de contrôle.

Impacts du CDU en matière de contrôle

- Les avantages du statut OEA : il permet d'être soumis à moins de contrôles que les non OEA, et d'avoir le choix du lieu de contrôle, mais quel contrôle : sûreté- sécurité ou dette douanière et fiscale ?
 - Le contradictoire : inclusion du droit d'être entendu est une avancée notable qui se nourrit de la connaissance et de la création d'une vraie fonction douane dans l'entreprise.
 - La mise en œuvre des nouvelles règles du délai de reprise implique la gestion de différents délais pour les enquêteurs : 5 ans pour la dette douanière, 3 ans pour la TVA import, 3 ans pour la responsabilité pénale; et quid de l'exercice du contrôle en cas d'autoliquidation de la TVA ?
 - Le rescrit : le rescrit fiscal existait déjà pour les taxes nationales, pour les dettes douanières, le CDU a repris globalement le dispositif prévu à l'art 220 du CDC permettant le non recouvrement ou la remise des droits en cas d'erreur des autorités douanières matérialisé dans une décision individuelle par exemple.
- En France on a une tendance à aller vers l'administration mais cela a toujours existé en matière douanière (RTC, RCO et Rescrits valeur permettent la sécurisation des risques)

Les chantiers juridiques européens

- Projet de règlement sur le parquet européen : plus abscons, une approche harmonisée de la fraude
 - Projet de directive sanctions : il y a la question du seuil mais aussi la définition de qu'est-ce que la fraude ? Qu'est-ce que l'intention de fraude ? Est-on toujours dans une logique pénale ? Il s'agit de marchandises en mouvement il est donc normal d'avoir des pouvoirs assez forts en phase de contrôle mais on peut se demander si ce tout pénal en phase contentieuse a un sens, notamment dans le contexte de l'OEA.
- Ne pourrait-on pas imaginer qu'on fait le tri et qu'il n'y ait plus d'ambiguïté entre la sanction fiscale et la sanction pénale ? Il y a matière à réflexion concernant la dépenalisation, mais il y a des contraintes aussi avec les fraudes généralisées (carrousel TVA et quotas). Il est absolument nécessaire de faire la différence entre fraude et erreurs commises de bonne foi et d'adapter les règles du contentieux douanier en ce sens.

INTERVENTION DE LA DGDDI – Sous-direction D Affaires juridiques, contentieux, contrôles et lutte contre la fraude

JEAN-PAUL BALZAMO - Sous-Directeur

MICHEL BARON - Chef du bureau D1 Affaires juridiques et contentieuses

MICHEL MARIN - Chef du bureau D2 Politique des contrôles

Le souci de l'administration française est de faire le tri entre le bon grain et l'ivraie, afin de se polariser sur l'ivraie. L'administration des douanes essaie de faire une communication interne sur la fraude : fraude patentés (contrefaçon, espèces menacées...) fraude en col blanc (taxe carbone...) et utilise des indicateurs de performance et d'orientations des contrôles afin de se concentrer sur les enjeux importants (fiscalité énergétique, origine, droits anti dumping etc.) et les fraudes.



