

**DEUXIÈME PARTIE**

**L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE  
DES SERVICES DÉCONCENTRÉS  
DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES  
ET DROITS INDIRECTS**

## INTRODUCTION DEUXIÈME PARTIE

La seconde partie de ce rapport a pour objet de décrire, pour l'année 2016, l'activité contentieuse des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects et, plus particulièrement, les conditions dans lesquelles s'exerce le droit de transaction dévolu à cette administration pour assurer le règlement des infractions constatées en matière douanière ou dans le cadre de la réglementation des contributions indirectes. Il est précisé que l'administration des douanes ne peut pas transiger sur le montant des droits et taxes en jeu, mais uniquement sur les pénalités.

La direction générale des douanes et droits indirects conduit depuis plusieurs années une réflexion sur la qualité de son action contentieuse. Cette réflexion vise à une plus grande transparence et une meilleure information des usagers et s'inscrit dans la démarche qualité initiée par le ministère des finances et des comptes publics, que la douane applique dans le champ de ses missions propres.

Cette démarche qualité s'est traduite notamment dans deux documents mis en ligne sur le site internet [www.douane.gouv.fr](http://www.douane.gouv.fr) :

- le guide des voies de recours et de conciliation qui décrit en particulier les possibilités d'obtention d'un règlement transactionnel ;
- la charte des contrôles douaniers et la charte des contrôles des contributions indirectes, qui ont pour objectif de préciser le rôle et les pouvoirs de la douane et de renforcer la garantie des droits de la défense et le respect du contradictoire dans le déroulement des constatations douanières. Ces chartes, mises à jour fin 2015, comportent des développements sur le droit de transaction et le rôle du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes.

La douane s'est en outre engagée dans une démarche de partenariat renforcé avec les entreprises en vue de garantir la continuité de la chaîne logistique tout en préservant la fluidité de la circulation des marchandises. Dans ce cadre, et en conformité avec les orientations de l'Union européenne et internationales, la douane française a mis en place depuis 2008 un statut d'opérateur économique agréé qui permet aux entreprises d'obtenir une accréditation. Les facilités de dédouanement octroyées et les contrôles effectués sont modulés en fonction du niveau d'accréditation.

Après un rappel de l'organisation et des missions dévolues à la direction générale des douanes et droits indirects, ce rapport développe les conditions dans lesquelles s'exerce le droit de transaction en matière douanière et de contributions indirectes.

L'activité du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes donne lieu à un bilan spécifique.

# 1 - UNE ACTIVITÉ QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DES MISSIONS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE CONFIEES A LA DGDDI

## 1.1 - L'ORGANISATION DES SERVICES DOUANIERS

Aux termes du décret n° 2007-1665 du 26 novembre 2007, les services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) sont organisés en 12 directions interrégionales (DI). Ce décret a été récemment modifié (décret n°2016-357 du 25 mars 2016).

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016, les directions interrégionales exercent la totalité des missions douanières, auparavant partagées avec les directions régionales. Les directions interrégionales sont elles-mêmes composées de 42 directions régionales (DR), réparties sur le territoire métropolitain et outre-mer. Le découpage géographique de ces circonscriptions ne recouvre pas le découpage administratif traditionnel, en raison du particularisme de l'activité des services douaniers qui sont concentrés dans les grands points de passage et sur les plates-formes d'activité économique.

À cette présence sur le territoire, s'ajoutent neuf services à compétence nationale, dont la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service national de douane judiciaire (SNDJ) .

La DGDDI compte 16 759 agents (ETPT) en 2016 contre 16 473 en 2015 (l'augmentation est liée aux recrutements supplémentaires pour renforcer la surveillance aux frontières et le renseignement, répartis en 489 services (services d'état major, bureaux, brigades, services spécialisés).

Les agents se répartissent dans deux branches d'activité : d'une part, la gestion et le contrôle du dédouanement, de la fiscalité nationale douanière (comme les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques), des contributions indirectes (réglementation des alcools, des tabacs, de la garantie des métaux précieux) et de la viticulture représentant 51,6 % des agents, d'autre part, les services de surveillance, composés d'agents en tenue plus particulièrement chargés de la protection du territoire et de ses points d'entrée, du contrôle des marchandises transportées par les particuliers et du contrôle des moyens de transport en mouvement, représentant 48,4 % des agents.

L'année 2016 a été marquée par le renforcement durable des contrôles aux frontières et par l'engagement de la douane en matière de lutte contre le terrorisme.

La douane a parallèlement poursuivi la mise en œuvre de son projet stratégique (PSD). Plusieurs mesures sont d'ores et déjà finalisées ou largement engagées : professionnalisation de certains processus métier en fiscalité (constitution de pôles énergie, mise en place du service national de gestion de la fiscalité des transports), renforcement des moyens des services en matière de ciblage et de contrôle (expérimentation du PNR – Passenger Name Record, création des centres opérationnels douaniers terrestres - CODT - dont l'objectif est d'améliorer la coordination et la sécurisation des services de la surveillance douanière, création service national d'analyse de risque et de ciblage), modernisation du dispositif de dédouanement (mise en place du service des grands comptes, démarrage du dédouanement centralisé national qui permet aux entreprises de déposer toutes leurs déclarations auprès d'un seul bureau).

## 1.2 - LES MISSIONS DES SERVICES DOUANIERS

L'une des missions prioritaires de la DGDDI est la collecte des droits et taxes. De plus, sont associés à cette mission les contrôles de nombreuses réglementations à vocation économique, statistique ou de santé publique.

### 1.2.1 - La mission fiscale

En 2016, la DGDDI a perçu 76 milliards d'euros soit une hausse de 8,02% par rapport à 2015 et a effectué des redressements de droits et taxes pour 415,1M€.

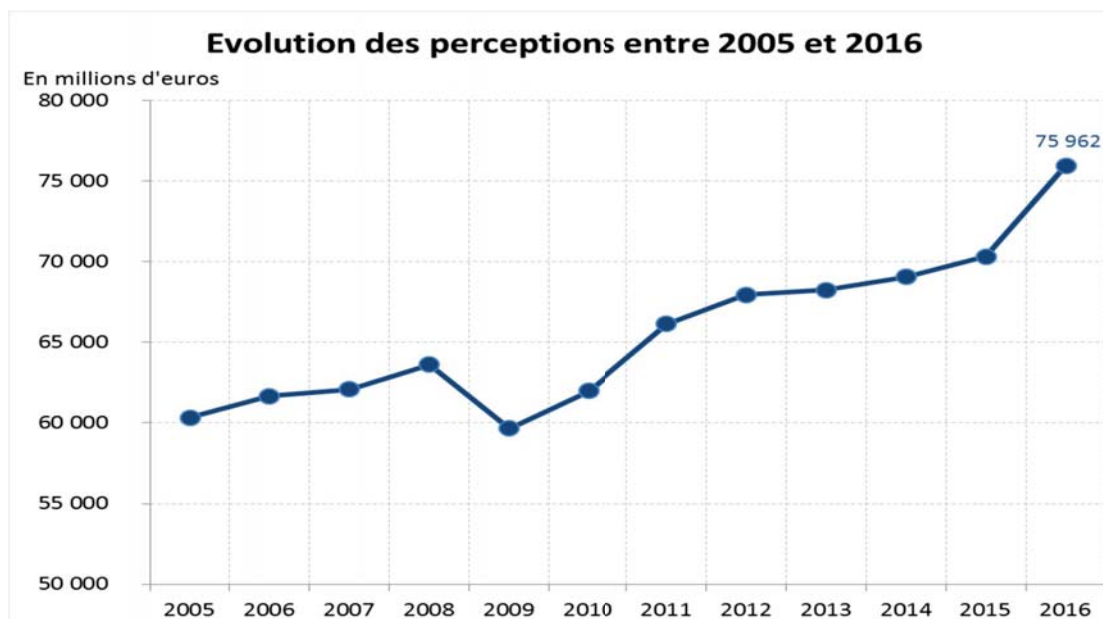
La douane a également saisi 149,4 M€ d'avoires criminels.

Les recettes fiscales perçues par la DGDDI représentent 26,4 % des produits fiscaux nets de l'État qui ont été votés à hauteur de 287,861 milliards d'euros en 2016<sup>11</sup>. Ce ratio n'est qu'indicatif car une grande part des recettes fiscales de la DGDDI sont affectées à des entités tierces (Sécurité sociale, Union européenne, collectivités locales) et ne sont pas comptabilisées dans les recettes fiscales de l'État.

L'évolution des recettes perçues par la DGDDI depuis 1996 est la suivante :

Évolution des recettes perçues par la DGDDI (en millions d'euros)

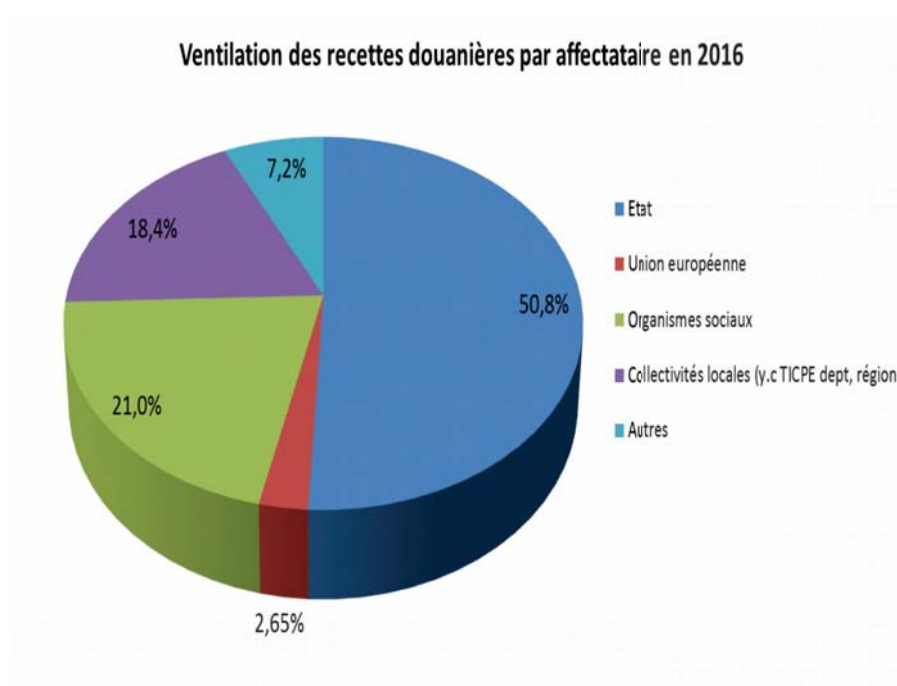
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
48 651	51 229	51 446	53 718	58 102	57 652	57 101	57 412	58 797	60 323	
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
61 665	62 076	63 624	59 665	61 975	66 150	67 946	68 230	69 064	70 323	75 962



<sup>11</sup> Chiffres issus du budget de l'État voté pour 2016 (Loi de finances initiale)

La ventilation de ces recettes par affectataires est la suivante :

Affectataires	2014	2015	2016
	Répartition %	Répartition %	Répartition %
Etat	53,1%	52,5%	50,8%
Union européenne	2,8%	3,0%	2,65 %
Organismes sociaux	22,8%	22,5%	21,0%
Collectivités locales (y.c TICPE dept, région)	18,8%	19,5%	18,4%
Autres	2,5%	2,5%	7,2%
TOTAL	100 %	100 %	100 %



Hormis la fiscalité affectée au budget de l'État, principalement constituée de la TVA à l'importation et d'une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), une part significative des recettes collectées par la DGDDI est affectée à la protection sociale (accises sur le tabac et l'alcool notamment) et aux collectivités locales avec notamment les parts départementale et régionale de la TICPE.

