

Bruxelles, le 24 août 2026
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2023/0156 (COD)

8190/26
ADD 1

UD 94
ENFOCUSTOM 51
ECOFIN 470
MI 336
COMER 61
TRANS 222
FISC 133
RESPR 22
CODEC 662

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant
le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union
européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013
– Projet d'exposé des motifs du Conseil

I. INTRODUCTION

1. Le 17 mai 2023, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013¹.
2. Cette proposition est fondée sur les articles 33, 114 et 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (procédure législative ordinaire).
3. Le Comité économique et social européen a rendu son avis le 20 septembre 2023². Le Contrôleur européen de la protection des données a rendu son avis le 11 juillet 2023³.
4. Au Parlement européen, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) est compétente au fond. M^{me} Deirdre CLUNE (PPE, IE) a été nommée rapporteure pour ladite proposition au cours de la législature précédente. Depuis le 27 septembre 2024, le rapporteur pour la proposition est M. Dirk GOTINK (PPE, NL). Le 13 mars 2024, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture⁴.
5. Le groupe "Union douanière" a examiné la proposition à partir de juin 2023 sous les présidences suédoise, espagnole, belge, hongroise et polonaise.
6. Lors de sa réunion du 27 juin 2025, le Coreper a marqué son accord sur un mandat partiel en vue d'engager des négociations avec le Parlement européen⁵.
7. Les trilogues se sont tenus les 8 juillet, 15 octobre, 20 novembre et 10 décembre 2025 et le 26 mars 2026 sous les présidences danoise et chypriote. Les colégislateurs sont parvenus à un accord politique provisoire lors du dernier trilogue. Ledit accord a ensuite été consolidé en un texte de compromis final.

¹ Doc. ST 9596/23 + ADD 1 à 4.

² JO C, C/2023/864, 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/864/oj>.

³ Doc. ST 11829/23.

⁴ JO C, C/2025/1035, 27.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/1035/oj>.

⁵ Doc. ST 10462/25.

8. Le 15 avril 2026, le Comité des représentants permanents a analysé le texte de compromis final et a confirmé son accord⁶.
9. Le 16 avril 2026, la commission IMCO du Parlement européen a voté en faveur du texte de compromis final. Le 28 avril 2026, la présidente de la commission IMCO a adressé une lettre à la présidence du Comité des représentants permanents indiquant que, dans le cas où le Conseil transmettrait au Parlement européen sa position dans les termes convenus, sous réserve de mise au point par les juristes-linguistes, elle recommanderait à la plénière d'approuver la position du Conseil sans amendements en deuxième lecture.

II. OBJECTIF

10. Le règlement a pour objectif général de relever les défis, découlant des risques et des menaces internes et externes, qui se posent au bon fonctionnement de l'union douanière et du marché intérieur, notamment en adaptant la législation douanière à l'évolution de la structure du commerce mondial, de la technologie et des modèles d'entreprise ainsi qu'aux besoins des parties prenantes, y compris des entreprises, des consommateurs et des résidents.
11. Pour relever ces défis, le règlement vise à assurer un niveau uniforme de numérisation et des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs économiques dans tous les États membres. À ces fins, il met en place la plateforme des données douanières de l'Union européenne (ci-après dénommée "plateforme des données douanières de l'UE"), qui prévoit une plateforme numérique pour un ensemble intégré de services et systèmes électroniques centralisés, sûrs et cyberrésilients à des fins douanières. Il met également en place une nouvelle agence décentralisée, l'Autorité douanière de l'Union européenne (ci-après dénommée "Autorité douanière de l'UE"), en tant qu'instance opérationnelle centrale pour doter l'union douanière d'une gouvernance coordonnée.

⁶ Doc. 7771/26 + ADD 1 + ADD 1 COR 1.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

12. La position du Conseil en première lecture comporte les principaux éléments ci-après, qui ont fait l'objet d'un accord entre les colégislateurs.
13. Le règlement définit la **mission des autorités douanières** comme consistant à percevoir les droits de douane, à lutter contre la fraude, à faciliter les activités économiques légitimes, à contribuer à garantir un commerce équitable, à assurer la sécurité et à protéger la santé et l'environnement ainsi que d'autres intérêts publics en coopération avec d'autres autorités compétentes.
14. Un ensemble complet de définitions est introduit ou mis à jour, comprenant des notions clés, telles que "importateur", "importateur pour les ventes à distance", "exportateur", "régime douanier", "risque" et "surveillance douanière". Afin de renforcer la surveillance douanière, conformément aux nouvelles définitions, les importateurs et les exportateurs ont pour responsabilité, vis-à-vis des autorités douanières, de veiller à ce que les marchandises soient conformes à la législation spécifique aux produits. La notion d'"importateur pour les ventes à distance" crée une catégorie spécifique pour les opérateurs de commerce électronique qui vendent des biens en provenance de pays tiers dans l'Union.
15. Les règles relatives aux **décisions en matière de renseignements contraignants** (couvrant le classement tarifaire, l'origine et la détermination de la valeur) sont regroupées en un seul endroit. Une nouvelle **taxe de traitement de l'Union**, consistant en un montant fixe par article pour les biens vendus dans le cadre de ventes à distance, est introduite pour couvrir les coûts des services traitant une demande de mise en libre pratique de ces biens, une taxe moins élevée s'appliquant aux marchandises dont la mainlevée est effectuée à partir d'entrepôts douaniers pour des ventes à distance.
16. Le règlement définit les droits et les responsabilités des principaux acteurs des processus douaniers. De manière générale, les **importateurs** doivent être établis sur le territoire douanier de l'Union, fournir toutes les données nécessaires aux douanes avant l'octroi de la mainlevée, veiller à ce que les marchandises soient conformes à l'ensemble de la législation applicable et payer les droits de douane. Les **exportateurs** ont des obligations parallèles, à savoir fournir les données requises avant la mainlevée des marchandises, assurer la conformité avec la législation applicable et, en règle générale, être établis dans l'Union. Tant pour les importateurs que pour les exportateurs, le règlement prévoit par ailleurs certaines exceptions à l'obligation d'être établi dans l'Union.