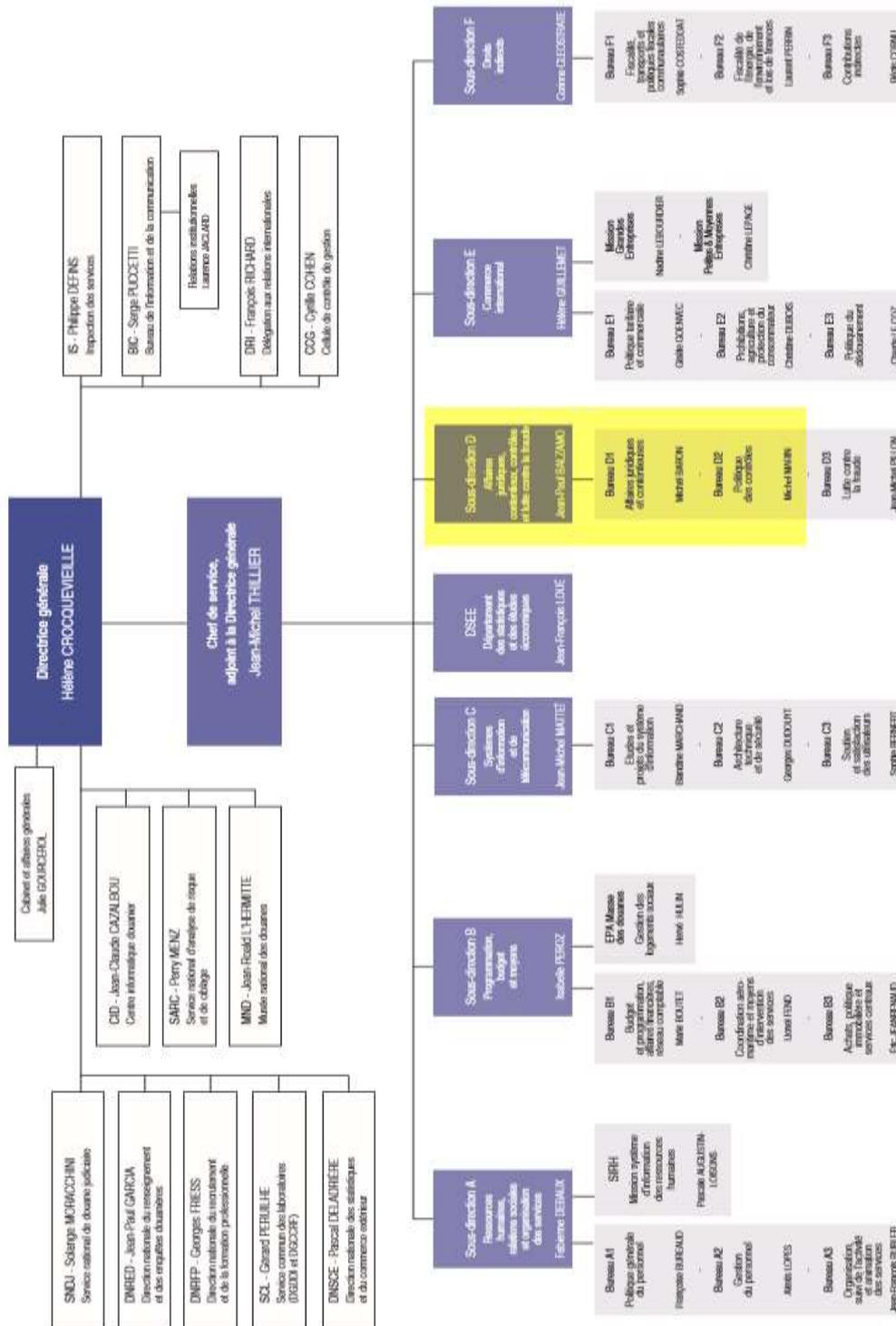
O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation et la Simplification du Commerce Extérieur

L'ORGANISATION ET LA POLITIQUE DES CONTRÔLES

Présentation de l'Organigramme des services centraux de la DGDDI et de l'organisation territoriale

Organigramme services centraux de la DGDDI - Source www.douane.gov.fr





O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur



Source : www.douane.gouv.fr

A compter du 1^{er} janvier 2017 : configuration de la régionalisation douane avec le droit commun et les nouvelles régions soit 12 interrégions avec plus de lisibilité interne et externe. La direction interrégionale exerce l'ensemble des missions dévolues à la douane y compris en matière de contrôles et contentieux et délèguera les missions opérationnelles aux directions régionales.

La politique des contrôles définie nationalement par la direction générale des douanes est déclinée au sein des interrégions douanières et le pilotage des contrôles est confié aux pôles d'orientation des contrôles des directions régionales.

Un nouvel acteur douanier vient compléter ce schéma, il s'agit du SARC (service d'analyse de risque et de ciblage), qui a pour vocation de mieux orienter les contrôles réalisés par les services.

Q : Le seuil de délégation de transaction va-t-il être modifié ?

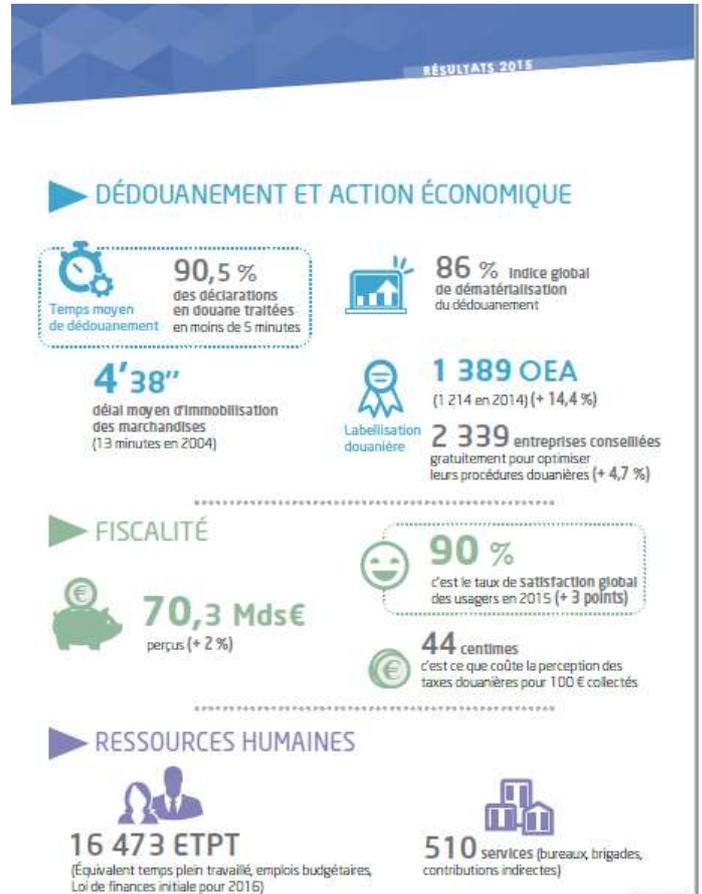
R : Non ce qui était de la compétence de la DR sera de la compétence de la DI qui re-délèguera au niveau des DR avec subdélégation possible. But : fluidifier et rendre les contentieux plus rapides.