La répartition des recettes par nature de taxe est la suivante :

### Ventilation des recettes par nature de taxe de 2014 à 2016

	2014		2015		2016	
	Recettes en M€	Répartition en %	Recettes en M€	Répartition en %	Recettes en M€	Répartition en %
<b>1. Dédouanement</b>	<b>13 198</b>	<b>19,1%</b>	<b>12 911</b>	<b>18,4%</b>	<b>11 777</b>	<b>15,5%</b>
<i>Droits de douane et assimilés</i>	1 962	2,8%	2 126	3,0%	2 016	2,7%
<i>TVA Import</i>	11 214	16,2%	10 763	15,3%	9 739	12,8%
<i>Autres recettes liées au dédouanement</i>	21	0,0%	22	0,0%	22	0,0%
<b>2a. TIC Pétrole</b>	<b>24 882</b>	<b>36,0%</b>	<b>27 157</b>	<b>38,6%</b>	<b>29 030</b>	<b>38,2%</b>
<b>2b. TVA Pétrole</b>	<b>11 277</b>	<b>16,3%</b>	<b>9 906</b>	<b>14,1%</b>	<b>8 562</b>	<b>11,3%</b>
<b>2c. Autres fisc. énergétiques</b>	<b>312</b>	<b>0,5%</b>	<b>764</b>	<b>1,1%</b>	<b>7 402</b>	<b>9,7%</b>
<i>TICGN</i>	232	0,3%	679	1,0%	1 129	1,5%
<i>TICFE</i>	61	0,1%	63	0,1%	6 252	8,2%
<i>Autres</i>	19	0,0%	23	0,0%	20	0,0%
<b>2d. TGAP</b>	<b>772</b>	<b>1,1%</b>	<b>699</b>	<b>1,0%</b>	<b>638</b>	<b>0,8%</b>
<b>3a. Alcools et boissons</b>	<b>4 513</b>	<b>6,5%</b>	<b>4 476</b>	<b>6,4%</b>	<b>4 512</b>	<b>5,9%</b>
<b>3b. Tabacs</b>	<b>11 917</b>	<b>17,3%</b>	<b>12 097</b>	<b>17,2%</b>	<b>11 789</b>	<b>15,5%</b>
<b>3c. Autres CI</b>	<b>133</b>	<b>0,2%</b>	<b>109</b>	<b>0,2%</b>	<b>97</b>	<b>0,1%</b>
<b>4. Octroi de mer</b>	<b>1 178</b>	<b>1,7%</b>	<b>1 211</b>	<b>1,7%</b>	<b>1 221</b>	<b>1,6%</b>
<b>5. Droits de ports</b>	<b>492</b>	<b>0,7%</b>	<b>515</b>	<b>0,7%</b>	<b>514</b>	<b>0,7%</b>
<b>6. DAFN</b>	<b>48</b>	<b>0,1%</b>	<b>46</b>	<b>0,1%</b>	<b>45</b>	<b>0,1%</b>
<b>7. TSVR</b>	<b>168</b>	<b>0,2%</b>	<b>167</b>	<b>0,2%</b>	<b>167</b>	<b>0,2%</b>
<b>8. Divers</b>	<b>174</b>	<b>0,3%</b>	<b>266</b>	<b>0,4%</b>	<b>208</b>	<b>0,3%</b>
<b>Total général</b>	<b>69 063</b>	<b>100,0%</b>	<b>70 323</b>	<b>100,0%</b>	<b>75 962</b>	<b>100,0%</b>

La douane est l'administration chargée notamment du contrôle et de la taxation des produits soumis à accises (produits énergétiques, tabacs et alcools). Les taxes perçues sur ces produits (64,2 Mds €) dépassent aujourd'hui très largement celles perçues à l'importation (11,77 Mds € - droits de douane et TVA à l'importation). Les recettes liées à l'énergie (taxes intérieures de consommation) sont notamment prédominantes et en augmentation. Ces fiscalités correspondent ainsi à 45 Mds € perçus en 2016, soit un peu plus de 64 % des recouvrements douaniers.

La diversité des taxes perçues par la douane reflète l'étendue des missions confiées à cette administration.

De plus, la douane joue un rôle majeur en matière de fiscalité environnementale pour laquelle elle assure la perception de la taxe sur les activités polluantes (TGAP) portant sur les déchets, le rejet dans l'atmosphère de substances polluantes, les huiles de base, les lessives, les produits phytosanitaires, les biocarburants et certaines catégories d'imprimés.

#### 1.2.2 - La mission économique et statistique

La douane joue un rôle important dans le fonctionnement du marché unique européen et de l'économie nationale, notamment :

- en facilitant le commerce international et en offrant des procédures simplifiées ainsi que des conseils personnalisés aux entreprises ;
- en établissant les statistiques du commerce international, utiles aux pouvoirs publics comme aux entreprises ;
- en faisant respecter les règles de la politique commerciale et agricole de l'organisation mondiale du commerce et de l'Union européenne, via notamment le contrôle de certains marchés et de certaines filières de production (viticulture, etc..) ;

- en protégeant l'économie contre les pratiques déloyales telles que le dumping ou la contrefaçon.
- en engageant une réflexion sur les enjeux douaniers du E-commerce.

### 1.2.3 - La mission de protection du consommateur et de sécurité

La DGDDI contribue à assurer la protection et la sécurité des citoyens, notamment :

- en luttant contre les trafics de stupéfiants, d'armes et d'explosifs et d'espèces animales menacées d'extinction ;
- en surveillant les mouvements de déchets nuisibles et toxiques à l'intérieur de l'Union européenne ;
- en contrôlant la circulation des produits stratégiques, civils ou militaires, des produits radioactifs et des biens culturels et en empêchant l'entrée en France de produits dangereux ou non conformes aux normes européennes ;
- en contribuant aux missions de l'État en mer (lutte contre la pollution, police des pêches...) ;
- en relevant diverses infractions de droit commun dans le cadre de ses contrôles et notamment sur la détaxe.

La douane contribue à la protection du consommateur, en veillant au respect des réglementations relatives à la qualité et à la sécurité des produits industriels importés de pays extérieurs à l'Union européenne. Elle procède à des contrôles documentaires et physiques, complétés par des analyses en laboratoires.

## 1.3 - LES ENJEUX FISCAUX DE LA FRAUDE DOUANIÈRE

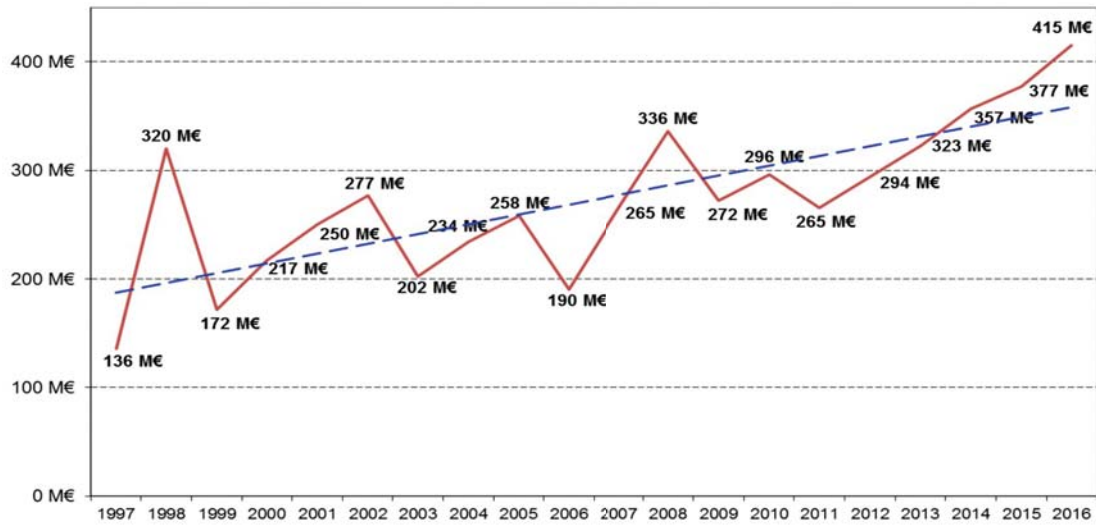
Les résultats en matière de lutte contre la fraude sont établis à partir du « système d'information de lutte contre la fraude » (SILCF). Ce dispositif, ainsi que les informations collectées par voie d'enquête annuelle, permettent de comptabiliser le nombre de constatations effectuées, le montant des droits et taxes redressés et le montant des pénalités encaissées.

Le bilan sur les huit dernières années, en matière de douane et de contributions indirectes, est le suivant :

### Bilan des constatations depuis 2009

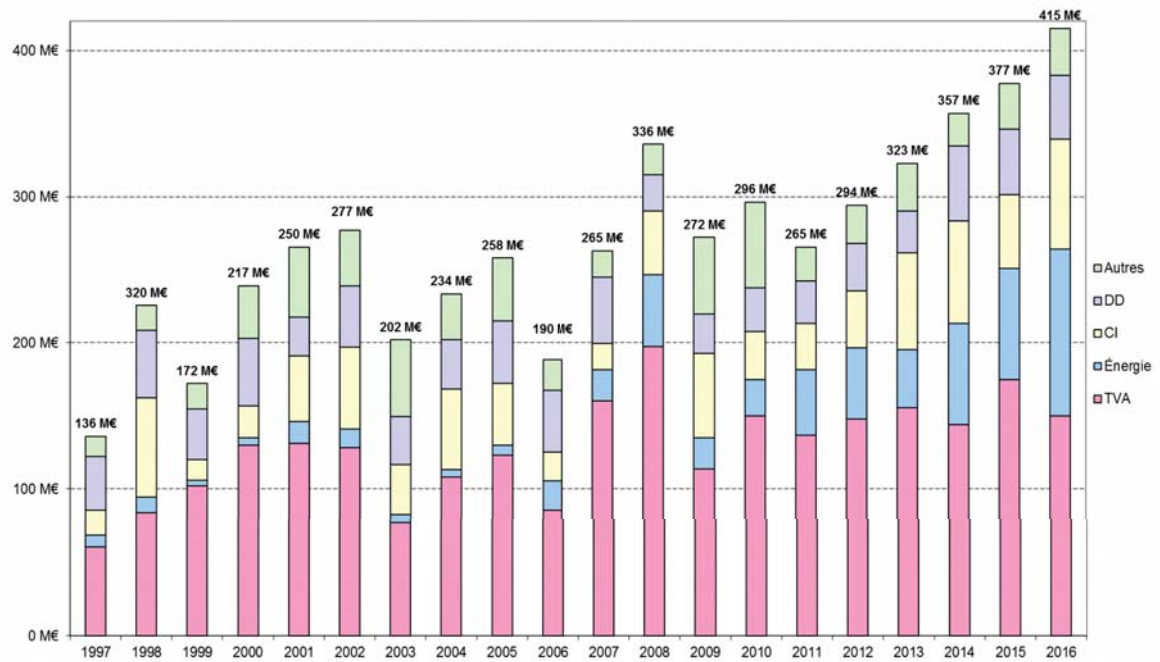
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2015
Nombre de constatations	90 030	84 832	82 626	73 263	80 916	81 848	79 994	79 341	-0,8%
Droits et taxes redressés	272 M€	296 M€	265 M€	294 M€	323 M€	356,9 M€	377,4 M€	415,1	10,0%
Pénalités recouvrées	48,8 M€	47,8 M€	45,9 M€	38,9 M€	127,1 M€	46,8 M€	46,1 M€	53,8 M€	16,5%

### La douane et la lutte contre les fraudes douanières et fiscales



La répartition des droits redressés par nature de droits est la suivante :

### La douane et la lutte contre les fraudes douanières et fiscales





## **2 - LE CADRE JURIDIQUE D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ DES SERVICES DOUANIERS**

Compte tenu de l'extrême diversité de ses missions, l'administration des douanes est appelée à mettre en œuvre de nombreuses réglementations, européennes mais également nationales.

Le dispositif de constatation et de répression des infractions s'appuie sur le code des douanes et, en matière de contributions indirectes, sur le code général des impôts et le livre des procédures fiscales.

Pour ce qui concerne le dispositif de constatation et de répression des infractions, elle s'appuie plus particulièrement sur le code des douanes et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, date du rattachement à la DGDDI du service des contributions indirectes, sur les dispositions du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF).

Les développements qui suivent permettent de chiffrer la part des procédures transactionnelles au sein de l'ensemble des procédures contentieuses. Toutefois, la DGDDI ne dispose pas actuellement d'outils statistiques permettant de comparer le montant des pénalités recouvrées par la voie transactionnelle avec celui des pénalités légalement encourues.

### **2.1 - LES SUITES DES CONSTATATIONS DES SERVICES DOUANIERS**

#### **2.1.1 - Les caractéristiques générales**

Les infractions constatées par les services des douanes donnent lieu à deux modes de règlement : le règlement transactionnel (dont le passer outre et la procédure de règlement simplifié) et le règlement par voie judiciaire.

Quel que soit le mode de règlement choisi, le recouvrement des droits et taxes en jeu est obligatoire et prioritaire. L'administration des douanes n'a pas le pouvoir de remise sur le montant des droits et taxes en jeu. Elle s'exerce uniquement sur les pénalités.