17. Le régime relatif aux **opérateurs économiques agréés (OEA)** est réformé. Les critères sont renforcés, de même que les exigences en matière de vérification. Les autorités douanières sont tenues de procéder à une vérification approfondie au moins tous les trois ans. Elles peuvent accorder un ou deux types d'autorisations, à savoir le statut d'OEA pour les simplifications douanières, qui permet au titulaire de bénéficier de ces simplifications, et le statut d'OEA pour la sécurité et la sûreté, qui permet au titulaire de bénéficier de mesures de facilitation en matière de sécurité et de sûreté.
18. Le statut d'**opérateur économique de confiance certifié ("Trust and Check trader")** est introduit. Les opérateurs économiques de confiance certifiés doivent satisfaire à des critères plus stricts, notamment en fournissant aux autorités douanières un accès en temps quasi réel à leurs écritures électroniques et à leurs données opérationnelles. En contrepartie, ils bénéficient de procédures rationalisées, telles que l'obtention de la mainlevée de leurs marchandises sans attendre l'intervention des autorités douanières, sous réserve de fournir les informations nécessaires à l'avance, le report du paiement de la dette douanière et la réduction des contrôles. Un mécanisme de sauvegarde est instauré pour vérifier le respect des critères relatifs au statut d'opérateur économique de confiance certifié. L'Autorité douanière de l'UE peut recommander de suspendre ou de révoquer un statut d'opérateur économique de confiance certifié, et la Commission, in fine, peut demander à l'autorité douanière compétente de procéder à cette suspension ou révocation.
19. Les **représentants en douane** peuvent agir directement ou indirectement. Les représentants en douane indirects agissant pour le compte d'importateurs ou d'exportateurs qui ne sont pas établis dans l'Union assument toutes les obligations de ces importateurs ou exportateurs. Seuls les représentants ayant le statut d'OEA ou d'opérateur économique de confiance certifié peuvent agir par-delà les frontières ou traiter les importations provenant de ventes à distance.
20. Une attention particulière est accordée aux micro, petites et moyennes entreprises afin de faciliter leur accès au statut d'OEA et d'opérateur économique de confiance certifié. À cette fin, les autorités douanières tiendront compte de leurs caractéristiques spécifiques, et la Commission élaborera des lignes directrices.

21. Le règlement établit le cadre juridique et technique, ainsi que les modalités de gouvernance, de la **plateforme des données douanières de l'UE**. Il prévoit une plateforme numérique centralisée, sûre et interopérable destinée à remplacer les systèmes informatiques douaniers nationaux pour la collecte, le traitement et l'échange d'informations pertinentes pour la mise en œuvre de la législation douanière. La **souveraineté numérique** de la plateforme des données douanières de l'UE est assurée par la mise en place d'un cadre complet de garanties juridiques, techniques, organisationnelles et contractuelles. La plateforme sera conçue de manière à veiller à ce que les données soient protégées. Son infrastructure sera située sur le territoire de l'Union et sera contrôlée et administrée exclusivement par la Commission ou l'Autorité douanière de l'UE. Les fournisseurs et les autres prestataires de services (y compris les sous-traitants) exécutant des tâches liées à la conception, à l'hébergement, à l'exploitation et à la maintenance de la plateforme des données douanières de l'UE sont tenus d'être légalement établis dans l'Union et ne doivent pas être contrôlés, directement ou indirectement, par une entreprise d'un pays tiers.
22. L'**accès aux données** sera régi par des règles strictes: seules les autorités désignées peuvent accéder à la plateforme des données douanières de l'UE à des fins définies. Il s'agit notamment des autorités douanières, de la Commission, de l'Autorité douanière de l'UE, de l'OLAF, du Parquet européen, d'Europol, de Frontex, des autorités fiscales et statistiques nationales, des autorités responsables de la sécurité alimentaire et des organismes de surveillance du marché, chacun dans des conditions précisément définies.
23. Une structure de gestion des risques à trois niveaux est mise en place:
- la **Commission** établit des domaines de contrôle prioritaires communs ainsi que des critères et normes communs en matière de risque, et fournit des orientations stratégiques;
 - l'**Autorité douanière de l'UE** effectue des analyses de risque à l'échelle de l'Union, adresse aux autorités douanières des recommandations de contrôle, réalise des évaluations de la menace et coordonne les contrôles conjoints;
 - les **autorités douanières** effectuent une analyse des risques au niveau national, mettent en œuvre les recommandations de contrôle et prennent des décisions de contrôle, et participent au développement de la gestion des risques au niveau de l'Union.
24. La gestion des risques est organisée sur une base cyclique et comprend la collecte et l'analyse des données pertinentes, l'identification et l'analyse des risques, l'élaboration de mesures et d'actions de contrôle, la compilation des retours d'information sur la mise en œuvre des activités de gestion des risques et de contrôle ainsi que le suivi de celle-ci. Elle couvre les risques à la fois financiers et non financiers.

