COM(2023) 259 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 juillet 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 juillet 2023

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (CEE) nº 2658/87 en ce qui concerne l'introduction d'un traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance de biens et le règlement (CE) nº 1186/2009 en ce qui concerne la suppression du seuil de franchise douanière

E 17983

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 22 mai 2023
(OR. en)

9625/23

Dossier interinstitutionnel:
2023/0157(NLE)

UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	17 mai 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 259 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (CEE) nº 2658/87 en ce qui concerne l'introduction d'un traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance de biens et le règlement (CE) nº 1186/2009 en ce qui concerne la suppression du seuil de franchise douanière

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 259 final.

p.j.: COM(2023) 259 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CEE) nº 2658/87 en ce qui concerne l'introduction d'un traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance de biens et le règlement (CE) nº 1186/2009 en ce qui concerne la suppression du seuil de franchise douanière

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente initiative s'inscrit dans une réforme complète et de grande envergure de l'union douanière, adoptée aujourd'hui par la Commission, dont font également partie la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union, la plateforme des données douanières de l'Union européenne et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) nº 952/2013 (ci-après la «révision du CDU»)[1] et la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «proposition TVA»)[2].

L'union douanière est l'une des premières réalisations de l'Union et joue un rôle essentiel dans le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle repose sur un tarif douanier commun qui fixe les taux de droits de douane à appliquer sur les importations de marchandises en provenance de l'extérieur de l'Union ainsi que sur des procédures communes pour le traitement des marchandises entrant dans le territoire douanier de l'Union ou en sortant. Les droits de douane découlent de politiques commerciales. Avec les autres droits grevant les échanges commerciaux avec les pays tiers, ils constituent les ressources propres traditionnelles (RPT), qui représentaient 11 % du budget de l'Union en 2022. Les États membres sont responsables de la perception des droits de douane, conformément aux règles établies dans le règlement du Conseil portant application de la décision relative aux ressources propres[3].

Depuis quelques années, la modification de la structure des échanges et l'essor du commerce électronique sont devenus des enjeux majeurs pour les autorités douanières. Aujourd'hui, le commerce électronique représente plus du double des opérations commerciales traditionnelles, pour à peine 0,5 % de la valeur[4]. Le nombre élevé d'opérations de faible valeur complique à la fois la tâche des autorités douanières, qui doivent contrôler correctement les flux commerciaux en ligne, et celle des opérateurs, qui doivent se soumettre à de nombreuses obligations de déclaration pour chaque colis.

Les colis d'une valeur inférieure à 150 EUR qui sont expédiés directement d'un pays tiers à un destinataire se trouvant dans l'Union sont admis en franchise de droits[5]. L'exonération des droits de douane pour les marchandises de faible valeur a été adoptée en 1983 et revue à la hausse en 1991 et en 2008. Jusqu'au 1er juillet 2021, les biens importés d'une valeur négligeable (inférieure à 22 EUR) bénéficiaient également d'une exonération de la TVA. Les deux exonérations se justifiaient par la charge administrative disproportionnée que

---

1 JO C , , p. .

2 JO C , , p. .

3 Règlement (UE, Euratom) nº 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (refonte) (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39).

4 Entre le 1er janvier 2022 et le 31 décembre 2022, les opérateurs économiques «traditionnels» ont présenté plus de 405 millions de déclarations d'importation pour une valeur de 2 907 milliards d'EUR. En comparaison, 1,1 milliard de déclarations en douane de montants très réduits (au niveau des marchandises) ont été enregistrées pour des marchandises d'une valeur inférieure à 150 EUR, pour une valeur déclarée totale de 12,3 milliards d'EUR, soit une valeur déclarée moyenne, par article, d'environ 11,00 EUR.

5 Article 23 du règlement relatif à la franchise [règlement (CE) nº 1186/2009, JO L 324 du 10.12.2009, p. 1].

représentait le traitement des déclarations en douane pour percevoir des droits de douane et de la TVA peu élevés sur des marchandises de faible valeur.

Toutefois, en 2017, avec l'adoption du paquet TVA sur le commerce électronique, les États membres ont convenu de supprimer l'exonération de la TVA pour les biens importés de faible valeur afin de protéger les recettes fiscales des États membres, de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises concernées et d'alléger autant que possible les charges pesant sur elles[6]. La directive prévoit également un guichet unique pour les importations (IOSS) destiné aux intermédiaires du commerce électronique qui vendent des marchandises en provenance de pays tiers aux consommateurs européens, lequel leur permet de percevoir la TVA à l'importation au moment de la vente plutôt qu'au moment où les marchandises arrivent sur le marché de l'Union. Pour déterminer si la TVA a été appliquée au moment de la vente ou doit être perçue à la frontière, tous les colis doivent être déclarés à la douane à leur arrivée dans l'Union. Dès lors, depuis juillet 2021, tous les biens importés sont soumis à la TVA et font l'objet d'une déclaration en douane numérique, y compris les biens d'une valeur inférieure à 150 EUR pour lesquels aucun droit de douane n'est dû. D'après l'évaluation des règles de la TVA par la Commission[7], la suppression de l'exonération de la TVA pour les importations de faible valeur est une réussite. Au cours des six premiers mois, les États membres ont perçu 1,9 milliard d'EUR de TVA, tandis que les autorités douanières et fiscales disposent désormais de données sur les opérations du commerce électronique.