Les suites données aux constatations douanières se caractérisent par un nombre très élevé de transactions et un nombre restreint mais en progression de dossiers portés en justice. En effet, on dénombre en 2016 44 086 règlements transactionnels pour un montant total de droits et taxes fraudés de 259 921 534 € alors que le nombre de dossiers en justice s'élève à 4 110 concernant un montant total de droits et taxes fraudés de 115 580 816 €.

Plusieurs éléments expliquent cette situation :

- une part du contentieux douanier concerne des affaires à très faible enjeu, en particulier s'agissant du « petit contentieux voyageurs » constaté par les unités de surveillance douanière sur les frontières terrestres ou en aéroport. Les montants des franchises douanières communautaires qui s'appliquent aux importations, peu élevés (de 300 à 430 euros par personne selon le mode de transport utilisé), expliquent en grande partie cet état de fait. De nombreux particuliers se trouvent, parfois involontairement, en infraction au retour de séjours touristiques ;
- certaines réglementations concernant les marchandises prohibées, contingentées ou protégées (contrefaçon, alcool, tabac ou espèces animales) sont mal connues des particuliers.

La faible quantité de marchandises concernées conduit le plus souvent à la souscription d'une transaction comportant l'abandon de la marchandise, l'acquittement des droits et taxes éventuels et d'une pénalité.

- de nombreuses réglementations, communautaires en particulier, sont d'application complexe et peuvent déboucher, même en toute bonne foi de la part des opérateurs, sur des manquements. À tout le moins, les manquements constatés relèvent plus souvent de la négligence que d'une intention caractérisée de fraude. Il en va ainsi des dossiers contentieux, émanant non seulement des services des opérations commerciales ou de la surveillance, mais également des services d'enquêtes régionaux ou de la DNRED pour lesquels les enjeux financiers peuvent être conséquents.

Dans ce cas, la souscription d'une transaction, qui garantit les intérêts du Trésor Public puisque les droits et taxes sont recouverts, est un mode de règlement rapide et efficace.

Pour ce qui concerne le contentieux des particuliers, lorsque des infractions de droit commun sont en jeu, ce mode de règlement fait l'objet d'accords entre les parquets territorialement compétents et les services des douanes, débattus dans le cadre de réunions périodiques douane-magistrature.

In fine, le faible nombre de contentieux portés en justice s'explique par le fait que seules les affaires révélant un caractère frauduleux ou d'une gravité particulière font l'objet d'une judiciarisation. Cela concerne majoritairement et prioritairement des problématiques de marchandises prohibées ou des dossiers à fort enjeu financier.

### **2.1.2 - Les modalités de règlement**

- **Le règlement transactionnel**

L'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies tant en matière douanière (article 350 du code des douanes) que de contributions indirectes (article L. 247 du livre des procédures fiscales).

Cette faculté de transiger est ouverte lorsque aucune action judiciaire n'est engagée ou après l'engagement d'une telle action, sous réserve que l'administration des douanes obtienne l'accord de principe de l'autorité judiciaire.

Après jugement définitif, les sanctions fiscales prononcées par les tribunaux ne peuvent plus faire l'objet de transaction.

Les modalités pratiques de l'exercice du droit de transaction en matière de douane et de contributions indirectes sont décrites dans la suite du rapport.

En matière douanière, la transaction peut conduire à un passé outre qui, compte tenu de la bonne foi pleine et entière de l'infracteur, conduit à ne pas infliger le paiement d'une amende. Seuls les droits et taxes éventuellement exigibles sont alors récupérés.

En matière de contributions indirectes, la transaction peut prendre la forme d'une procédure de règlement simplifié (PRS) pour les infractions mineures.

- **Le passer outre en matière de douane**

Le passer outre concerne des infractions qui n'entraînent aucune poursuite contentieuse et ne donnent pas lieu à la perception d'une amende. Seuls les droits et taxes éventuellement exigibles sont alors récupérés.

- **La procédure de règlement simplifié (PRS) des contributions indirectes**

Il s'agit d'une procédure de transaction simplifiée utilisée pour les infractions mineures.

- **Le règlement par voie judiciaire**

C'est la modalité retenue pour les affaires les plus graves. Les services douaniers disposent d'une compétence d'exercice de l'action fiscale qu'ils peuvent mettre en œuvre par le biais de leurs agents poursuivants.

Il existe plusieurs modalités de poursuites :

- la citation directe est utilisée pour les contraventions et lorsque les éléments de preuve de l'existence d'un délit sont tels que l'ouverture d'une information judiciaire ne se justifie pas.
- l'acte introductif d'instance fiscale (AIIF) est présenté au parquet dès lors que l'administration des douanes sollicite une information judiciaire. Ce mode de poursuite est souvent utilisé dans le cas d'affaires complexes, concernant l'application de la politique agricole commune ou le transit, ainsi que pour les infractions en matière de contributions indirectes punies de peines d'emprisonnement.
- la remise à parquet des prévenus, en cas de délit flagrant, concerne des affaires d'une certaine gravité dans lesquelles la douane a procédé dans un premier temps à un placement en retenue douanière des personnes en cause, mesure comparable à la garde à vue quant à ses modalités.

Le parquet décide alors des suites judiciaires. Il peut les confier soit à des officiers de police judiciaire, soit à des officiers de douane judiciaire.

Enfin, l'administration des douanes peut être conduite à joindre l'action douanière à celle du parquet dans le cadre d'affaires importantes réalisées notamment par les unités de police ou de gendarmerie.

### 2.1.3 - Répartition des pénalités infligées selon le mode de règlement

#### A/ En matière douanière

En 2016, les pénalités prononcées par la justice représentent 93,16 % de l'ensemble des pénalités infligées. Le montant des pénalités infligées dans le cadre d'une transaction ne représente que 6,84 % de cet ensemble.

#### **Répartition des pénalités par mode de règlement contentieux en 2016 (douane)**

	<b>Volume (millions d'euros)</b>	<b>Pourcentage</b>
<b>Justice</b>	209,74	93,16 %
<b>Transaction</b>	15,39	6,84 %
<b>Total</b>	225,13	100,00 %

Ainsi, la DGDDI a infligé 15,39 millions d'euros de pénalités dans le cadre de 40 396 règlements transactionnels (34 163 transactions douanières, 6 233 passer-outre).

En matière de transaction, le contrevenant reconnaît sa culpabilité et s'acquitte des droits et taxes dus au préalable. En contrepartie, l'administration des douanes lui inflige une pénalité d'un montant inférieur au maximum encouru en justice.

#### B/ En matière de contributions indirectes

En 2016, les pénalités prononcées par la justice représentent 84,78 % de l'ensemble des pénalités infligées. Le montant des pénalités infligées dans le cadre d'une transaction représente que 11,41 % et les pénalités infligées dans le cadre de PRS représentent 3,82 % du total.

#### **Répartition des pénalités par mode de règlement contentieux en 2016 (contributions indirectes)**

	<b>Volume (millions d'euros)</b>	<b>Pourcentage</b>
<b>Justice</b>	19,11	84,78 %
<b>Transaction et PRS</b>	3,43	15,22 %
<b>Total</b>	22,54	100,00 %

De même, 2,57 millions d'euros de pénalités ont été appliquées par la DGDDI en 2016 dans le cadre de 1142 transactions en matière de contributions indirectes.

Parallèlement, 0,86 millions d'euros de pénalités ont été appliquées par la DGDDI dans le cadre de 2 548 PRS.

Ces chiffres ne permettent pas de distinguer les transactions qui ont été signées avant la mise en mouvement de l'action judiciaire de celles qui interviennent après l'engagement des suites judiciaires (ex : cas de l'infracteur acceptant le principe d'une transaction après la mise en œuvre de l'action judiciaire).

## **2.2 - LES PRINCIPES DU RÈGLEMENT TRANSACTIONNEL EN MATIÈRE DOUANIÈRE**

### **2.2.1 - La faculté de transiger**

Aux termes de l'article 350 du code des douanes, la transaction est possible :

- à l'initiative de l'administration seule, lorsque aucune action judiciaire n'est engagée ;
- avec l'accord des autorités judiciaires lorsque des poursuites judiciaires sont engagées et tant qu'aucun jugement définitif n'est intervenu et sous réserve de la reconnaissance de l'infraction par l'infracteur.

La transaction s'analyse comme un contrat entre l'administration et le contrevenant (cf. § 2.2.5).

Après jugement définitif, aucune transaction n'est plus possible.

Ces dispositions appellent les précisions suivantes :

- lorsque aucune action judiciaire n'est engagée, l'administration des douanes et droits indirects peut transiger librement. Elle est juge de l'opportunité des poursuites et n'est pas soumise, dans ce cas, au contrôle des autorités judiciaires. C'est le principe de la liberté de transiger. Toutefois, dans le cas des infractions mixtes (douanière et de droit commun), par exemple les contrefaçons, l'administration des douanes ne peut transiger sans l'accord des Parquets.
- des seuils de compétence pour transiger (déterminés d'après le montant des droits et taxes en jeu et/ou la valeur des marchandises) sont fixés par le décret n° 78-1297 du 28 décembre 1978 modifié. En dessous d'un certain seuil, les transactions relèvent des autorités déconcentrées des douanes. Au-delà, elles relèvent du directeur général des douanes ou du ministre chargé du budget. Ces seuils sont détaillés au point 2.2.3 ci-dessous.
- l'autorité judiciaire compétente pour autoriser la transaction lorsque des poursuites sont engagées est, soit le ministère public lorsque l'infraction est passible à la fois de sanctions fiscales et de peines, soit le président de la juridiction lorsque l'infraction est seulement passible de sanctions fiscales. Les sanctions fiscales sont l'amende douanière et la confiscation. Les peines sont constituées par les peines d'emprisonnement et les peines privatives de droits.

Après jugement définitif, seule une remise des sanctions fiscales peut, sous certaines conditions, être accordée en application de l'article 390 *bis* du code des douanes. Elle ne peut être accordée qu'après aval exprès des autorités judiciaires.

### **2.2.2 - Les limites du droit de transaction**

Il est rappelé qu'en toute hypothèse, la transaction ne peut pas porter sur les droits et taxes en jeu qui doivent être acquittés.

Les infractions les plus graves, notamment celles commises par de véritables organisations frauduleuses, celles ayant des conséquences sur le budget communautaire ou les fraudes à caractère transnational d'une grande ampleur, ne donnent pas lieu à transaction et sont donc portées devant les tribunaux par voie de citation directe, d'AIIF ou de dénonciation à Parquet, selon les circonstances.

Il en est de même lorsque des infractions douanières coexistent avec des infractions de droit commun pour lesquelles le ministère public entend poursuivre. La douane se joint alors à l'action du Parquet.

### **2.2.3 - L'encadrement hiérarchique du droit de transaction**

Le décret n° 78-1297 du 28 décembre 1978 (dernière modification par le décret n° 2016-1256 du 27 septembre 2016) détermine la liste des autorités habilitées à transiger.

Les directeurs interrégionaux (et régionaux dans les DOM, sauf en Martinique) des douanes sont compétents pour les infractions suivantes :

- les contraventions douanières ;
- les infractions douanières constatées à la charge des voyageurs n'ayant pas donné lieu à des poursuites judiciaires ;

- les infractions douanières dégagées de tout soupçon d'abus et ne donnant en conséquence lieu qu'à des amendes de principe ou à l'envoi d'une lettre d'observation ;
- toutes autres infractions douanières lorsque le montant des droits et taxes compromis ou des avantages indûment obtenus du FEAGA n'excède pas 100 000 euros, et, s'il n'en existe pas, lorsque la valeur des marchandises litigieuses n'excède pas 250 000 euros.

Le directeur général des douanes et droits indirects est compétent pour les délits douaniers, lorsque le montant des droits et taxes compromis ou des avantages indûment obtenus dans le cadre de l'application des réglementations communautaires agricoles est compris entre 100 000 euros et 460 000 euros ou, s'il n'y a pas de droits et taxes en jeu, lorsque la valeur des marchandises litigieuses est comprise entre 250 000 euros et 920 000 euros.

Le ministre chargé du budget est compétent dans tous les autres cas.

Des délégations de signature peuvent être accordées à tous les agents dans les conditions fixées par le directeur général des douanes et droits indirects.

Les transactions relevant du seuil de compétence du directeur général des douanes ou du ministre sont soumises pour avis au comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (CCFDC).

La procédure devant le comité est développée au chapitre 4 ci-dessous.

#### **2.2.4 - Le montant de l'amende transactionnelle**

Le montant de la pénalité appliqué est fonction :

- de la gravité de l'infraction : notamment de l'existence ou non de la bonne ou mauvaise foi, de la nature de l'infraction, de l'enjeu financier ou économique;
- des facultés contributives du contrevenant.