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

La douane en chiffres - Source www.douane.gouv.fr – Résultats de la douane 2015



Commentaires : Le délai moyen d'immobilisations de 4'38" mais avec plus de 377, 4 millions de droits redressés dus à la modernisation de la politique des contrôles.

Articulation des contrôles

- Le contrôle ex ante (157 548 en 2015) : il est réalisé par les 170 bureaux de douane actuels et porte sur la déclaration en douane avec contrôle documentaire et physique et donc immobilisation de la marchandise.
- Le contrôle ex post 1 (4 600 en 2015) : réalisé par les bureaux de douane, c'est un contrôle de régularité des opérations douanières notamment documentaire et du respect de la législation en vigueur. Depuis 2008 et la dématérialisation de la déclaration en douane, une cellule du bureau de douane a la possibilité d'effectuer un contrôle des documents joints à la déclaration dans les 4 mois qui suivent la libération de la marchandise.
- Le contrôle ex post 2 (926 en 2015) : réalisé par les SRE et la DED, leur finalité est la lutte contre la fraude sur l'ensemble de la période non prescrite.

Il y a eu parfois des chevauchements entre ces différents contrôles. Notre volonté est de mettre en œuvre plus de cohérence à l'avenir pour éviter la redondance des contrôles pour les opérateurs et pour la douane et donc d'avoir également une cohérence au niveau des structures de contrôles. But : contrôler moins mais contrôler mieux.



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

Avant : appréhension subjective des agents de contrôle et multiplication des acteurs (analyse de risque faite par la DNRED, les bureaux réglementaires de la DGDDI, au niveau régional et aussi dans les bureaux de douane).

Aujourd'hui : développement et modernisation de l'analyse de risque et réduction des intervenants avec la mise en place de « profileurs » de la fraude et de profils de sélection automatisés. Après 3 ans de travail, il a été créé au niveau central un Service d'Analyse de Risque et de Ciblage (SARC) qui permettra une approche harmonisée des contrôles sur tout le territoire avec un dispositif plus cohérent et plus fluide.

Le SARC, implanté à Paris depuis le 1^{er} juin 2016, est chargé de l'intégralité des analyses de risques sur l'avant dédouanement, le dédouanement et la fiscalité. Ce service sera doté à moyen terme de fonctionnalités permettant le traitement et la valorisation de données en masse (data mining). Les profils mis en place nécessiteront toujours l'intervention d'analystes douaniers et il y aura toujours une « veille écran » permettant que les décisions de contrôle soient prises par le bureau de douane.

Les critères de ciblage se feront à partir de profils de sélection nationaux et de profils de sélections régionaux en adéquation avec les profils nationaux. Les profils seront eux-mêmes analysés pour ne garder que les meilleurs et ainsi éviter l'immobilisation inutile de marchandises.

Cela se traduit par des circuits de sélection selon 3 couleurs :

- vert = BAE H24, ces flux ne sont pas visibles par le contrôleur.
- rouge = risque potentiel, associé à un timer, il permet au contrôleur décider du contrôle, mais le timer ne peut être renouvelé qu'une fois afin de limiter le temps d'immobilisation.
- noir = risque réel, la déclaration en circuit noir nécessite une intervention humaine pour basculer en vert ou en contrôle, le profil noir est un profil qui demande plus d'attention.

Si cela peut être vécu par les agents comme une perte de maîtrise et une déresponsabilisation, ce n'est pourtant pas le cas car cela évite les pertes de temps et l'accent est mis sur les déclarations à risques.

Objectifs : diminuer le poids du contrôle grâce au développement d'outils internes de ciblage et analyse de la performance des profils locaux par le SARC afin d'obtenir une photographie du contrôle associé à un classement de performance des profils.