Toutefois, la différence entre les traitements fiscal et douanier des marchandises issues du commerce électronique complique considérablement le système pour les parties concernées. Actuellement: la TVA s'applique à toutes les marchandises, tandis que les droits de douane s'appliquent aux marchandises d'une valeur supérieure à 150 EUR; la TVA est perçue et déclarée au moment de la vente par les plateformes en ligne, mais elle est contrôlée à l'arrivée lorsque les opérateurs de services postaux et express déclarent les marchandises à la douane.

Qui plus est, bien que chaque colis soit déclaré à la douane depuis juillet 2021, le contrôle du respect des exigences financières reste une gageure pour les autorités douanières. L'exonération des droits de douane pour les marchandises d'une valeur inférieure à 150 EUR, en particulier, a ouvert la porte à l'abus systématique de ce seuil par des procédés de sous-évaluation ou de fractionnement des envois. Des éléments prouvent que de tels procédés sont appliqués pour contourner ce seuil de 150 EUR. Selon une étude réalisée par Copenhagen Economics en 2016, environ 65 % des envois issus du commerce électronique seraient sous-évalués en ce qui concerne les droits de douane[8]. En outre, dans son rapport spécial sur les procédures d'importation[9], la Cour des comptes européenne a conclu que les systèmes de dédouanement électronique actuels ne permettent pas de prévenir l'importation de marchandises non éligibles à la franchise douanière, et cette défaillance n'est pas compensée par les contrôles effectués a posteriori et par les plans d'investigation[10].

---

6 Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens (JO L 348 du 29.12.2017, p. 7).

7 Voir le document de travail des services de la Commission, rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique [SWD(2022) 393 final].

8 Copenhagen Economics (2016), Les importations issues du commerce électronique en Europe: traitement fiscal et douanier.

9 Rapport spécial de la Cour des comptes, Procédures d'importation:les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace

10 Rapport spécial nº 12/2019 de la Cour des comptes européenne, points 81 à 88.

La concurrence est donc faussée. L'exonération des droits de douane favorise les opérateurs du commerce électronique des pays tiers par rapport au commerce traditionnel et aux détaillants de l'Union, qui doivent acquitter des droits de douane lorsqu'ils importent en vrac, et encourage l'établissement de centres de distribution du commerce électronique en dehors de l'Union.

La proposition s'inspire du rapport du **groupe des sages** sur les défis auxquels l'union douanière est confrontée[11]. Le groupe des sages a recommandé, entre autres, de supprimer le seuil d'exonération de 150 EUR pour le commerce électronique car, en incitant les exportateurs vers l'Union à fractionner les envois en plus petits colis, ce seuil n'envoie pas le bon message, tant au niveau du commerce (concurrence déloyale) que de la durabilité environnementale (empreinte carbone plus élevée).

Pour relever les défis posés par les marchandises issues du commerce électronique, la proposition complète la proposition relative à la révision du CDU que la Commission a adoptée aujourd'hui et prévoit: 1) d'éliminer la franchise de droits pour les importations de marchandises dont la valeur ne dépasse pas 150 EUR; et 2) d'introduire un traitement tarifaire simplifié pour les marchandises importées dans le cadre d'une opération de l'entreprise au consommateur (B2C) considérée comme une vente à distance aux fins de la TVA. La proposition de révision du CDU prévoit d'autres simplifications en ce qui concerne le classement tarifaire, la valeur en douane et l'origine pour déterminer le droit de douane applicable aux marchandises importées dans le cadre de ventes à distance. Le traitement tarifaire simplifié sera appliqué sur une base volontaire par l'importateur (présumé). Par conséquent, si l'importateur (présumé) souhaite bénéficier d'un tarif préférentiel en prouvant le caractère originaire des marchandises ou d'un taux de droit conventionnel ou d'un taux de droit autonome réduit applicable, il peut le faire en suivant la procédure normale.

Les simplifications proposées pour le calcul du droit de douane devraient contrebalancer les effets de la suppression du seuil de la franchise de droits sur la charge administrative des autorités douanières et des entreprises et faciliter les processus et les procédures pour les opérateurs.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'initiative est cohérente avec le plan d'action des douanes 2022[12] et le complète; dans ce plan, la Commission a recensé plusieurs mesures à prendre pour faire passer l'union douanière à l'étape supérieure. Quatre grands domaines d'intervention sont ciblés: la gestion des risques, le commerce électronique, le respect des obligations et l'union douanière agissant comme une entité unique. Au titre de l'action 9, en particulier, la Commission s'est engagée à examiner les effets du commerce électronique sur la perception des droits de douane et sur l'égalité des conditions de concurrence pour les opérateurs de l'Union, et notamment les modalités possibles de perception des droits de douane sur la base de la nouvelle approche en matière de perception de la TVA dans le cadre de l'IOSS.