Toutefois, les services centraux des douanes s'attachent à guider et uniformiser la répression des infractions sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs l'existence de nombreux précédents et la limitation du nombre des autorités habilitées à prononcer des transactions définitives garantit l'homogénéité des décisions prises. Des services spécialisés des directions régionales et de la direction générale effectuent un contrôle approfondi des dossiers avant toute ratification des transactions provisoires.

La transaction peut aboutir à n'infliger aucune pénalité, tout en étant assortie parfois d'un abandon de la marchandise ou d'une obligation de faire. Le règlement transactionnel s'analyse alors comme un passer-outre à l'infraction.

Le passer-outre est une transaction faisant suite à un dossier contentieux. En conséquence il s'agit également d'un contrat formalisé comme pour toute autre transaction.

Correspondent à ces critères les cas où :

- la bonne foi de l'auteur de l'infraction est pleine et entière (préfigurant alors une relaxe au pénal) ;
- l'infraction revêt un caractère purement formel ;
- les irrégularités sont portées spontanément à la connaissance du service.

Le passer outre ne saurait toutefois dispenser le contrevenant du paiement des droits et taxes éventuellement exigibles.

### 2.2.5 - La portée juridique de la transaction

La transaction douanière est un contrat, régi par les articles 2044 et suivants du code civil, par lequel les parties terminent une contestation née d'une infraction en s'accordant des concessions réciproques.

L'acte transactionnel constitue pour le contrevenant une demande de non poursuite devant les juridictions contre paiement d'une amende transactionnelle dont l'acceptation par l'autorité douanière compétente entraîne une renonciation à son droit d'action devant les tribunaux. Cet arrangement amiable implique le paiement des droits et taxes éventuellement dus.

Le droit de transaction, qui est le corollaire de l'action fiscale exercée par la douane pour l'application des sanctions fiscales, permet d'éteindre l'action publique et l'action fiscale quant à l'infraction douanière. En revanche, il ne permet pas d'éteindre les poursuites de droit commun intentées, le cas échéant, parallèlement par le Parquet.

Lorsqu'elle intervient en cours d'instance judiciaire, la transaction éteint aussi bien l'action pour l'application des sanctions fiscales que l'action pour l'application des peines.

Dès lors, quand la transaction a été ratifiée, le magistrat qui en a été informé doit s'abstenir de poursuivre si l'action n'est pas intentée, requérir une ordonnance de non-lieu s'il y a une instruction commencée ou demander le renvoi du prévenu des fins de la poursuite si l'affaire est passée à l'audience.

A l'égard des parties contractantes, les transactions douanières régies par l'article 2052 du code civil, ont l'autorité de la chose jugée en dernier ressort et lient les parties.

La transaction conclue avec un prévenu est sans effet à l'égard des autres. Dès lors, l'existence d'une transaction accordée à un co-prévenu ne saurait dispenser le tribunal de prononcer contre les autres co-prévenus l'intégralité des condamnations légalement encourues.

Toutefois, à l'égard des cautions et des personnes civilement responsables, la transaction accordée au prévenu dont elles sont les garants leur bénéficie et éteint à leur encontre l'action fiscale de l'administration.

Les effets de la transaction accordée à une personne morale s'étendent à son représentant légal poursuivi en cette seule qualité pour le même fait. De la même façon, la transaction accordée à la personne morale civilement responsable de son préposé met fin aux poursuites judiciaires contre celui-ci.

### 2.2.6 - La contestation de la transaction

L'action en nullité ou action en rescision de la transaction doit être portée devant la juridiction civile. Elle n'est recevable que si elle est intentée par le souscripteur de la transaction dans le délai de 5 ans et si la demande est fondée sur l'une des causes de rescision prévues à l'article 1304 du code civil.

Outre le cas d'inexécution des engagements stipulés dans la transaction, l'annulation judiciaire de la transaction ne peut être obtenue que dans trois cas :

- en cas d'erreur dans la personne ou sur l'objet de la contestation ;
- en cas de vol ou de violence ;
- lorsque la transaction a été souscrite à partir de pièces reconnues fausses.

L'erreur de calcul faite par les parties dans une transaction ne serait pas un motif d'annulation, mais cette erreur devrait être réparée, conformément à l'article 2058 du code civil.

En principe, la transaction est indivisible, mais elle peut être partiellement annulée lorsque les clauses de l'acte sont distinctes et indépendantes.

Les considérations précédentes expliquent que peu de contestations judiciaires d'arrangements transactionnels prospèrent.

### **2.2.7 - Les remises de pénalités prononcées par l'autorité judiciaire**

Après jugement définitif, les sanctions fiscales prononcées par les tribunaux ne peuvent faire l'objet de transaction.

Seule une remise de ces sanctions peut, sous certaines conditions, être accordée en application de l'article 390 *bis* du code des douanes qui dispose :

*« 1. Pour tenir compte des ressources et des charges des débiteurs ou d'autres circonstances particulières en ce qui concerne ceux qui font profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane, des remises totales ou partielles des sanctions fiscales prononcées par les tribunaux peuvent être accordées par l'administration des douanes.*

*2. Les demandes de remise sont instruites par l'administration des douanes et soumises au président de la juridiction qui a prononcé la condamnation.*

*3. La remise ne peut être accordée qu'après avis conforme du président de la juridiction ».*

Les différentes phases de la procédure de traitement des demandes de remise sont les suivantes:

- **la demande de remise du redevable.**

L'intéressé doit demander à bénéficier de la remise.

Toutefois, le service peut « inviter » le redevable à se rapprocher de la direction régionale, dans le cas d'un échéancier de paiement très long, si l'exécution de la sanction peut être considérée comme suffisante. Le service informe à cette fin l'intéressé des possibilités de remise.

- **l'instruction de la demande de remise par l'administration des douanes.**

Elle comporte les opérations ci-après :

- vérification de l'absence de prescription de la créance douanière ;
- établissement d'un état des paiements effectués et, au moyen de celui-ci, examen de la suffisance ou non de l'état de recouvrement, c'est-à-dire si le recouvrement partiel des sanctions fiscales (par paiement volontaire, exécution forcée ou exercice de la contrainte judiciaire) est suffisant au regard des facultés contributives du redevable et du traitement habituellement réservé aux affaires similaires ;
- réalisation d'une enquête de solvabilité. En effet, l'état des ressources et des charges du débiteur doit justifier l'exercice du droit de remise gracieuse ;
- recueil, par le service, de l'accord du bureau des affaires juridiques et contentieuses de la direction générale des douanes et droits indirects sur le principe et le montant de la remise lorsque l'affaire contentieuse relève de la compétence de la direction générale ou a été évoquée par elle.

La saisine du CCFDC n'est pas prévue par les textes en vigueur.



- **la transmission du dossier de demande de remise à l'autorité judiciaire compétente.**

Les demandes de remise sont soumises au président de la juridiction qui a prononcé la condamnation aux sanctions fiscales.

- **la décision de remise.**

Elle est prise par l'administration des douanes après avis conforme du président de la juridiction qui a prononcé la condamnation. Il s'agit donc, en fait, d'une co-décision douane/justice.

La remise se traduit par une annulation de prise en charge par le service du recouvrement de l'administration des douanes.

### **2.3 - LE DISPOSITIF AD HOC DU RÈGLEMENT TRANSACTIONNEL EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES.**

Le dispositif applicable aux transactions prononcées dans le domaine des contributions indirectes est proche de celui prévu en matière douanière. Il s'appuie sur des dispositions spécifiques prévues par le code général des impôts (CGI) et le livre des procédures fiscales (LPF).

L'article L. 247-3° du livre des procédures fiscales (LPF) précise que l'administration peut accorder « *par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives* ».

L'article R\* 247-5 du LPF fixe les seuils de compétence transactionnelle en matière de contributions indirectes. Ces seuils ont été relevés par le décret n° 2010-298 du 19 mars 2010, publié au JORF du 21 mars 2010.

En application de ces dispositions, les autorités compétentes pour transiger sont les suivantes :

- le directeur interrégional des douanes (ou le directeur régional dans les DOM hors Martinique) lorsque les droits ou la valeur qui servent de base au calcul des pénalités ou, en l'absence d'une telle base, le montant des amendes, n'excèdent pas 250 000 € (au lieu de 150 000 € auparavant) et qu'en outre le montant des droits effectivement fraudés ne dépasse pas 100 000 € (au lieu de 37 500 € auparavant) ;
- le ministre chargé du budget, après avis du CCFDC, dans les autres cas.

Les conditions et délais de saisine du CCFDC sont les mêmes qu'en matière douanière. Lorsqu'une action judiciaire est mise en mouvement, le comité n'est pas saisi.

Les modalités de délégation de la signature des directeurs interrégionaux des douanes et droits indirects en matière gracieuse (donc dans le cadre transactionnel) aux agents placés sous leur autorité sont régies par l'article 408 de l'annexe II au CGI et ses dispositions d'application (voir les articles 212 et suivants de l'annexe IV au CGI).

L'article L. 248 du LPF précise que les infractions peuvent faire l'objet de transactions avant mise en mouvement d'une action judiciaire ou, dans les conditions fixées à l'article L. 249 du LPF, avant jugement définitif. Dans ce dernier cas, l'accord de l'autorité judiciaire est nécessaire.

La transaction prend la forme d'un contrat signé par l'autorité administrative compétente et le contrevenant.

Il existe une procédure de règlement simplifié (PRS).

La PRS a un caractère facultatif et est limitée aux infractions mineures relevant de la compétence des chefs de circonscription, commises sans volonté de se soustraire à la loi.

La remise des pénalités est prévue, en ce qui concerne les infractions aux contributions indirectes, par l'article L. 249 du LPF qui dispose :

*« les demandes de remise, totale ou partielle, des sanctions fiscales pour tenir compte des ressources et des charges du débiteur, sont instruites par l'administration et soumises au président de la juridiction qui a prononcé la condamnation.*

*La remise ne peut être accordée qu'après avis conforme du président de la juridiction ».*

Ainsi, bien que la base juridique diffère, les développements relatifs aux modalités de traitement des remises des pénalités en matière douanière ci-dessus évoqués trouvent à s'appliquer en matière de contributions indirectes.

### 3 - LES CARACTÉRISTIQUES DES CONSTATATIONS DE LA DGDDI EN 2016

En 2016, les services douaniers ont constaté 79 341 infractions, soit 0,47 % de plus qu'en 2015 avec 78 973 infractions. Par contre, on peut noter une légère baisse du nombre de constatation depuis 2009 et des variations d'une année sur l'autre.

Outre leur extrême diversité, les constatations contentieuses effectuées par les services douaniers présentent certaines particularités.

Elles portent aussi bien sur des particuliers (« petits contentieux voyageurs » relevant essentiellement du contrôle des flux de voyageurs dans les grands points de passage), que sur des opérateurs du commerce international. Pour cette raison, les montants en jeu sont très variables.

Le contentieux des particuliers comporte essentiellement des constatations de faible valeur, en raison notamment du montant limité des franchises douanières communautaires applicables à l'importation. Les flux à caractère commercial, en revanche, peuvent recouvrir des enjeux fiscaux ou de santé publique très importants.

#### 3.1 - LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ILLICITES

##### 3.1.1 - Les stupéfiants

En 2016, les services douaniers ont intercepté 83,4 tonnes de drogues diverses contre 88 tonnes en 2015 soit une légère baisse de 6 % . Il faut noter que ce chiffre recouvre 11,7 tonnes de cocaïne et 64,5 tonnes de cannabis.

#### Évolution des quantités globales de produits stupéfiants saisis depuis 2006

Année	Quantités de produits stupéfiants saisis (en tonnes)
2006	60,4
2007	49,7
2008	65,7
2009	46,9
2010	36,1
2011	42,1
2012	33,8
2013	143,2
2014	198,4
2015	88,0
2016	83,4

### Évolution des quantités saisies par type de stupéfiants depuis 2007 (en kilos et en doses)

Quantités saisies en kilogrammes											
Type / Années	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2015
Résine de cannabis	34 702	53 800	35 900	23 698	26 632	21 986	82 642	151 131	53 253	52 737	-0,97 %
Cocaïne	4 202	4 458	5 100	5 144	8 279	4 584	7 217	6 558	16 800	11 713	-30,28 %
Herbe de cannabis	1 800	2 700	1 700	3 123	3 586	1 218	1 939	3 476	4 322	10 523	143,44 %
Héroïne	345	542	432	372	373	255	273	547	249	370	48,72 %
Khat	3 089	3 279	2 564	2 106	1 861	4 501	48 911	32 624	7 161	2 441	-65,92 %
Amphétamines	264	112	349	121	569	299	282	263	513	236	-53,90 %
Quantités saisies en doses											
Type / Années	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2015
Ecstasy (doses)	1 152 116	1 477 739	28 939	983 393	2 177 400	53 899	360 556	1 448 010	946 149	830 374	-12,24 %

Les modes opératoires des trafiquants relevés ces dernières années se sont confirmés en 2016. Contrairement aux années précédentes, les quantités transportées sont souvent inférieures à une tonne, la cocaïne étant par exemple souvent interceptée par chargement de 150 à 300 kg.