Le dédouanement centralisé et les contrôles

La mise en place du DCN dans le cadre du CDU abouti à une nouvelle méthodologie de travail en réseau. Avant, chaque bureau de douane avait une capacité de décision de mise sous contrôle autonome, puis, avec la PDU, les bureaux ont commencé à travailler en réseau. Le dédouanement centralisé dissocie les flux physiques des flux documentaires et oblige à redéfinir les rôles de chacun. Le bureau de déclaration effectue les contrôles documentaires et prescrit les contrôles physiques au(x) bureau(x) de présentation.

Les contrôles de régularité ex-post 1 deviennent de la compétence exclusive du bureau de déclaration.

Cela amène à une harmonisation de l'approche qui sera accentuée en 2017 avec la mise en place du SGC et des pôles d'expertise.

Pour les contrôles ex post 2 (lutte contre la fraude) le SARC va orienter les contrôles des SRE et de la DNRED et il sera aussi le coordonnateur pour éviter qu'une entreprise ne soit pas contrôlée deux services en même temps.

Q : Si le ciblage en contrôle ex ante est efficace pourquoi maintenir 2 types de contrôles ex post ?

R : Même si le contrôle ex ante est efficace, il porte sur un nombre limité de déclarations [157 548 contrôles ex ante sur 9.2 millions de déclarations import/export/an (hors fret express)] alors que le contrôle ex-post 1 porte surtout sur des demandes de documents aux opérateurs. Jusqu'en 2008 la douane avait les déclarations et les pièces jointes et le CERDOC effectuait des contrôles documentaires différés. Si le contrôle était conforme c'était



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

transparent pour l'entreprise. Avec la dématérialisation, le bureau a les déclarations mais pas les PJ, et il exerce son droit de communication pour obtenir ces PJ ce qui a donné l'impression de plus de contrôles. On ne recherche pas la même chose en contrôle ex-ante et contrôle ex-post 1 et ce dernier est important pour avoir un contrôle ex ante de qualité.

Q : L'impression pour les OEA d'être plus contrôlés perdure...

R : Il n'y a pas de raisons cachées ou objectives pour ça. L'OEA est un partenaire fiable et ne doit pas générer plus de contrôle, mais sur des problématiques produits, on ne s'interdit pas de contrôler les OEA. Néanmoins la coordination contrôle ex post 1 / ex post 2 est à parfaire et la nouvelle organisation à partir de 2017 doit permettre d'éviter certains chevauchements qui se sont produits jusqu'ici.

Q : Lorsque les PJ seront dématérialisées, les contrôles ex post 1 se feront de nouveau de façon transparente ?

R : Non, car même si l'art 95 du CDN prévoit un coffre-fort numérique, sa consultation est assimilable à un droit de communication dans le cadre d'un contrôle donc, dans une politique de transparence, il est normal que l'entreprise soit informée.

Q : Est-ce qu'il est possible pour l'entreprise d'avoir ses statistiques sur les contrôles ex-ante lorsqu'elle n'a pas l'information parce que les dédouanements sont effectués via un commissionnaire en douane ?

R : Non, pas de statistiques publiques sur les contrôles ; c'est le rôle du commissionnaire en douane de fournir l'information à l'entreprise dans le cadre de son obligation de reddition de compte, à rappeler dans les contrats avec les prestataires.

Q : Combien de fonctionnaires seront affectés au SARC ?

R : 31 au 1^{er} septembre 2016, 45 à terme.

Q : Au niveau contrôle, est-ce qu'il pourrait être intéressant que le numéro OEA soit repris sur la déclaration en douane ?

R : Oui.

Les apports du GUN (Guichet Unique National)

Si près de 100 % des déclarations sont dématérialisées et qu'on présente la plupart des PJ en différé, il est toujours obligatoire de présenter les DOP papier à l'appui de la déclaration.

Grâce au GUN la vérification de la recevabilité des DOP va être automatisée afin de fluidifier le dédouanement, et concentrer les contrôles sur les flux à risque.

Le Périmètre : 30 DOP, 15 administrations et 400 000 déclarations en douane électroniques concernées à terme.

Au total 14 000 déclarations en douane ont été déposées dans le cadre du GUN depuis début 2016.

Ces chantiers vont permettre aux bureaux de douane de se concentrer sur des contrôles plus pertinents que des contrôles documentaires. Même si on est OEA, si le produit est soumis à DOP, la déclaration bascule en contrôle ex ante avec présentation du document.

Q : Actuellement il y a 2 DOP dans le GUN, à quel horizon les autres DOP seront-ils intégrés dans le GUN ?

R : On ne travaille pas par document mais par ministère. L'objectif est de partir sur les chantiers avec les partenaires qui sont prêts à avancer sur la dématérialisation et aussi viser les documents qui sont le plus souvent demandés.