---

11 Le groupe des sages chargé de réfléchir aux défis auxquels est confrontée l'union douanière était composé de 12 membres de haut niveau ayant une expérience, dans le secteur public ou privé, des questions douanières, du commerce électronique, de la gestion des risques, de la chaîne d'approvisionnement internationale, des technologies de l'information et de l'analyse des données, de la législation relative au marché intérieur et du droit commercial international. Dirigé par M^me^ Arancha González Laya, ancienne ministre des affaires étrangères, de l'Union européenne et de la coopération en Espagne, le groupe a mené des auditions avec 48 interlocuteurs ainsi qu'une consultation publique. Le rapport a été publié le 30 mars 2022.

12 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure: un plan d'action, Bruxelles, 28.9.2020 [customs-action-plan-2020_fr.pdf (europa.eu)].

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente initiative est cohérente avec la proposition relative à la TVA à l'ère numérique[13], qui a été adoptée par la Commission le 8 décembre 2022 et est actuellement examinée par le Conseil. Ladite proposition vise à moderniser et à remodeler le système de TVA de l'Union pour l'adapter à l'ère numérique. Il s'agit d'un vaste ensemble de réformes aux multiples facettes ciblant trois grands objectifs clés, parmi lesquels celui d'améliorer le principe d'un enregistrement à la TVA unique au sein de l'Union. Celui-ci vise à introduire des mesures pour limiter davantage le nombre de cas dans lesquels un assujetti est tenu de s'enregistrer à la TVA dans plusieurs États membres.

À la proposition relative à la TVA à l'ère numérique s'ajoute le troisième élément du paquet sur la réforme de l'union douanière: la proposition de modification de la directive TVA[14]. Celle-ci vise à supprimer le seuil de 150 EUR aux fins de la responsabilité des assujettis facilitant les ventes à distance de biens et l'application du régime particulier applicable aux ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers et du régime particulier pour la déclaration et le paiement de la TVA à l'importation. La suppression du seuil de 150 EUR pour l'exonération des droits de douane, combinée à la suppression du seuil de 150 EUR pour l'utilisation de l'IOSS, devrait permettre de réduire le nombre de cas de sous-évaluation, de manière à protéger les recettes des États membres.

L'initiative soutient la stratégie de croissance durable de l'UE[15], qui vise à améliorer la perception de l'impôt, à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et à réduire les coûts de conformité pour les entreprises, les particuliers et les administrations fiscales. L'amélioration des systèmes fiscaux en faveur d'une activité économique plus durable et plus équitable s'inscrit également dans le cadre du programme de l'UE en matière de durabilité compétitive.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Le présent règlement modifie le règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières et le règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

Toutes ces modifications reposent sur l'article 31 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet article dispose que les droits du tarif douanier commun sont fixés par le Conseil, sur proposition de la Commission.

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs des traités, en particulier le bon fonctionnement de l'union douanière et du marché unique.

---

13 COM(2022) 701, 703, 704.

14 Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les dispositions relatives à la taxe sur la valeur ajoutée applicables aux assujettis qui facilitent les ventes à distance de biens importés et la mise en œuvre du régime particulier applicable aux ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers et du régime particulier pour la déclaration et le paiement de la TVA à l'importation.

15 Les plans pour la reprise et la résilience des États membres envisagent un vaste ensemble de réformes visant à améliorer l'environnement des entreprises et à favoriser l'adoption des technologies numériques et écologiques. Ces réformes sont complétées par d'importants efforts visant à numériser les administrations fiscales en tant que secteur stratégique de l'administration publique [examen annuel 2022 de la croissance durable, COM(2021) 740 final].

Pour garantir la proportionnalité, l'initiative élimine le seuil de la franchise de droits pour les importations d'envois de faible valeur dans l'Union et propose une méthode plus efficace et plus simple pour percevoir les droits de douane sur les marchandises importées dans le cadre de ventes à distance.

- **Choix de l'instrument**

La proposition prévoit de modifier le règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières (ci-après le «règlement relatif à la franchise de droits») et le règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La Commission n'a pas fait d'évaluation ex post du règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil et du règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil.