#### 3.1.2 - Les tabacs

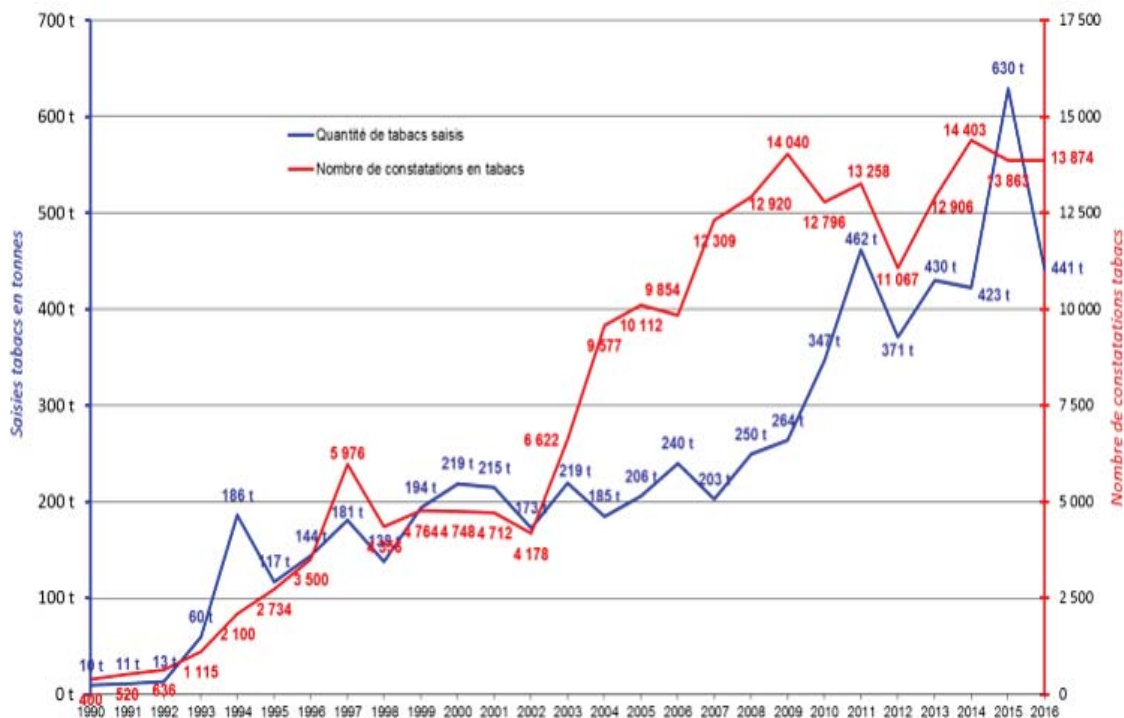
Les infractions en matière de tabacs peuvent relever, selon les cas, du code des douanes ou du code général des impôts. Pour la commodité du raisonnement, elles se trouvent dans la présente rubrique qui regroupe les importations en contrebande, les contrefaçons et les infractions touchant à l'achat, la détention et au transport de ces marchandises.

**Tableau synthétique des saisies de tabacs et de cigarettes**

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2015
Total des constatations	12 920	14 040	12 796	13 258	11 067	12 906	14 403	13 863	13 874	0,08 %
Total des saisies (en tonnes) (hors cigares)	250	264	347	462	371	430	423	630	441	-30 %

L'année 2016 a vu une réelle baisse de 30 % dans la saisie des tabacs et cigarettes de contrebande liée notamment à la diminution de la vente des tabacs (-1,2%). L'actualité 2016 a été marquée par l'entrée en vigueur d'un grand nombre de mesures issues du Programme national de réduction du tabagisme (PNRT) et contenues dans la loi de modernisation de notre système de santé (dite « loi santé ») du 26 janvier 2016.

### La lutte contre les trafics de tabacs



### 3.1.3 - La lutte contre le trafic des espèces protégées

Le trafic illégal d'espèces animales et végétales sauvages menacées d'extinction est la deuxième cause de leur disparition après la destruction des milieux naturels.

Dans ce domaine, la douane a pour mission de faire respecter la convention internationale signée à Washington en 1973 (CITES) qui interdit ou soumet à autorisation, l'importation, l'exportation, la réexportation et la commercialisation des espèces menacées et des produits qui en sont issus.

En 2016, 493 constatations ont été effectuées par les services douaniers contre 423 durant l'année 2015, soit une augmentation de 16,5%. Ces résultats illustrent l'implication continue de l'ensemble des services douaniers contre les trafics portant sur des espèces protégées de faune et de flore et sur l'ensemble des vecteurs maritime, aérien, routier, Internet jusque et y compris dans le cadre de la coopération internationale.

## 3.2 - LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

### 3.2.1 - La contrefaçon

Située aux points de passage obligé des marchandises dont elle trace l'origine, la valeur et les caractéristiques techniques, la douane est la première administration pour la lutte contre la contrefaçon.

L'année 2016 a été marquée par un record historique d'articles de contrefaçons saisis avec 9,4 millions d'objets saisis, soit une augmentation de 18,1 % par rapport à 2015.

### 3.2.2 - La fraude commerciale

En 2016, la douane a poursuivi son action dans la lutte contre la fraude commerciale de nature douanière et fiscale. À la différence des contrefaçons, les marchandises ne sont pas interdites, mais la fraude porte généralement sur leur taxation. Les résultats obtenus en matière de droits et taxes redressés constituent un nouveau record avec 415,1 millions d'euros (+10,9 % par rapport à 2015).

Les missions de la douane en matière de fraude douanière et fiscale s'exercent dans de nombreux domaines d'activité, qu'il s'agisse des produits industriels, agricoles ou de ceux soumis aux contributions indirectes.

Les enjeux portent soit sur des taxes perçues pour le budget national (TVA, TICPE, TGAP<sup>12</sup>), soit sur des droits recouvrés au profit de l'Union européenne (droits de douane).

#### Évolution des fraudes constatées pour les principales taxes entre 2009 et 2015

Droits et taxes (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015/2014
Droits de douane	27,0	30,0	29,0	27,9	20,3	39,0	45,1	43,9	16 %
TVA	122,0	158,0	161,0	161,2	163,9	186,1	175,0	149,9	-6 %
TGAP	44,0	35,0	13,0	11,0	13,7	6,2	12,8	16,3	107 %
TICPE	14,0	17,0	17,0	27,8	24,0	23,0	36,4	41,4	58 %
Contributions indirectes	58,0	33,0	32,0	39,0	66,0	70,0	50,4	75,0	-28 %
Autres	8,0	23,0	12,0	27,3	35,8	32,6	57,8	88,6	77 %
Total général	272,0	296,0	265,0	294,2	323,7	356,9	377,4	415,1	6 %

Autres = octroi de mer, droits de ports, DAFN, TSVR, TICGN, Autres fiscalités énergétiques, Divers

### 3.3 - LES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

En 2016, les services douaniers ont réalisé 2 623 constatations au titre des contributions indirectes, soit un nombre d'affaires en légère diminution par rapport à 2015. La légère baisse du nombre des constatations s'accompagne d'une augmentation de près de 50 % du montant des droits et taxes redressés en 2016.

Contributions Indirectes Droits et taxes redressés	Montant des droits et taxes redressés en 2014 en M€	Nombre de constatations en 2014	Montant des droits et taxes redressés en 2015 en M€	Nombre de constatations en 2015	Montant des droits et taxes redressés en 2016 en M€	Nombre de constatations en 2016
Alcools et boissons	59,65	2 110	43,24	1 878	63,65	1 778
Céréales, oléagineux, farines	0,71	171	0,66	152	0,68	225
Garantie	0,00	37	0,00	15	0,01	8
Jeux et spectacles	8,11	100	4,34	43	8,38	25
Tabacs	1,48	434	2,18	556	2,06	552
Autres CI	0,05	76	0,01	54	0,19	69
<b>TOTAL Contributions indirectes</b>	<b>70,00</b>	<b>2 895*</b>	<b>50,42</b>	<b>2 652*</b>	<b>74,97</b>	<b>2 623*</b>

\*Une constatation CI peut porter sur plusieurs sous-catégories de droits et taxes.

<sup>12</sup> TVA : Taxe sur la valeur ajoutée / TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques / TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes

### 3.4 - LE CONTRÔLE DES NORMES DE QUALITÉ ET DE SÉCURITÉ

Dans un contexte de mondialisation des échanges, le risque d'importation de marchandises dangereuses pour le consommateur est en forte progression. Dans ce cadre, la douane joue un rôle majeur en matière de contrôle de la qualité et de la sécurité des produits industriels soumis à normes, aux côtés des autres autorités de surveillance du marché, dans le cadre de la réglementation européenne. Cette vigilance porte en particulier sur les réglementations sectorielles : articles de puériculture, matériel électrique, jouets ou équipements de protection individuels (gants, vêtements, etc...).

Cette mission est particulièrement importante avec la multiplication des échanges en provenance de pays qui n'appliquent pas les mêmes normes techniques de qualité. Par conséquent, le risque d'importer des produits dangereux augmente.

En 2016, la douane a contrôlé environ 50 millions de produits. Le contrôle des jouets a été un des objectifs pour 2016 : sur 4,8 millions de jouets contrôlés, un million ont été déclarés non conformes et près de 53 000 considérés comme dangereux.

Les suites données aux contrôles dépendent de la nature des non-conformités relevées et du degré de dangerosité des produits. Trois décisions peuvent être prises :

- **la mise en conformité.** L'importateur a toujours la possibilité de procéder à une mise en conformité des matériels, dans la mesure où celle-ci est techniquement possible. Cette mise en conformité est effectuée sous contrôle du service des douanes et assortie d'essais par un laboratoire compétent ;
- **la réexportation.** Si la mise en conformité est impossible ou si l'importateur ne souhaite pas l'effectuer, le matériel peut être réexporté. Les matériels dangereux peuvent être également réexportés mais uniquement vers le fournisseur. La réexportation est subordonnée à l'information préalable des autorités douanières des autres États membres, afin d'éviter la réimportation des matériels non conformes par un autre point d'entrée de l'Union européenne ;
- **l'abandon pour destruction.** Il est procédé à la destruction des matériels dangereux lorsque la mise en conformité est impossible, lorsque l'importateur ne souhaite pas les mettre en conformité ou lorsqu'il ne souhaite pas les réexporter vers son fournisseur.

### 3.5 - LE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS POLLUANTES ET LES TRAFICS DE DÉCHETS

La douane contrôle et surveille les mouvements de marchandises à l'importation, à l'exportation et à la circulation sur le territoire national. En matière environnementale, elle dispose d'un cadre réglementaire et de pouvoirs juridiques renforcés, fondés sur les dispositions du code des douanes, du code de l'environnement, du code rural et du code de la santé publique.

Depuis les années 1930, la douane met en œuvre les réglementations fiscales liées aux combustibles et carburants. Elle gère et contrôle l'ensemble de la filière de production et de mise à la consommation des produits pétroliers et recouvre une fiscalité différenciée selon les produits énergétiques et leur usage.

Au centre du dispositif de sécurisation des échanges et des flux de marchandises, la douane est fortement impliquée dans la lutte contre les trafics de déchets.

En 2016, les services douaniers ont relevé 258 infractions en matière de trafic de déchets transfrontaliers, soit une augmentation de 39,5 % par rapport à 2015.

La douane dispose de nombreux leviers réglementaires encadrant la circulation des déchets, au niveau international et communautaire, notamment la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et, au niveau national, en application du code des douanes et du code de l'environnement.

Trois catégories principales de transferts de déchets sont concernées :

- les transferts de déchets soumis à une procédure d'information de l'État destinataire ;
- les transferts de déchets soumis à une procédure de notification et de consentement préalable ;
- les transferts de déchets interdits.