Les avantages OEA



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

3 avantages du statut OEA pour l'aspect « contrôles » : le choix du lieu de contrôle (sur accord préalable), le traitement prioritaire (contrôles et analyses laboratoires) et un barème d'allègement des contrôles avec une modulation de portée nationale selon le risque évalué, la « jauge OEA » :

- Risque faible : 95 % en moins de contrôle par rapport aux non-OEA
- Risque moyen : 75% en moins de contrôle par rapport aux non-OEA
- Risque élevé : 60 % en moins de contrôle par rapport aux non-OEA

La modulation est calculée par rapport à un taux moyen de contrôle et pas par rapport à la situation de l'entreprise avant obtention du statut OEA. La jauge est un dispositif interne pour contraindre les services à assurer le suivi de ces allègements et elle va être améliorée dans les mois à venir en tenant compte de différents critères (statut de l'opérateur mais aussi de ses partenaires tels que les représentants en douane etc.).

Q : Les % d'allègements sont-ils les mêmes pour les contrôles ex post 2 ?

R : Non, car l'ex post 2 concerne la lutte contre la fraude.

Nous menons en ce moment une expérimentation sur une grille d'analyse de risque entièrement automatisée : nombre de déclarations / nombre de contrôles / nombres de contrôles non conformes. Nous avons fait le ratio et le résultat a montré des non OEA mieux classés que des OEA, cela est parfois lié à l'application par ces derniers d'une réglementation compliquée. Cela permet aussi de sensibiliser les services d'action économique afin de faire des audits de suivi ou proposer une démarche OEA.

La centralisation permet d'avoir une vision globale des OEA afin que le travail d'audit soit également uniformisé. Ce serait bien de le faire également au niveau européen.

Q : Le postulat de départ est erroné car le problème est la définition de la fraude. Ne pas déclarer la marchandise c'est de la fraude mais une différence d'interprétation de classement, qui fait l'objet de discussions au niveau du comité européen, est également qualifiée de fraude, même pour un OEA qui devrait être traité différemment d'un fraudeur.

R : D'entrée s'il y a un conflit d'interprétation opérateur/administration donc nous ne sommes pas dans la voie transactionnelle et la seule possibilité est d'aller en justice. Mais dans un cas il y aura des sanctions importantes (fraudeurs) et dans l'autre cas, pas de sanctions (bonne foi)

Conclusion : une politique des contrôles qui va vers une réduction du nombre et une harmonisation des contrôles.

LES ACTUALITÉS JURIDIQUES ET CONTENTIEUSES

Le droit de reprise

Jusqu'à présent le délai de prescription, le délai de conservation des documents et le délai de reprise étaient de 3 ans. Le délai pour poursuivre les infractions douanières (art 351 du CDN – délits ou infractions) est celui de droit commun soit 3 ans. *Néanmoins il y a actuellement des débats à l'Assemblée Nationale pour étendre le délai de prescription de droit commun à 6 ans pour les délits et 10 ans pour les crimes.*

La modification du délai de reprise dans le CDU a cassé cette architecture des « 3 ».

Applicatif en France :

Sur les taxes nationales (TVE, TGAP, TICPE, TSVR etc.) : le délai de reprise de 3 ans reste inchangé et la prescription trentenaire a été abandonnée.



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

Sur la dette douanière (droits de douane et droits antidumping) : le délai de reprise passe de 3 ans avec prescription trentenaire possible, à 5 ans et 10 ans maximum (si interruption du délai) avec abandon de la prescription trentenaire.

Cas particuliers de l'art 354 ter du CDN : cas où la douane n'est pas forcément à l'initiative de l'enquête (menée par le SNDJ par exemple comme des fraudes à la TVA pour masquer des fraudes douanières) et dont le fait générateur est prescrit au niveau douanier. Possibilité pour la douane de recouvrement de la dette douanière, mais pas de possibilité de transaction ou de poursuites. Mais comme le délai de conservation des documents est de 3 ans, soit la douane les a dans le cadre de l'enquête judiciaire soit le montant de la dette ne pourra pas être calculé. A défaut de liquidation de la dette, le recouvrement n'est pas possible.

Applicatif en ce qui concerne le délai de reprise de la dette douanière :

- Avant le 1^{er} mai 2016 : délai de reprise de 3 ans mais avec possibilité de PV interruptifs successifs illimités et prescription trentenaire en cas d'acte frauduleux.

- Depuis le 1^{er} mai 2016 : délai de reprise de 5 ans mais avec une limitation à 10 ans maximum en cas de PV interruptif (et non plus illimités) et abandon de la prescription trentenaire.