Néanmoins, les résultats de l'évaluation ex post du paquet TVA sur le commerce électronique sont intéressants pour la présente proposition, car ils donnent un aperçu des volumes et de la valeur des importations d'envois de faible valeur dans l'Union. Avant l'entrée en application du paquet TVA sur le commerce électronique le 1er juillet 2021, ces données étaient tout à fait invisibles au niveau de l'Union, car la majorité des colis étaient mis en circulation sur le marché de l'Union sans aucune formalité douanière. Or, étant donné que le paquet TVA sur le commerce électronique a mis fin à l'exonération de la TVA à l'importation sur les biens d'une valeur inférieure à 22 EUR, il devenait nécessaire d'introduire l'obligation d'une déclaration en douane formelle pour tous les biens importés à partir de cette date pour veiller au respect des obligations de paiement de la TVA.

La Commission a procédé à une évaluation ex post des six premiers mois d'application du paquet TVA sur le commerce électronique. Les premiers résultats sont très encourageants et témoignent du succès des nouvelles mesures. En ce qui concerne les importations, les premiers résultats indiquent que, au cours des six premiers mois, quelque 2 milliards d'EUR de TVA ont été perçus spécifiquement sur des importations d'envois de faible valeur, dont la valeur intrinsèque ne dépassait pas 150 EUR. Sur les 2 milliards d'EUR de TVA perçus sur les importations de biens de faible valeur au cours des six premiers mois, près de 1,1 milliard d'EUR a été perçu par l'intermédiaire du guichet unique pour les importations.

La mise en œuvre du paquet a également contribué à la lutte contre la fraude à la TVA. L'analyse des données douanières indique que les huit principaux opérateurs enregistrés dans l'IOSS représentaient environ 91 % de toutes les opérations déclarées à l'importation dans l'Union par l'intermédiaire de l'IOSS. Il s'agit d'une statistique très encourageante, car elle montre l'incidence de la nouvelle disposition «de présomption» applicable aux places de marché sur la conformité, dans la mesure où le suivi et le contrôle de ce nombre très limité d'assujettis suffisent à garantir la perception de la TVA sur ce type d'opération.

Au vu des bons résultats obtenus grâce au paquet TVA sur le commerce électronique, la proposition de réforme de l'union douanière introduit des responsabilités claires pour les intermédiaires du commerce électronique, considérés comme des «importateurs présumés», vis-à-vis des produits importés de pays tiers qu'ils vendent à des consommateurs dans l'Union. Ces importateurs présumés seront responsables de la perception et du paiement des droits à l'importation sur ces marchandises, conformément aux principes du guichet unique

TVA pour les importations. Par conséquent, l'effort de mise en conformité se concentrera encore davantage sur un nombre beaucoup plus réduit de grands acteurs du marché, lesquels représenteront la majorité des ventes à distance de biens importés dans l'Union.

- **Consultation des parties intéressées**

Les parties intéressées ont été invitées à donner leur avis sur le contenu de la présente initiative dans le cadre de l'étude «Une refonte intégrée et innovante des règles de l'UE régissant les opérations du commerce électronique en provenance de pays tiers d'un point de vue douanier et fiscal» menée par un contractant externe[16]. La consultation, menée du 16 décembre 2021 au 10 mars 2021, a recueilli 69 réponses[17]. La majorité des avis provenaient d'opérateurs économiques (entreprises et organisations d'entreprises confondues), avec 33 réponses, et de consommateurs (26 réponses en tout, auxquelles s'ajoute l'avis d'une association de protection des consommateurs). En outre, 19 États membres ont répondu au questionnaire ciblé.

Les résultats ont indiqué qu'environ 65 % des entreprises ayant répondu (y compris les plateformes de commerce électronique) seraient favorables à la suppression du seuil de minimis, au moins dans une mesure limitée, tandis que les réponses au questionnaire fournies par les autorités douanières des États membres ne permettent pas de conclure à une préférence manifeste en faveur de la suppression ou du relèvement du seuil de 150 EUR (44 % des répondants sont en faveur de la suppression du seuil au moins dans une mesure limitée, 43 % préfèrent relever le seuil au moins dans une mesure limitée). Aucun n'a considéré qu'un abaissement du seuil était une option viable (selon 57 % des réponses, il ne s'agirait pas du tout d'une option).

En plus des avis susmentionnés recueillis lors de la consultation publique, une série d'activités de consultation ciblées ont été organisées en marge des travaux sur l'analyse d'impact relative à la réforme de l'union douanière afin de connaître l'avis des parties intéressées spécialistes du domaine. Des débats ont notamment été organisés au sein du groupe de réflexion composé des directeurs généraux des administrations des douanes nationales et dirigé par la Commission ainsi qu'au sein du groupe de contact «Commerce», qui tient lieu de premier organe de consultation des entreprises au niveau de l'Union concernant l'élaboration et la mise en œuvre des questions douanières et l'évolution de la politique douanière.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Pour préparer cette initiative, la Commission a pris en considération l'analyse présentée dans l'étude susmentionnée menée par un contractant externe. Elle est liée à l'action 9 du plan d'action des douanes, au titre de laquelle la Commission s'efforce d'examiner les effets du commerce électronique sur la perception des droits de douane et sur l'égalité des conditions de concurrence pour les opérateurs de l'Union, notamment les modalités possibles de perception des droits de douane sur la base de la nouvelle approche en matière de perception de la TVA au titre de l'IOSS. L'étude s'est penchée sur les incidences que pourrait avoir la modification du seuil d'exonération de 150 EUR en examinant et en comparant trois options différentes: 1) la suppression du seuil; 2) le relèvement du seuil à 1 000 EUR; 3)

[16] L'évaluation de la deuxième version du rapport final est toujours en cours au moment de la rédaction de la proposition.