Les douaniers interviennent à plusieurs niveaux en application de cette réglementation :

- contrôle des opérations de dédouanement et vérification de la présence des documents justificatifs ;
- contrôles a posteriori lors de la réception des déchets dans les industries à installations soumises à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et contrôle de la conformité de la nature et des quantités de déchets déclarés ;
- contrôles à la circulation notamment sur les plates-formes autoroutières importantes et en sortie de zone portuaire.



## 4 - L'ACTIVITÉ DU COMITÉ DANS LES AFFAIRES RELEVANT DE LA DGDDI

Le comité du contentieux fiscal, douanier et des changes est chargé d'émettre un avis sur les transactions relevant de la compétence de la direction générale ou du ministre du budget, évoquées à l'article 350 a) du code des douanes et à l'article R\* 247-5 du livre des procédures fiscales.

### 4.1 - LES MODALITÉS DE SAISINE DU COMITÉ

- **En matière d'infractions douanières**

Le comité est compétent, en application du décret n° 78-1297 du 28 décembre 1978 modifié, lorsque le montant des droits et taxes compromis ou des avantages indûment obtenus du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) dépasse 100 000 euros ou, s'il n'y a pas de droits et taxes en jeu, lorsque la valeur des marchandises litigieuses dépasse 250 000 euros.

- **En matière de contributions indirectes**

Les seuils de compétence transactionnelle fixés par l'article R\* 247-5 du Livre des procédures fiscales ont été relevés par le décret n° 2010-298 du 19 mars 2010 (cf. chapitre III du titre III de la partie réglementaire du LPF).

Le comité est compétent lorsque les droits ou la valeur qui servent de base au calcul des pénalités, ou en l'absence d'une telle base, le montant des amendes, excèdent 250 000 € et qu'en outre, le montant des droits effectivement fraudés dépasse 100 000 €.

### 4.2 - LA PROCÉDURE DEVANT LE COMITÉ

Elle est décrite par le décret n° 78-635 du 12 juin 1978 et reprise à l'article 461 du code des douanes.

Préalablement à la saisine du comité, la direction générale s'assure que le contrevenant accepte de transiger, ce qui emportera reconnaissance de la commission de l'infraction. Le redevable est informé qu'à défaut, l'affaire sera portée à la connaissance des autorités judiciaires.

Le CCFDC est saisi par la direction générale des douanes, le redevable ne pouvant le saisir lui-même. La direction générale adresse au comité le dossier de l'affaire accompagné de ses observations.

Le CCFDC invite alors le redevable à produire dans un délai de 30 jours les observations écrites qu'il juge utiles de présenter à l'appui de sa demande de transaction. Puis il l'informe, au moins 15 jours avant cette date, de la date à laquelle l'affaire sera examinée par le comité, ainsi que de sa possibilité de présenter des observations orales.

Les séances du comité se déroulent en présence du contrevenant, de son avocat, le cas échéant, et de l'administration des douanes. Le comité accorde une part importante à l'audition des représentants de l'administration et des sociétés ainsi que de leurs conseils. Les délibérations se déroulent en dehors de la présence de l'administration des douanes et du contrevenant.

L'avis du comité est transmis exclusivement à la DGDDI. La décision de transaction qui est notifiée au redevable comporte l'indication qu'elle a été prise après avis du comité.

Le ministre ou l'administration des douanes sont libres de suivre ou non l'avis du comité qui revêt un caractère consultatif.

### 4.3 - LE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ EN 2016

En 2016, le fonctionnement du comité a particulièrement été impacté par :

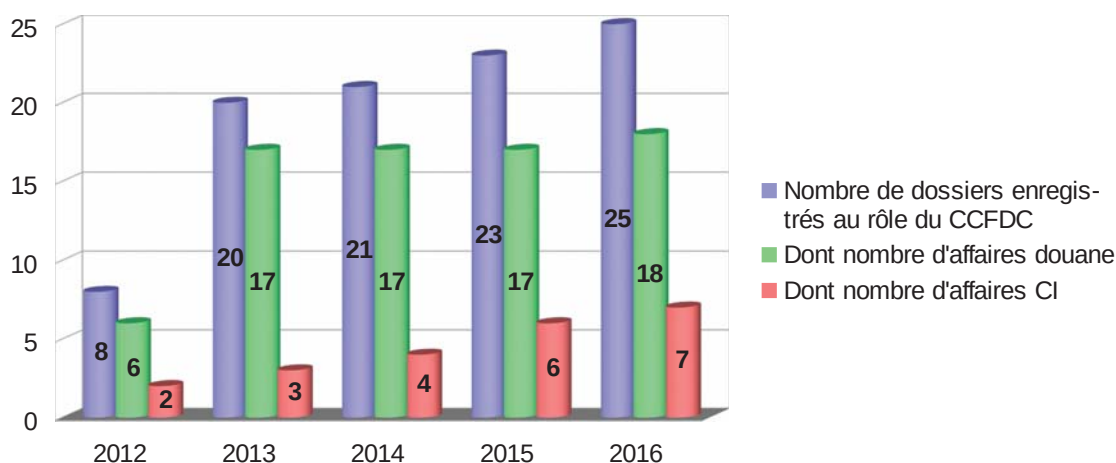
- le départ le 15 avril 2016, du secrétaire adjoint en poste et la nomination, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, d'un nouveau secrétaire adjoint (*arrêté du 17 juin 2016*) ;
- la fin de mandat des membres du comité nommés par décret du 23 mai 2013 et la nomination des nouveaux membres du comité (*décret du 10 mars 2017*) ;
- la publication d'une nouvelle liste des rapporteurs au comité par décision du Ministre du 9 novembre 2016 qui abroge celle du 27 avril 2009 (dont les rapporteurs désignés pour l'administration des douanes avaient tous été appelés à d'autres fonctions).

### 4.4 - LE NOMBRE ET LA TYPOLOGIE DES DOSSIERS SOUMIS AU COMITÉ

En 2016, le comité a enregistré à son rôle 25 affaires contentieuses.

#### 4.4.1 - Évolution 2012-2016

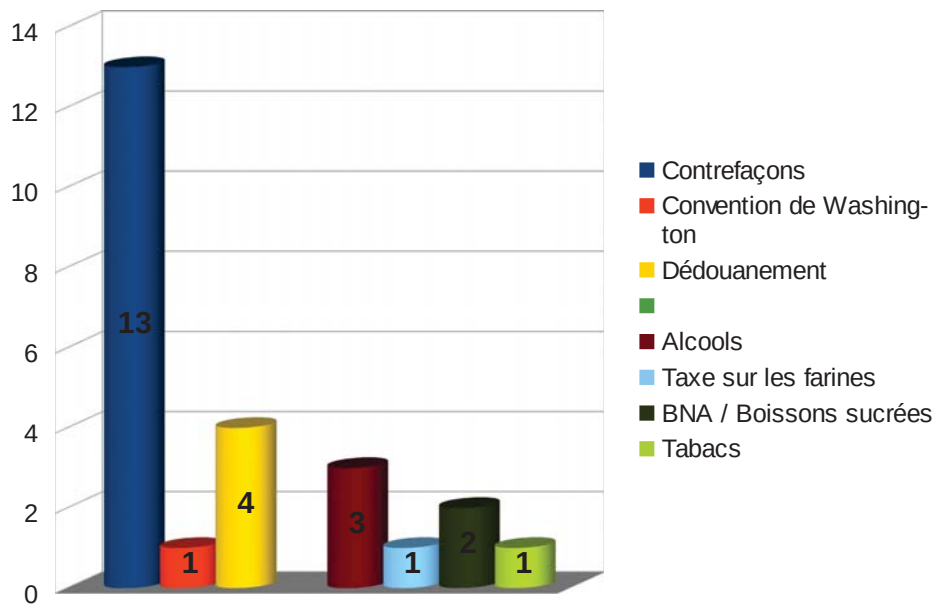
Depuis l'année 2012, le bilan quantitatif des affaires enregistrées au rôle du comité est le suivant :



### Typologie détaillée des saisines du Comité de 2012 à 2016

Typologie des affaires enregistrées au rôle du CCFDC	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
<b>DOUANE</b>						
Contrefaçons		6	6	6	13	31
Convention de Washington		2			1	3
Biens culturels		1	2	1		4
Dédouanement	5	8	9	9	4	35
Fiscalité énergétique	1			1		2
<b>CONTRIBUTIONS INDIRECTES</b>						
Viticulture	2	1	2	1		6
Alcools		2			3	5
Taxe sur les farines			1		1	2
Garantie des métaux précieux			1	1		2
BNA / Boissons sucrées				2	2	4
Tabacs				1	1	2
Taxe sur les spectacles				1		1
<b>TOTAL NOMBRE SAISINES</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>97</b>

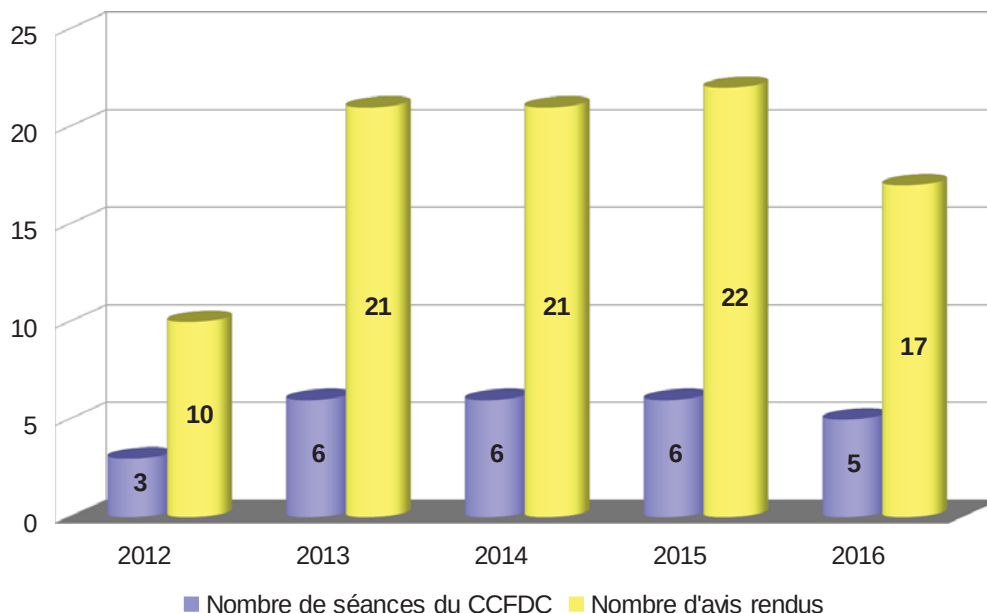
#### 4.4.2 - Caractéristiques des dossiers soumis au comité en 2016



En 2016, le nombre d'affaires de contrefaçons est conséquent et représente plus de 50% de l'ensemble des affaires contentieuses portées devant le comité.

### 4.5 - LES AVIS RENDUS PAR LE COMITÉ

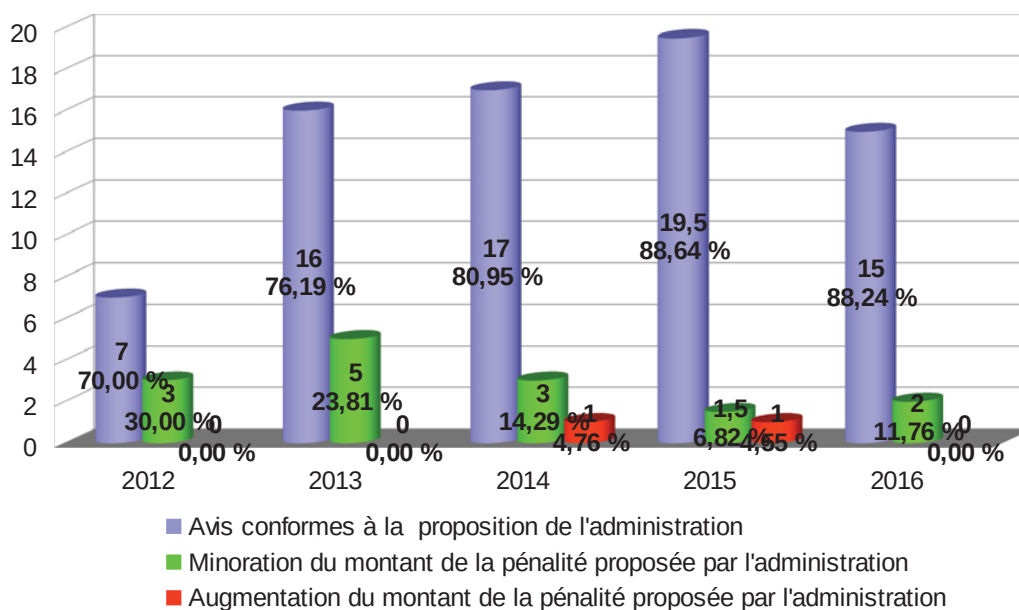
Nombre annuel de séances et d'avis rendus par le Comité de 2012 à 2016



La différence de nombre entre les affaires enregistrées au rôle du Comité et les avis rendus en 2016 trouve son explication dans les événements décrits au point 4.3 ci-dessus.