Attention, ce nouveau délai de 5 ans s'applique aux faits générateurs de la dette douanière non prescrits au 1^{er} mai 2016. Exemple : une dette douanière née le 1^{er} janvier 2014 et qui ne serait pas éteinte au 1^{er} mai 2016 le délai de reprise court jusqu'au 1^{er} mai 2019. Pour simplifier : toute opération effectuée après 1^{er} mai 2013 relève du délai de reprise de 5 ans.

Problème : incohérence des délais de conservation (3 ans) et de reprise (5 à 10 ans).

Q : Pouvez-vous donner un exemple avec le cas d'un PV interruptif ?

R : Le 6 mai 2016 une déclaration est faite avec une fausse déclaration d'espèce = date du fait générateur de la dette douanière. Avec le CDU le délai de reprise est de 5 ans soit jusqu'au 5 mai 2021 23h59. Le 3 mai 2019 : un PV interruptif est émis, on repart pour 5 ans suite à interruption. Un nouveau PV interruptif est émis le 4/05/2023, il ne pourra pas repartir pour 5 ans car on ne peut pas dépasser la limite de 10 ans suivant l'année au titre de laquelle l'imposition est due soit le 07/05/2027.

Q : Et si le fait générateur est le 17/12/2013 ?

R : 17/12/2013 = fait générateur, au 1^{er} janvier 2016 la dette douanière est non prescrite, elle le sera le 17/12/2018 sauf en cas de PV interruptif, l'interruption ne pouvant dépasser la limite de 10 ans suivant l'année au titre de laquelle l'imposition est due, soit le 17 décembre 2024

Q : Dans combien d'Etat membres le contentieux douanier relève-t-il du droit pénal ?

R : 7 pays sont en tout pénal en plus de la France, dans certains pays cela peut relever du droit administratif ou pénal, d'autres uniquement de l'administratif pur.

Q : D'autres Etat membres pratiquent-ils l'interruption de la prescription par voie de procès-verbal car dans le CDU on parle de suspension et non d'interruption, on ne remet pas les compteurs à zéro.

R : la Belgique et la Pologne fonctionnent comme nous mais nous n'avons pas de récapitulatif pour tous les états. Pour beaucoup c'est la jurisprudence qui est appliquée. Le CDU ne peut pas prévoir l'interruption uniquement la suspension.

Q : Cela pose le problème de la gestion du risque pour les entreprises. En ce qui concerne la Belgique, elle applique la suspension et pas l'interruption.

R : Il s'agit aussi d'une culture interne dans les SRE car il n'est pas acceptable qu'une enquête dure plus de 3 ans



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

En tout état de cause, la différence entre interruption et suspension n'est pas un élément pertinent pour déterminer si la sécurité juridique des entreprises objet d'une enquête est mise en danger.

Dans un régime de suspension, tout dépend de la manière dont le délai de suspension est appliqué : ce délai peut être très long de sorte que, au final le délai total de prescription pourrait être aussi long que dans un régime d'interruption. Pire encore, la suspension du délai peut dépendre de l'accomplissement d'un acte dont on ne connaît pas la date (exemple, le délai de reprise est suspendu dès qu'un contrôle débute, jusqu'à la fin de ce contrôle), ce qui a pour effet de générer encore plus d'insécurité pour les entreprises.

Q : Si le CDU ne régit pas l'interruption mais uniquement la suspension, le législateur français pourrait modifier le CDN et prévoir seulement un PV de notification, et pas d'interruption, cela modifiant le droit de reprise afin de limiter la durée du contrôle et d'harmoniser avec la fiscalité.

R : On ne peut dire qu'il n'y a pas d'interruption de la prescription en matière fiscale. En matière fiscale, la prescription peut être, à la fois suspendue et interrompue.

Par exemple :

- l'Article 189 du LPF prévoit que la prescription est interrompue :

- * par la notification d'une proposition de rectification ;
- * par des déclarations ou notifications de procès-verbaux ;
- * par tous actes comportant reconnaissance des redevables ;
- * ou par tous autres actes interruptifs de droit commun ;

- l'Article L188A du LPF prévoit une suspension du délai de reprise en cas de demande d'informations à l'autorité fiscale d'un autre Etat membre : « *lorsque l'administration a, dans le délai initial de reprise, demandé à l'autorité compétente d'un autre Etat ou territoire des renseignements concernant un contribuable, elle peut réparer les omissions ou les insuffisances d'imposition afférentes à cette demande, même si le délai initial de reprise est écoulé, jusqu'à la fin de l'année qui suit celle de la réception de la réponse et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle au titre de laquelle le délai initial de reprise est écoulé* ».

Par ailleurs, si le contentieux fiscal était administratif il y a un accroissement ces dernières années de la pénalisation dans le domaine fiscal. Par ailleurs le CDN s'occupe également de fraudes « très » pénales comme les trafics ce qui amènerai à faire 2 codes pour 2 catégories de fraudes soit à complexifier un droit douanier déjà compliqué pour les agents et pour les redevables. On réfléchit plutôt à faire un bornage sur les dettes fiscales comme cela a été fait sur les dettes douanières.