[17] En tout, 5 réponses (sur 69) ont dû être ignorées aux fins de l'analyse du questionnaire. Une réponse a été fournie par une autorité douanière d'un État membre et cette réponse a été prise en considération dans l'évaluation de l'enquête des autorités nationales. Les quatre autres réponses ont été fournies sans contexte factuel et n'ont donc pas été utilisées dans l'analyse.

l'abaissement du seuil à 22 EUR. L'étude a conclu que la suppression du seuil de 150 EUR entraînerait la plus forte augmentation des recettes et égaliserait le plus les conditions de concurrence entre vendeurs étrangers et marché intérieur. Elle mettrait également fin à la fraude et à l'évasion liées au paiement des droits de douane résultant du fractionnement des envois et limiterait l'intérêt de la sous-évaluation. La conclusion est donc la suivante: la suppression du seuil de minimis entraînerait le plus grand nombre d'avantages.

En outre, la Commission a tenu compte de l'analyse menée par un autre contractant externe dans le cadre de l'étude «La TVA à l'ère numérique». Cette étude a également contribué à la proposition de modification de la directive 2006/112/CE visant à élargir la règle du fournisseur présumé, l'IOSS et les régimes particuliers aux importations de biens d'une valeur supérieure à 150 EUR, qui fait partie du paquet actuel sur la réforme de l'union douanière.

Cette étude visait, premièrement, à évaluer la situation actuelle en matière d'obligations de déclaration numérique, de régime de TVA applicable à l'économie des plateformes, d'enregistrement à la TVA unique et de guichet unique pour les importations. Deuxièmement, elle visait à évaluer les incidences d'un certain nombre d'initiatives envisageables dans ces domaines. L'étude a examiné plus particulièrement l'option consistant à supprimer le seuil de 150 EUR qui s'applique à l'IOSS. Il y était fait observer que les ventes à distance de biens importés d'une valeur supérieure à 150 EUR et les ventes à distance de produits soumis à accises représentaient environ 10 à 20 % de la valeur totale des importations de ventes à distance dans le commerce électronique dans l'Union.

- **Analyse d'impact**

La réforme des règles douanières applicables au commerce électronique a été examinée dans le cadre de l'analyse d'impact de la réforme de l'union douanière, dont la présente proposition fait partie[18]. Après un avis négatif rendu le 28 octobre 2022, le comité d'examen de la réglementation a rendu un avis positif sur l'analyse d'impact accompagnant le paquet sur la réforme de l'union douanière le 27 janvier 2023. Le comité a recommandé de donner plus de détails, entre autres, sur la manière dont les options relatives au commerce électronique ont été recensées, particulièrement sur le raisonnement à l'origine de la suppression du seuil d'exonération de 150 EUR et de l'assimilation des plateformes électroniques à des «importateurs présumés», ainsi que plus d'explications sur l'introduction d'un «système de catégorisation» pour le calcul des droits, en particulier la gamme d'options stratégiques dont dispose la Commission. L'analyse d'impact a été modifiée en conséquence.

L'analyse d'impact a relevé cinq grandes problématiques à l'origine de lacunes et de vulnérabilités dans le fonctionnement de l'union douanière et a examiné plusieurs options pour résoudre ces problèmes.

Parmi elles, l'essor du commerce électronique et les changements qu'il entraîne dans la structure des échanges (avant, les marchandises arrivaient dans l'Union en grandes quantités par transport de fret; désormais, ce sont des millions de petits envois qui sont envoyés directement aux consommateurs) mettent les douanes devant de nouveaux défis. Les autorités douanières ne sont pas préparées à faire face à cette augmentation des volumes de marchandises et de déclarations. Malgré les changements apportés par le paquet TVA sur le commerce électronique, applicables depuis le 1er juillet 2021, qui visaient à mettre fin à la fraude à la TVA liée à l'utilisation abusive de l'exonération de la TVA à l'importation, des problèmes subsistent, comme la sous-évaluation, en particulier le fractionnement des envois pour se soustraire au paiement des droits à l'importation.

[18] SWD(2023)140.