Parmi les huit dossiers qui n'ont pu être examinés en séance en 2016, sept ont fait l'objet d'un avis du Comité en 2017, et une affaire a été rayée du rôle (la société a renoncé au bénéfice de la transaction).

Typologie des avis rendus par le comité de 2012 à 2016



En 2016, les 17 affaires contentieuses soumises au comité par la DGDDI en vue d'une transaction représentent un montant de droits et taxes redressés de 1 758 604 €.

Ce bilan s'analyse comme suit :

- **13 affaires en matière douanière**

Trois des dossiers examinés enregistrent des droits et taxes éludés de 406 590€, 207 708€ et 145 178 €. Les infractions douanières relevées ont été respectivement qualifiées de fausse déclaration d'origine et de valeur.

Neuf affaires portent sur des contrefaçons (articles de maroquinerie, jeans, textiles divers, chaussures et cosmétiques). Rappel : ce type d'infraction n'a pas pour conséquence d'éluder des droits et taxes, mais ils portent atteinte aux droits des marques et droits d'auteur de ses titulaires.

Un dossier porte sur une prohibition (produits CITES).

- **4 affaires en matière de contributions indirectes**

Une affaire concerne le secteur des boissons non alcoolisées, trois affaires concernent les alcools.

La forte baisse du nombre de dossiers dans le secteur des contributions indirectes depuis 2010 semble s'être arrêtée, mais le nombre d'affaires enregistrées reste toujours très faible.

Le relèvement des seuils de compétence transactionnelle, entré en vigueur en mars 2010, paraît être l'explication.

- S'agissant du **montant total des pénalités proposées** par le comité, il s'élève à 484 000 €.

Dans la très grande majorité des cas, les transactions effectivement conclues par la DGDDI sont conformes aux avis du comité.

Sur les 17 affaires examinées en 2016, deux avis du comité ont été rendus dans un sens moins sévère que les propositions de l'administration.

Un de ces deux avis rendus n'a pas été suivi par l'administration qui a maintenu sa position. La proposition de transaction, acceptée par la société en mai 2017, est en cours de signature par la DGDDI.

Sur les 17 avis rendus, huit dossiers ont fait l'objet d'une signature ou d'une ratification :

- quatre dossiers ont été ratifiés ou signés au plus tard trois mois après que l'avis du comité a été rendu ;
- quatre autres dossiers ont été traités dans un délai compris entre quatre et douze mois.

Les neuf autres dossiers sont en cours de traitement.

Sur la recommandation du Comité, la DGDDI s'est engagée dans une démarche de raccourcissement des délais de traitement des affaires après avis du comité. En effet, afin d'harmoniser les délais de traitement des affaires fiscales et douanières, la DGDDI est en attente d'une décision du Ministre pour obtenir une délégation de signature au profit du Directeur général pour les dossiers relevant de la compétence du Ministre". Ainsi, la décision pourra, comme en matière fiscale, intervenir dans le délai d'un mois environ après l'avis du Comité.

À noter que parmi les dossiers examinés par le comité en 2016, une proposition de transaction a été refusée par la société concernée. Dans ce dossier, l'administration avait suivi l'avis du comité qui lui était favorable.

## 5 - LA DÉTAXE EN FRANCE : LA DOUANE AU CŒUR DE L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE



### 5.1 - LA DÉTAXE FRANÇAISE ET SA TÉLÉ-PROCÉDURE PABLO.

Présentation du principe de la détaxe

La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) contribue activement à l'attractivité économique de la France dans le cadre, notamment, de la promotion du tourisme par le biais du dispositif fiscal de la détaxe dont elle a la compétence exclusive en collaboration avec les neuf opérateurs de Détaxe. La détaxe constitue donc une dépense fiscale de l'État nécessaire pour dynamiser notre commerce.

En effet, la vente en détaxe représente à la fois la principale procédure administrative effectuée par des touristes étrangers lors de leur séjour en France, mais aussi leur dernière démarche avant de quitter notre pays. Elle a, de ce fait, un impact majeur sur l'image de marque de notre territoire. C'est la raison pour laquelle l'administration des douanes et droits indirects ne cesse de faire évoluer le dispositif de la détaxe afin de répondre au mieux aux attentes des voyageurs résidant dans des pays tiers à l'Union Européenne (UE) et favoriser ainsi le commerce français.

La vente en détaxe consiste pour un voyageur tiers à obtenir le remboursement de la TVA sur les achats TTC réalisés sur le territoire de l'UE. L'obtention du remboursement est conditionné par la production d'un bordereau de vente à l'exportation (BVE) remis par le commerçant et visé par le service des douanes afin d'attester de la sortie effective de la marchandise du territoire communautaire.

Le Bordereau de Vente à l'Exportation (BVE), prévu à l'article 75 de l'annexe III au code général des impôts, tient à la fois de déclaration d'exportation simplifiée et d'engagement accepté par le bénéficiaire de la détaxe de se conformer strictement aux règles de cette procédure.

Les ventes s'effectuent toutes taxes comprises et doivent être supérieures à 175,01€. Les formalités de détaxe doivent être accomplies par le touriste avant la fin du troisième mois suivant le mois d'achat. La vente n'est définitivement exonérée de TVA que lorsque le vendeur obtient confirmation informatiquement que le bordereau a obtenu le visa douanier électronique. Le vendeur est contractuellement tenu de verser à son client le montant sur lequel il s'est engagé sur le bordereau.

Le vendeur peut, toutefois, accorder la détaxe dès l'achat et, dans ce cas, il lui appartient de prendre les mesures nécessaires afin de ne pas perdre le bénéfice de l'exonération de la TVA si son client ne justifie pas de l'exportation effective des biens. En effet, dans cette hypothèse, le vendeur sera tenu de reverser à l'État le montant de TVA afférent aux achats ayant fait l'objet de la détaxe anticipée.

**Historique :**

Si les origines de la détaxe en France gérée par la douane existe depuis 1993, le projet de BVE avec des codes barres a démarré en 2004 et s’est concrétisé par un arrêté du 31 octobre 2007 créant un Programme informatisé d’Apurement des Bordereaux de Vente à l’Exportation dénommé PABLO.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le bordereau de vente à l’exportation est édité en France par voie électronique exclusivement, transmis informatiquement et intégré dans la base PABLO. La DGDDI certifie également l’exportation hors du territoire de l’Union européenne par visa électronique dans le cadre de la télé-procédure PABLO.

Le BVE contient les données relatives à l’identifiant de l’opération (numéro de code-barre), à l’identité du vendeur, de l’acheteur (identité, lieu de résidence, date de naissance et numéro de passeport), à la description des marchandises, au montant TTC, au montant TVA, au montant remboursé et à la date d’émission. Les différentes validations réalisées par les voyageurs sont enregistrées et permettent aux services douaniers d’être instruits, en temps réel, sur les opérations en cours.

Au moment du départ, le voyageur, en possession physique des marchandises, procède lui-même au visa électronique des bordereaux de vente à l’exportation PABLO à l’une des bornes de lecture optique mises à sa disposition. Cette action vaut visa douanier du bordereau, lorsque le bordereau obtient la validation. En cas de non-validation, le voyageur doit se rendre au guichet des douanes, situé à proximité des bornes.

Les bornes sont implantées dans les principaux aéroports français (Roissy, Orly, Nice, Lyon et Marignane), sur le port de Marseille et aux points de passage frontaliers de Saint-Julien en Genèveis et Genève-Cointrin (frontière suisse).



Il faut noter que l'entrée en vigueur du recours obligatoire au télé-service PABLO, le 1er janvier 2014, a entraîné une croissance très sensible des ventes en détaxe. En effet, l'année qui a suivi a permis de constater une augmentation du nombre de bordereaux de vente à l'exportation (BVE) de 25%. Le montant total TTC des ventes a connu une augmentation de 30% tandis que la panier moyen a augmenté pour sa part de 4.56%.

### 5.1.1 - Intérêt stratégique économique pour la France (shopping tourisme et mission de soutien à la compétitivité).

Première destination touristique mondiale, la France, et notamment Paris qui concentre les trois quarts des achats détaxés effectués dans l'Hexagone (Paris est au premier rang européen du tourisme de shopping pour les clients hors UE, loin devant Londres et Milan<sup>13</sup>), s'affiche ainsi de plus en plus comme une destination shopping pour les touristes du monde entier. Cet atout doit être davantage mis en avant pour dynamiser les recettes touristiques, pour lesquelles la France figure au 3<sup>ème</sup> rang mondial derrière les États-Unis et l'Espagne.

Les achats de produits détaxés en France ont fortement augmenté ces dernières années (doublement en cinq ans).

En 2016, le nombre de BVE PABLO émis était de 4.5 millions, compte tenu de la baisse de la fréquentation touristique, pour une valeur TTC de 6 milliards d'euros. Le montant de TVA en jeu, dépense fiscale pour l'État, était de 1 milliard d'euros.

Année	Nombre de BVE	Montant TTC moyen (euros)	Montant de TVA moyen (euros)	Nombre moyen d'articles	Montant TTC total (euros)
2010	693 901	898	147	4	inconnu
2011	1 021 073	1 052	172	4	inconnu
2012	1 671 438	1 202	197	3	132 597
2013	1 932 017	1 331	218	3	2 562 828 272
2014	4 129 802	1 318	219	2	5 439 752 510
2015	5 222 216	1 378	230	3	7 203 094 247
2016	4 484 334	1 351	226	3	6 059 526 230

Le dynamisme de la détaxe profite à l'ensemble des acteurs du dispositif : les opérateurs de détaxe, les industries du luxe, mais également les commerçants qui y voient un argument de vente.

Le bon déroulement de la vente en détaxe a donc un impact fort sur l'image de notre pays et le ressenti du touriste sur la qualité de son séjour et son désir d'y revenir.

<sup>13</sup> <http://www.veilleinfotourisme.fr/paris-reste-au-premier-rang-europeen-du-tourisme-de-shopping-pour-les-clients-hors-ue-selon-une-etude-global-blue-86365.kjsp>



## 5.1.2 - Présentation du système actuel de la détaxe PABLO

### 5.1.2.1. - Aspects stratégiques

Dans la très grande majorité des cas, les commerçants ont délégué la gestion de leurs opérations à un opérateur de détaxe (actuellement, huit opérateurs de détaxe<sup>14</sup> en France : Global Blue, Premier Tax Free, Innova Tax Free, Euro Free Shopping, Détaxe SAS, Simply Tax Free, Galeries Lafayette Haussmann, et Fair Tax Free) qui prend en charge l'ensemble du dispositif, à l'exception de l'émission et de la remise du bordereau au touriste, assurées en magasin.

Les commerçants qui désirent rester indépendants peuvent émettre des BVE via un portail gratuit développé par la douane, PABLO-Indépendants (ils ont ainsi la possibilité de rembourser à leurs clients éligibles, l'intégralité du montant de la TVA).

**Le remboursement de la TVA** peut être obtenu par le touriste, selon les cas, auprès du commerçant, de l'opérateur de vente en détaxe ou auprès des bureaux de change lesquels, dans le cadre d'une convention avec l'opérateur de vente en détaxe, peuvent procéder à un remboursement en espèces à l'aéroport, dès le visa douanier obtenu.

**L'intérêt de PABLO** : le dispositif de détaxe électronique présente plusieurs avantages pour les commerçants et les voyageurs. Aux commerçants, il offre la possibilité de proposer aux clients éligibles une procédure dématérialisée, moderne et sécurisée permettant un remboursement plus rapide de la somme consentie. Il permet également d'assouplir le traitement et le suivi des opérations grâce à des outils d'archivage électronique et d'un tableau de bord régulièrement actualisé (possibilité de consultation en temps réel du statut d'un BVE pour enclencher le remboursement). Il constitue enfin une réponse efficace aux difficultés suscitées par la perte des envois postaux ou aux délais d'acheminement.

Pour les touristes, en plus des avantages explicités *supra*, PABLO permet de réduire considérablement les files d'attente, aux bornes ou guichets douaniers de détaxe, dans les grands aéroports français, au premier rang desquels Roissy-CDG (qui concentre plus de 75 % des flux de BVE).