Q : Pour les fiscalistes et les commissaires aux comptes, le problème réside dans le manque de visibilité notamment lorsque qu'il n'y a pas de notification de fin de contrôle. C'est un élément qui figure dans la charte des contrôles douaniers mais qui n'est pas toujours appliqué dans la pratique.

R : Ce n'est pas normal, nous ferons une instruction aux services pour l'application de la notification de fin de contrôle.

Q : Dans le droit fiscal en cas d'infraction intentionnelle, l'administration fiscale doit prouver l'élément matériel et la volonté d'éluder. Pourquoi ne pas intégrer l'élément intentionnel dans les infractions douanières et aligner le droit douanier et le droit fiscal pour tous les agissements non intentionnels qui seraient couverts par la prescription de 3 ans, et ne seraient couverts par la prescription de 5 ans que les volontés d'éluder etc.

R : La tendance de fond est d'aller vers plus de pénalisation en droit fiscal et par ailleurs la douane gère tout ce qui a trait à la marchandise : la fiscalité mais aussi les prohibitions etc.



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

Q : L'économie numérique mélange les produits et les services, à l'origine des codes c'était différent. Avec la digitalisation de l'économie il faut de la sécurité pour les entreprises. C'est une mesure qui ne coûterait rien et ne changerai rien aux méthodes de travail

R : Ce sont des questions légitimes mais cela obligerait à réécrire entièrement le CDN avec le problème des prérogatives permettant les investigations, aujourd'hui il y a d'autres travaux et de nouveaux process notamment avec la dématérialisation. On ne peut pas conduire tous les chantiers en même temps.

Q : La fraude est multiple et la douane est une administration à plusieurs facettes, on pourrait concevoir le tri entre le bon grain et ivraie avec des sanctions administratives pour le bon grain et pénales avec les prérogatives qui vont avec pour le mauvais grain. Cela garantirait aux non fraudeurs une reconnaissance de leur bonne foi avec des sanctions administratives raisonnables...

R : Le législateur est censuré par le conseil constitutionnel : cela signifierait avoir tout pouvoir avec de grandes prérogatives en matière d'enquête et ensuite, en fonction, des sanctions administratives ou pénales ce qui est incompatible constitutionnellement car un agent ne sait pas sur quoi il va tomber lors d'un contrôle : fraude à caractère fiscal ou trafic ? Quelle prérogative a-t-il utilisé lors du contrôle ?

Problème : le CDN est imbriqué et a une logique mais il faudra sûrement revoir l'organisation des sanctions.

Par ailleurs la directive PIF (Protection des Intérêts Financiers) de l'UE va dans le sens de la pénalisation, avec un seuil de 10 000 euros au-delà duquel on est dans le champ pénal.

Le droit positif aujourd'hui prévoit 3 seuils :

- En deçà de 4 000 € : liberté laissée aux Etats membres
- de 4000 et 50 000 : sanctions pénales
- plus de 50 000 : sanctions pénales + privation de liberté

Ce qui nourrit la symbolique au niveau de l'UE : pour la protection des intérêts financiers on va avoir pour l'harmonisation un mode de poursuite (parquet européen) et des sanctions (directive PIF).

Le rescrit

Le rescrit en matière de taxes nationales : il existe dans le livre de procédure fiscale et l'art 345 bis du CDN empêche la douane d'émettre un AMR si le redevable a appliqué un texte fiscal, selon les prescriptions publiées par voie d'instruction ou de circulaire ou si l'administration, à la demande de l'opérateur, a pris formellement position au regard d'une disposition fiscale. Cela doit être une position écrite, explicite, expresse et nécessairement la réponse ne peut se limiter à l'appréciation des faits mais en tire les conséquences et les solutions fiscales par rapport aux textes législatifs et réglementaires qui s'appliquent.

Le rescrit en matière de dette douanière : il y a des bases juridiques européennes telles que la remise ou le remboursement (art 119 et 120 du CDU) et les renseignements contraignants (art 33 et 35 du CDU) et le redevable peut opposer à l'autorité douanière une erreur qu'elle aurait pu commettre (ex certificats origine préférentielle émis à tort par une autorité d'un pays tiers).

Q : Certains EM demandent que des RTC français soient annulés et comme il n'y a pas de procédure contradictoire ou de droit d'être entendu lorsqu'il y a une discussion sur un RTC au niveau européen, l'entreprise n'est pas invitée à présenter ses observations et se voit révoquer son RTC via des règlements de classement sans avoir pu exposer ses arguments.