Ainsi, les options consistant à relever ou à abaisser le seuil d'exonération des droits de douane fixé à 150 EUR ont été écartées dans l'analyse de l'étendue des modifications devant être apportées aux procédures applicables au commerce électronique. La raison tient au fait qu'aucun des problèmes recensés (distorsion de concurrence, complexité, incertitude, contrôles difficiles et fraude) n'est lié au montant exonéré; c'est l'existence même de l'exonération qui est en cause. La possibilité de demander aux consommateurs de déclarer à la douane les marchandises qu'ils achètent en ligne a également été écartée, car elle se révèle contraignante pour eux, alors que ce sont les intermédiaires du commerce électronique, et non les consommateurs, qui mettent des marchandises sur le marché de l'Union.

Selon l'analyse d'impact, les droits de douane supplémentaires sur le trafic de commerce électronique sont estimés à quelque 13 milliards d'EUR sur 15 ans. L'amélioration des informations fournies par les opérateurs économiques dans le cadre des nouvelles procédures, la centralisation des données au sein de la plateforme des données douanières de l'Union européenne et le rôle opérationnel de l'Autorité douanière de l'Union européenne contribueraient également largement à empêcher les pertes de recettes dues aux pratiques frauduleuses telles que la sous-évaluation ou le classement tarifaire incorrect des marchandises («correction des lacunes douanières»).

- **Réglementation affûtée et simplification**

La présente proposition s'inscrit dans la réforme de l'union douanière, une initiative REFIT qui vise à simplifier les procédures douanières grâce à une meilleure interaction entre les autorités douanières et les opérateurs économiques, en se concentrant sur les opérateurs et les chaînes d'approvisionnement, plutôt que sur les différentes opérations qui doivent respecter des formalités diverses, comme c'est le cas actuellement. Les entreprises (y compris les plateformes de commerce électronique) qui permettront aux autorités douanières d'avoir une visibilité sur leurs chaînes d'approvisionnement pourront se prévaloir de procédures plus simples et plus rapides, en donnant aux autorités douanières accès à leurs informations commerciales. La simplification et la centralisation des fonctions à plusieurs niveaux devraient réduire les lourdeurs administratives et simplifier les processus et les procédures pour les opérateurs.

L'augmentation possible de la charge administrative causée par la suppression proposée du seuil d'exonération devrait être compensée par la simplification du traitement tarifaire consécutive à l'introduction du système à cinq catégories. Cette augmentation devrait toutefois rester limitée étant donné que, depuis le 1er juillet 2021, une déclaration électronique est déjà obligatoire pour toutes les marchandises importées dans l'Union. Ainsi, le traitement tarifaire simplifié, auquel s'ajouteront d'autres facilités en matière de détermination de la valeur en douane et d'origine proposées dans le cadre de la révision du CDU, facilitera la détermination des droits de douane applicables aux marchandises issues du commerce électronique et réduira la charge administrative des autorités douanières comme des opérateurs économiques.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition devrait, selon les estimations, accroître les recettes provenant des droits de douane de quelque 13 milliards d'EUR en 15 ans pour le budget de l'Union et les budgets nationaux des États membres, car elle élimine le seuil d'exonération des droits de douane pour l'importation d'envois de faible valeur. En outre, elle devrait limiter l'intérêt de la sous-évaluation et ôter tout intérêt au fractionnement artificiel des envois pour bénéficier abusivement d'une franchise de droits. L'introduction de la méthode simplifiée de perception des droits de douane allégera la charge administrative qui pèse sur les autorités douanières et

les opérateurs du commerce électronique. Suivant les principes et les mécanismes du guichet unique TVA pour les importations, les boutiques en ligne et les plateformes du commerce électronique pourront percevoir des droits de douane en plus de la TVA. Cela augmentera la transparence des prix, dès lors que le prix de vente final lors du paiement couvrira l'ensemble des coûts supplémentaires jusqu'à la destination pour les consommateurs.

Les produits soumis à des taux d'accises harmonisés sont exclus du traitement tarifaire simplifié. Les marchandises soumises à des mesures de politique commerciale, comme des droits anti-dumping, des droits compensateurs ou des mesures de sauvegarde, sont également exclues.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Le Comité du code des douanes et le groupe d'experts douaniers, deux organes consultatifs en matière douanière auxquels participent des représentants de tous les États membres et qui sont présidés par des représentants de la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD) de la Commission, examineront les éventuels problèmes d'interprétation de la nouvelle législation entre les États membres.

En outre, les nouvelles règles douanières relatives au commerce électronique feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation dans le contexte du cadre plus large de suivi et d'évaluation prévu dans la proposition de la Commission relative à la révision du CDU.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Pour répondre aux problèmes recensés dans le domaine des marchandises issues du commerce électronique provenant de pays tiers, la proposition prévoit deux grands axes. Le premier consiste à supprimer la franchise de droits de douane dont bénéficient les marchandises d'une valeur inférieure à 150 EUR. À cet effet, le chapitre V du règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 sera supprimé.