L'administration des douanes s'inscrit, de fait, dans une démarche qualité qu'elle entend développer pour contribuer à l'attractivité du territoire et à la compétitivité des commerçants parties prenantes à l'opération.

**Responsabilité du commerçant en matière de pédagogie et d'accompagnement du changement.** Il est important de souligner que l'efficacité du dispositif repose essentiellement sur la bonne compréhension du processus de la détaxe par les voyageurs. Le rôle des commerçants, premiers points de contact des clients éligibles à la détaxe, est donc fondamental en matière de communication et d'information sur la procédure à suivre pour obtenir le remboursement de la détaxe. La plupart des incompréhensions relevées dans les grands aéroports résulte actuellement d'un défaut d'information au moment de l'achat.

<sup>14</sup> L'opérateur Optimal Tax Free a cessé son activité (liquidation judiciaire prononcée le 1<sup>er</sup> mars 2017).

### 5.1.2.2. - Aspects juridiques (rénovation de l'encadrement réglementaire)

La procédure de détaxe électronique s'inscrit dans une collaboration, voulue par la douane française avec tous les acteurs du secteur (opérateurs de détaxe, Atout France, Aéroport de Paris, les groupements d'enseignes et grands magasins, *etc.*). Son développement actuel est l'objet d'évolutions cadencées et adaptées aux besoins de chaque acteur du circuit de la détaxe (les commerçants, les touristes, mais aussi à l'ensemble des acteurs économiques).

Pour mener à bien ce projet, la douane a engagé une modernisation réglementaire (décret, arrêté et circulaire) permettant de mieux encadrer et développer le secteur économique lié à la détaxe.

#### **Un dispositif communautaire.**

Prévue à l'article 147 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la procédure des bordereaux de vente à l'exportation permet aux voyageurs ayant leur résidence habituelle en dehors de l'Union européenne de bénéficier, à certaines conditions, de la détaxe à l'exportation pour les achats destinés à leur usage personnel et qu'ils transportent en dehors du territoire communautaire dans leurs bagages personnels.

Cette mesure permet à des marchandises de ne pas être taxées deux fois, dans le pays d'achat et dans le pays d'importation, ce dernier étant le lieu de consommation réelle.

Des adaptations nationales

La directive précitée a été transposée en droit national par différents textes :

- l'article 262 du code général des impôts : il pose les grands principes de la vente en détaxe ;
- le décret du 18 août 2014 pris en application de l'article 262-I (2°) du code général des impôts fixant les modalités d'émission des bordereaux de vente à l'exportation : il prévoit que les BVE sont édités par voie électronique dans le cadre du dispositif PABLO ;
- l'arrêté du 16 décembre 2014 fixant la forme, les conditions d'établissement et d'apurement du titre justificatif des exportations effectuées par les voyageurs résidant dans un pays tiers à l'Union européenne ou dans une collectivité d'outre-mer de la République ;
- la circulaire du 13 février 2015 relative à la procédure des bordereaux de vente à l'exportation : elle apporte l'ensemble des précisions nécessaires à la compréhension du dispositif (marchandises exclues, voyageurs non éligibles, territoires d'application, procédure de secours, procédure de régularisation par visa *a posteriori*...) et se veut pédagogique.

## Une généralisation de PABLO à l'ensemble du territoire communautaire souhaitée



L'informatisation du dispositif de détaxe a vocation à être généralisé à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. C'est du moins la volonté affirmée de la France, qui se veut très proactive sur le sujet, considérant les enjeux en matière de lutte contre la fraude fiscale et de simplification des démarches des voyageurs. Des délégations sont régulièrement accueillies en France et une présentation de PABLO à 26 des 28 États membres de l'Union européenne a été effectuée par le bureau F1 de la DGDDI le 12 juin 2015 (workshop fiscalis PABLO).

Dans le cadre du programme FISCALIS, la Commission européenne a lancé, le 27 avril 2017, l'appel à candidature pour les États membres intéressés par la participation à des ateliers sur la détaxe électronique.

Les Groupes de Travail (GT) démarrent à Bruxelles les 29 et 30 juin 2017 avec 9 États Membres : Portugal, Espagne, Belgique, République tchèque, Irlande, Italie, Hongrie et France.

### 5.1.2.3. - Aspects techniques dans un contexte aéroportuaire

La gestion de la détaxe pour un service douanier aéroportuaire est fondamentale dans la mesure où elle se situe au carrefour de plusieurs éléments :

1. administration fiscale et de contrôle, la douane a pour vocation de s'assurer que les conditions fixées par la réglementation sont effectivement remplies par le voyageur au moment de la présentation du BVE. PABLO offre des outils de contrôle innovants qui contribuent à un ciblage des flux optimisé (les contrôles ciblés permettent d'accroître la fluidité des opérations non ciblées) ;

A titre d'exemple, les statistiques en matière de contentieux au niveau national depuis 4ans :

#### STATISTIQUES EN MATIERE DE CONTENTIEUX LIES A LA DETAXE (niveau national)

F1 2013	
NB constatations	Montant droits compromis
872,00	1 223 041,07

Dématérialisation des BVE au 1<sup>er</sup> janvier 2014

F1 2014	
NB constatations	Montant droits compromis
3233	2 024 182 €

F1 2015	
NB constatations	Montant droits compromis
1528	3 522 037 €

F1 2016	
NB constatations	Montant droits compromis
4055	3 037 258 €

2. les aspects humains sont très importants et indissociables de la gestion administrative, la détaxe étant souvent une démarche anxiogène réalisée dans un contexte particulier (aéroport). Il en résulte parfois des incompréhensions et des réclamations lorsque le visa n'est pas délivré.
3. les files d'attente au guichet de détaxe peuvent être importantes et sources de tensions chez les voyageurs. PABLO a contribué à les faire diminuer de façon importante. Cet effort doit être poursuivi grâce à une meilleure information des voyageurs effectuée par les commerçants.

Par ailleurs, le dispositif technique existant, bien qu'intuitif et innovant, n'est cependant pas toujours compris par les utilisateurs. Un nombre significatif (20%) de bordereaux de vente à l'exportation n'est jamais présenté aux bornes (incompréhension du processus, manque de temps pour réaliser la validation au moment du départ, ou départ du territoire de l'Union européenne par un autre État membre).

L'administration des douanes modernise son système pour le rendre plus compréhensible et plus moderne, sous la dénomination de PABLO Nouvelle Génération.

La détaxe est un dispositif adossé à de grands enjeux (attractivité du territoire, dynamisme du secteur touristique, qualité de service), mais qui reste complexe. C'est dans ce contexte que la France, premier pays européen à avoir dématérialisé l'émission et la validation des BVE, entend poursuivre et généraliser cette démarche de simplification en favorisant l'utilisation des technologies et innovations dans le cadre d'un écosystème<sup>15</sup> baptisé PABLO-NG, et qui a vocation, fin 2017, à succéder au dispositif existant.

## **5.2. - LE PROJET PABLO-NG : UNE NOUVELLE AMBITION DE LA DOUANE AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.**

La télé-procédure PABLO est une démarche qui remplit plusieurs missions :

- la procédure de détaxe est de nature fiscale, puisqu'elle induit un remboursement de la TVA au bénéfice des voyageurs éligibles qui exportent les marchandises achetées sur le territoire national ;
- l'intérêt est également économique, dans la mesure où une procédure moderne et sécurisée est de nature à dynamiser les ventes touristiques (intérêt pour les commerçants) et à participer à l'attractivité du territoire (intérêt pour l'État) ;
- les aspects de lutte contre la fraude ne sont pas négligés par autant. Grâce à des outils innovants d'analyse de risque, le ciblage des BVE « à risque » est facilité, rendant plus fluide le traitement des autres BVE.

Cette démarche innovante, qui s'inscrit dans une volonté gouvernementale plus globale de simplification administrative et d'attractivité du territoire, est poursuivie et généralisée.

Dans ce but, la DGDDI a conçu le projet PABLO Nouvelle Génération dans l'objectif d'améliorer la compréhension d'une démarche, perçue comme complexe, par des résidents étrangers. Les nouvelles fonctionnalités offertes par ce système vont permettre de personnaliser la relation entre l'utilisateur et l'administration, et d'améliorer l'information des touristes.

<sup>15</sup> *Pourquoi un écosystème ? Car cette nouvelle version devrait permettre aux commerçants de réaliser des économies en matière de gestion des opérations et aux voyageurs de réaliser des économies de temps d'attente pour obtenir le visa douanier électronique. Elle se veut également écologique par un recours amoindri au papier (vers une détaxe 100 % électronique).*

Le développement de Pablo-NG, qui est réalisé dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA), animé par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), bénéficie du soutien du MAEDI et d'un cofinancement par la Caisse des dépôts et consignations.

Ce projet repose sur la combinaison de plusieurs nouveautés : des bornes interactives disposées à la sortie du territoire français, une application informatique repensée pour répondre à un niveau d'exigence ergonomique élevé et une application mobile permettant d'informer le voyageur à chaque étape de son parcours touristique.

L'expérimentation de la nouvelle interface (lot 1) et des nouvelles bornes (lot 2) est prévue au mois de juin 2017. L'expérimentation de l'application mobile (lot 3) se déroulera lors du second semestre 2017.

### **Lot 1 : une nouvelle interface personnalisée sur toutes les bornes (ancienne et nouvelle génération).**

Les évolutions développées dans le cadre de l'interface des bornes PABLO-NG sont les suivantes :

- une nouvelle langue : le coréen ;
- affichage d'un écran rappelant les obligations réglementaires pour le voyageur, dans sa langue et validation de cette prise de connaissance ;
- mention du nom et du prénom du voyageur sur l'écran après le scan du bordereau (nom et prénom repris sur le BVE) ;
- suivi du nombre de BVE scannés et de leur statut (validé ou non-validé) grâce à des compteurs figurant sur l'écran ;
- affichage d'un écran récapitulatif sur la marche à suivre pour le voyageur (récapitulatif des statuts et information sur le remboursement) ;
- envoi d'un courriel au touriste, à chaque bordereau scanné, pour en indiquer son statut (si le touriste a accepté de communiquer son adresse mèl – le champ est facultatif).

### **Lot 2 : une nouvelle génération de bornes présentant :**

- une nouvelle identité visuelle ;
- une nouvelle ergonomie (tablette pour positionner le code-barre du bordereau sous le lecteur optique) ;
- un lecteur optique multidirectionnel ;
- un lecteur NFC (communication sans fil à courte portée) non activée en 2017 ;
- de nouvelles exigences de fiabilisation et de sécurisation.



### **Lot 3 : une application mobile multifonctions.**

L'application mobile permettra au touriste :

- de vérifier le statut du bordereau en scannant le code-barres imprimé sur le bordereau;
- de localiser/géolocaliser les bornes PABLO (essentiellement dans les aéroports);
- de disposer d'informations réglementaires à tout moment de son parcours (avant sa venue en France, durant son séjour, après son départ de France).

### 5.3. - LE PROJET D'AGRÈMENT DES OPÉRATEURS DE DÉTAXE .



Les huit opérateurs de détaxe en France ( Global Blue, Premier Tax Free, Innova Tax Free, Euro Free Shopping, Détaxe SAS, Simply Tax Free, Galeries Lafayette Haussmann, et Fair Tax Free) émettent 95 % des bordereaux de vente à l'exportation. Ils représentent donc des acteurs essentiels pour le bon fonctionnement de la détaxe.

En effet, les opérateurs de détaxe servent d'intermédiaires entre les commerçants et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Ils proposent plusieurs services essentiels : la transmission à la DGDDI des données des bordereaux de vente à l'export (ils gèrent 95 % des bordereaux émis, les 5 % restants relèvent d'une procédure dénommée PABLO-Indépendant qui s'adresse à des commerçants ayant une activité réduite de détaxe), le remboursement de la TVA aux clients, la répercussion des évolutions réglementaires auprès des commerçants qui leur sont affiliés.

La gestion adaptée de ces prestations est essentielle pour garantir le fonctionnement du système de détaxe. Toutefois, il n'existe pas un cadre juridique spécifique pour les opérateurs de détaxe.

Dans le cadre de la modernisation et de la sécurisation du processus de détaxe, la loi de finances rectificative pour 2016 (article 87) prévoit d'encadrer juridiquement leur conduite et de pouvoir les sanctionner en cas de dysfonctionnement.

Cette mesure vise également à sécuriser le processus d'exonération fiscale et son corollaire la recette fiscale, lequel demeure toujours très exposé à la fraude.