R : Le CD exclut expressément la délivrance des RTC et des RCO de la procédure du droit d'être entendu. Le CDU en fait de même (cf. article 22 § 6 a) du CDU). Il n'y a donc pas que la procédure suivie en France qui exclut le contradictoire lors de la prise de ce type de décision. Pour cela, il faut que le CDU ou ses actes délégués ou d'exécution soient modifiés.



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

Les projets de textes européens

1/ La Directive PIF a pour but la répression et la lutte contre la fraude avec un dispositif répressif et des sanctions pénales pour toute infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Principales caractéristiques : délai de prescription d'au moins 5 ans, obligation de prévoir des peines d'emprisonnement pour les infractions graves. De plus l'arrêt TARICCO¹ qui considère la TVA comme une ressource propre de l'UE aura des répercussions très fortes sur cette directive. La TVA était considérée comme une contribution étatique mais la CJUE a considéré qu'il s'agissait d'une imposition réglementée au niveau européen donc une ressource propre.

2/ Le règlement portant création d'un parquet européen a pour but de donner compétence pour enquêter et poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE (infractions PIF), soit toute infraction portant sur des subventions ou financements européen, mais aussi les infractions affectant les ressources versées à l'UE.

Principales caractéristiques : il est prévu un bureau Central avec un procureur européen en chef, des adjoints, un collège composé de procureurs représentant les Etats membres et une chambre permanente également composée de magistrats qui réglerait la gestion des enquêtes. Il y aurait également des procureurs européens délégués dans chaque Etat membre (a priori, 2 procureurs européens délégués, en France), chargés de traiter et de faire procéder à des enquêtes sur des infractions dans le domaine des intérêts financiers de l'UE.

La douane de l'état membre qui aura constaté des infractions sur des droits de douane devra se dessaisir au profit de ce parquet c'est-à-dire que la douane judiciaire sera dans une logique européenne intégrée.

Un des chevaux de bataille est le seuil de 10 000 € de la dette douanière due actuellement prévu pour l'information obligatoire du parquet européen.

- en deçà de 10 000 € : on reste au niveau national

- entre 10 000 € et 100 000 € : le parquet peut décider d'exercer ou pas sa compétence. Problématique de la définition de la dette douanière : la TVA import n'est pas concernée mais le parquet pourra exercer tout de même sa compétence via le lien avec l'infraction sur les droits de douane avec la possibilité pour l'administration nationale de procéder au recouvrement ce qui engendre une très grande complexité.

- + de 100 000 € : compétence du parquet UE

3/ La directive relative aux sanctions douanières propose une harmonisation des sanctions administratives douanières dans l'UE.

Ces 3 textes sont menés concurremment avec des phases d'avancement différentes alors qu'ils sont liés. Sur le principe la France est favorable à ces 3 mesures qui vont dans un sens de l'harmonisation des principes notamment en ce qui concerne le pénal, mais il y a du travail sur l'aspect sanctions administratives et leur éventuel cumul avec les sanctions pénales 12 Etats membres ont fait état de leur opposition à ce texte (UK, NL, SE, DE, HR, EE, HU, IE, MT, PL, SK, CZ).

Par ailleurs ces textes ont été écrits par des directions différentes de la commission ce qui complexifie le dispositif avec des possibilités différentes selon les décisions prises par le parquet UE et avec des interlocuteurs différents : d'un côté des pénalistes et magistrats et pas de mise en perspective avec la DG TAXUD et le recouvrement.

CONCLUSION DE M. JEAN-PAUL BALZAMO :

Les évolutions prévues à court terme par la sous-direction D de la DGDDI :



O.D.A.S.C.E.

Office de Développement par l'Automatisation
et la Simplification du Commerce Extérieur

- Diffusion d'une instruction à tous les services concernant la systématisation de la notification de fin de contrôle.
- Taxes nationales : réflexion pour limiter le délai de prescription à 10 ans comme en matière douanière et volonté de légiférer sur le droit d'être entendu (déjà utilisé dans la pratique mais pas partout) et de gommer les peines plancher pour les contributions indirectes.

En ce qui concerne la généralisation de l'autoliquidation de la TVA import, elle a été adoptée avec la loi sur l'économie bleue². La douane garde le contrôle de la TVA import, la CA3 a été modifiée pour permettre le redressement éventuel sur la CA3 et la DGFIP fera le récolement de la liquidation de la TVA avec la CA3.

Loi de finances rectificative pour 2015 (2015-1786) Art 92 – droit de reprise

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031733082&fastPos=1&fastReqId=736388921&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>



¹ ARRÊT TARRICO - CURIA – Affaire C-105/14

<http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-105/14>

² Loi sur l'économie bleue (voir article 27 qui modifie l'art 1695 du CGI)

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032728685&dateTexte=&categorieLien=id>