Le deuxième axe consiste à introduire une méthode de calcul simplifiée des droits, sur la base de cinq catégories différentes (avec un taux de droit différent pour chacune), afin de réduire la charge administrative liée au calcul des taux de droit applicables aux marchandises issues du commerce électronique, tant pour les autorités douanières que pour les entreprises.

Ce concept de système de taux de droit simplifié, le «système de catégorisation» des droits, est inspiré d'un modèle canadien qui existe depuis 2012 pour les marchandises destinées à un usage privé (d'entreprise à consommateur ou de consommateur à consommateur), d'une valeur inférieure à 500 CAD (environ 340 EUR)[19]. Cette méthode prévoit un nombre limité de «catégories de droits», chacune d'elles regroupant des marchandises clairement définies auxquelles s'applique un taux de droit fixe. En vertu du système de catégorisation, les taux de droit applicables à chaque produit peuvent être légèrement supérieurs par rapport au taux applicable fondé sur le code des marchandises complet.

La proposition prévoit cinq catégories assorties respectivement d'un taux de droit ad valorem de 0 % (pour les livres, le matériel imprimé, les objets d'art, par exemple), de 5 % (pour les jouets, les instruments de musique, les couverts en métal, par exemple), de 8 % (pour les produits en soie et en coton, les céramiques, les produits photographiques, par exemple), de 12 % (pour les articles en cuir et les sacs de voyage, par exemple) et de 17 % (pour les

[19] Politique sur les expéditions de faible valeur du Canada en ce qui concerne l'application des droits de douane, Groupe de travail de l'OMC sur les micros, petites et moyennes entreprises, septembre 2021.

chaussures et les ouvrages en verre, par exemple) et désigne les marchandises conformément aux chapitres du système harmonisé. Néanmoins, les opérateurs économiques devront continuer d'indiquer le code à six chiffres du système harmonisé, qui reste obligatoire dans les informations anticipées sur les marchandises à fournir au titre de la proposition législative de révision du CDU. Les marchandises qui bénéficient actuellement d'un taux de droit erga omnes de 0 % continueront de bénéficier de ces droits nuls.

Les produits soumis à des taux d'accises harmonisés ainsi que les marchandises faisant l'objet de mesures antidumping, de mesures compensatoires ou de mesures de sauvegarde sont exclus de la méthode simplifiée de perception des droits.

Le système de catégorisation prend comme référence les taux de droits conventionnels existants et ne tient pas compte du caractère originaire des marchandises. Néanmoins, si l'opérateur économique souhaite bénéficier d'un taux tarifaire préférentiel en prouvant le caractère originaire des marchandises, il peut le faire en suivant la procédure normale. De même, si l'opérateur économique souhaite bénéficier d'un taux de droit conventionnel ou d'un taux de droit autonome réduit applicable, l'importateur peut le faire en suivant la procédure normale. La franchise de droits pour l'importation de marchandises d'une valeur totale inférieure à 150 EUR par envoi sera supprimée à partir du 1er mars 2028. À partir de cette date, les importateurs pourront choisir d'utiliser le traitement tarifaire simplifié pour calculer le droit de douane dû sur l'importation de marchandises issues du commerce électronique et les importateurs présumés commenceront à fournir à la plateforme des données douanières de l'UE des informations sur les opérations concernant des marchandises vendues à des consommateurs dans l'Union et expédiées d'un territoire tiers ou d'un pays tiers.

2023/0157 (NLE)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CEE) nº 2658/87 en ce qui concerne l'introduction d'un traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance de biens et le règlement (CE) nº 1186/2009 en ce qui concerne la suppression du seuil de franchise douanière

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 31,

vu la proposition de la Commission européenne, considérant ce qui suit:

(1) Le chapitre V du règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil[1] prévoit une franchise de droits à l'importation pour les marchandises expédiées directement d'un pays tiers à un destinataire se trouvant dans l'Union et contenues dans des envois d'une valeur intrinsèque totale ne dépassant pas 150 EUR. Jusqu'au 1er juillet 2021, les importations de marchandises d'une valeur inférieure à 22 EUR étaient également exonérées de la TVA à l'importation. L'augmentation du volume des importations de faible valeur consécutive à la croissance exponentielle du commerce électronique et aux facilités qui s'y rapportent a compliqué la tâche des autorités douanières qui doivent garantir le respect des exigences fiscales et non fiscales. Dès lors, la directive (UE) 2017/2455 du Conseil[2] a supprimé l'exonération de la TVA à l'importation pour ces marchandises de faible valeur afin de protéger les recettes fiscales des États membres, de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises concernées et de réduire à un minimum les charges qu'elles supportent.

(2) Or, l'exonération des droits de douane pour les marchandises d'une valeur inférieure à 150 EUR a été maintenue, ouvrant la porte à l'abus systématique de ce seuil par des procédés de sous-évaluation ou de fractionnement artificiel des envois.