25. Le système actuel fondé sur les déclarations en douane est remplacé par la plateforme des données douanières de l'UE par l'intermédiaire de laquelle les entreprises communiquent des **données numériques sur les importations et les exportations**. Les importateurs, les exportateurs et les titulaires du régime de transit sont tenus de fournir toutes les données requises dès que possible et avant d'informer les autorités douanières de la disponibilité des marchandises. La notification de la disponibilité des marchandises déclenche le placement des marchandises sous un régime douanier.
26. La **mainlevée** des marchandises intervient après une analyse des risques effectuée par les autorités douanières. Si les marchandises ne sont pas sélectionnées pour un contrôle dans un délai raisonnable, elles sont réputées comme ayant obtenu la mainlevée. Les autorités douanières peuvent autoriser les opérateurs économiques de confiance certifiés à octroyer la mainlevée des marchandises pour leur compte lorsque certaines conditions sont remplies.
27. Des règles particulières régissent la transition entre le système actuel fondé sur des déclarations et le nouveau modèle de transmission numérique des données relatives aux importations et aux exportations au cours de la période de transition allant jusqu'en 2034.
28. L'**Autorité douanière de l'UE** est créée en tant que nouvelle agence décentralisée de l'UE, dont le siège est situé à Lille (France). Sa structure de gouvernance comprend un **conseil d'administration**, un **conseil exécutif**, un **directeur exécutif** et un **conseil consultatif douanier**.
29. Les principales tâches de l'Autorité douanière de l'UE comprennent l'analyse des risques à l'échelle de l'Union et l'élaboration de recommandations de contrôle, les évaluations de la menace, la coordination des opérations douanières conjointes, la conception, l'exploitation et la maintenance de la plateforme des données douanières de l'UE, la préparation du contenu de formations destinées aux professionnels des douanes, le contrôle du respect des exigences par les opérateurs économiques de confiance certifiés, la gestion de la cellule de gestion de crise et l'évaluation de la performance de l'union douanière.
30. Une liste minimale d'infractions est établie à des fins de transposition dans la législation nationale des États membres, ainsi que des règles relatives aux circonstances à prendre en considération lors de la détermination de sanctions. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Il revient aux États membres de choisir le type de mesures d'exécution.
31. Des règles particulières s'appliquent aux **ventes à distance**: des charges pécuniaires proportionnées mais dissuasives sont fixées (avec des niveaux minimaux et maximaux en fonction de la valeur totale des marchandises importées), en vue d'empêcher le "shopping frontalier". Le non-respect systématique (défini dans les actes d'exécution) déclenche la suspension de la mainlevée et éventuellement la suspension temporaire de l'accès à l'interface en ligne de l'opérateur qui ne respecte pas les règles (impliquant les autorités numériques compétentes). Les registres de toutes les sanctions seront conservés sur la plateforme des données douanières de l'UE à des fins de suivi et de transparence.

32. Le règlement habilite la Commission à adopter des actes délégués et d'exécution pour gérer une série d'aspects opérationnels dans des délais précis afin de veiller à ce que l'architecture juridique et technique soutenant la transition soit mise en place dans les temps.
33. La transition entre les systèmes douaniers actuels et la nouvelle plateforme des données douanières de l'UE se déroulera en plusieurs étapes. L'utilisation obligatoire de la plateforme des données douanières de l'UE par les importateurs pour les ventes à distance débutera le 1^{er} juillet 2028. L'utilisation volontaire de la plateforme des données douanières de l'UE par tous les autres opérateurs économiques débutera le 1^{er} mars 2031, tandis que son utilisation obligatoire pour ces opérateurs est fixée au 1^{er} mars 2034.

IV. CONCLUSION

34. La position du Conseil soutient l'objectif de la proposition de la Commission et reflète pleinement le compromis trouvé lors des négociations entre le Conseil et le Parlement européen, avec le soutien de la Commission.
35. Par conséquent, le Conseil estime que sa position en première lecture représente de manière équilibrée le résultat des négociations. Une fois adopté, le règlement contribuera à simplifier et à renforcer les régimes, la surveillance et la gestion des risques douaniers. Cela se fera en améliorant l'accès aux données et leur utilisation ainsi qu'en mettant en place la plateforme des données douanières de l'UE et l'Autorité douanière de l'UE.
-