(3) Alors que le secteur douanier a pris un virage numérique et que des données électroniques sont disponibles pour toutes les marchandises importées, quelle que soit leur valeur, il n'est plus justifié de maintenir une franchise de droits qui avait été introduite pour ne pas imposer une charge administrative disproportionnée aux autorités douanières, aux entreprises et aux particuliers. Cependant, compte tenu des volumes considérables d'importations de faible valeur, il est devenu nécessaire de protéger les intérêts financiers de l'Union et de ses États membres.

(4) Pour cette raison, il convient de supprimer, dans le chapitre V du règlement (CE) nº 1186/2009, le seuil en dessous duquel les marchandises d'une valeur négligeable n'excédant pas 150 EUR par envoi sont exonérées de droits de douane à l'importation.

---

1 Règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières (JO L 324 du 10.12.2009, p. 23).

2 Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens (JO L 348 du 29.12.2017, p. 7).

(5) Néanmoins, le calcul du droit applicable sur la base du classement tarifaire, de la valeur en douane et de l'origine des marchandises est une tâche ardue. Appliquée au commerce électronique, cette méthode entraînerait souvent une charge administrative disproportionnée pour les autorités douanières comme pour les entreprises. Pour l'éviter, il est nécessaire de laisser aux intermédiaires du commerce électronique la possibilité d'appliquer un traitement tarifaire simplifié fondé sur un système à cinq catégories, dans lequel chaque catégorie est assortie d'un taux de droit différent en fonction des marchandises vendues au consommateur final. Les marchandises qui bénéficient actuellement d'un taux de droit erga omnes de 0 % continueront de bénéficier de ces droits nuls.

(6) Le système de catégorisation devrait prendre comme référence les taux de droit conventionnels existants et ne devrait pas tenir compte du caractère originaire des marchandises. Toutefois, si les importateurs souhaitent appliquer le taux de droit conventionnel ou un taux de droit autonome réduit applicable ou bénéficier de taux tarifaires préférentiels en prouvant le caractère originaire des marchandises, ils peuvent le faire en suivant les procédures normales, étant donné que l'utilisation du traitement tarifaire simplifié est facultative.

(7) Les produits soumis à des taux d'accises harmonisés ainsi que les marchandises faisant l'objet de mesures antidumping, de mesures compensatoires ou de mesures de sauvegarde devraient être exclus du traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance de biens importés de pays tiers. En outre, les marchandises qui relèvent des chapitres 73, 98 et 99 de la nomenclature combinée sont également exclues, car la nature de ces marchandises (en l'occurrence, les ouvrages en fonte, fer ou acier, les ensembles industriels et les marchandises importées ou exportées dans des circonstances particulières) ne permet pas d'appliquer de traitement simplifié.

(8) Conformément au principe de proportionnalité tel qu'il est énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, le présent règlement ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs des traités, en particulier le bon fonctionnement de l'union bancaire et du marché unique. Pour garantir la proportionnalité, l'initiative élimine le seuil de la franchise douanière pour les importations d'envois de faible valeur dans l'Union et propose une méthode plus efficace et plus simple pour percevoir les droits de douane sur les marchandises importées dans le cadre de ventes à distance.

(9) Il y a donc lieu de modifier les règlements (CEE) nº 2658/87 et (CE) nº 1186/2009 en conséquence,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil est modifié comme suit:

1) À l'article 1er, les paragraphes 4 et 5 suivants sont ajoutés:

«4. Par dérogation au paragraphe 3, à la demande de l'importateur, un droit de douane est perçu sur les importations de biens dont la livraison est considérée comme une vente à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers au sens de l'article 14, paragraphe 4, point 2), de la directive 2006/112/CE, conformément au traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance figurant dans le tableau de l'annexe I, première partie, titre II, point G.

5. Le traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance visé au paragraphe 4 ne s'applique pas:

a) aux marchandises visées à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/262 du Conseil[3];

b) aux marchandises soumises aux mesures prévues par le règlement (UE) 2016/1036[4], par le règlement (UE) 2016/1037[5], par le règlement (UE) 2015/478[6] ou par le règlement (UE) 2015/755[7], indépendamment de leur origine; et

c) aux marchandises relevant des chapitres 73, 98 et 99.».

2) L'annexe I est modifiée conformément à l'annexe du présent règlement.

Article 2

Le chapitre V du règlement (CE) nº 1186/2009 du Conseil est supprimé.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable à partir du 1er mars 2028.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[3] Directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (JO L 58 du 27.2.2020, p. 4).

[4] Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO L 176 du 30.6.2016, p. 21).

[5] Règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO L 176 du 30.6.2016, p. 55).

[6] Règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux importations (JO L 83 du 27.3.2015, p. 16).

[7] Règlement (UE) 2015/755 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers (JO L 123 du 19.5.2015, p. 33).