

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'état de l'union douanière»

COM(2012) 791 final

(2013/C 271/12)

Rapporteur: **Jan SIMONS**

La Commission européenne a décidé, le 21 décembre 2012, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'état de l'union douanière»

COM(2012) 791 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 avril 2013.

Lors de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 22 mai 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité peut souscrire, dans les grandes lignes, à la communication de la Commission. Celle-ci se prononce en effet en faveur d'une solide union douanière qui puisse contribuer sensiblement à la compétitivité et au bon fonctionnement du marché intérieur au sein de l'Union.

1.2 Il invite la Commission à prendre expressément en considération, au moment de définir une marche à suivre, les enquêtes et les évaluations internes et externes qui ont été réalisées ces trois dernières années concernant le fonctionnement de l'union douanière.

1.3 Le Comité juge essentiel de mettre en place une politique douanière unique sur la base de procédures uniformes, transparentes, efficaces, efficientes et simplifiées, de façon à ce que l'Union européenne puisse affronter la concurrence mondiale et de manière à préserver les droits et la sécurité des entreprises et des consommateurs européens ainsi que la propriété intellectuelle, en évitant toutefois d'enserrer les États membres dans un carcan lorsqu'il s'agit d'appliquer la législation douanière afin qu'ils puissent continuer de prendre en considération l'ampleur de leurs flux commerciaux.

1.4 Plus particulièrement, la grande importance que la Commission accorde dans sa communication à la facilitation des échanges nécessite que les capacités de mise en œuvre des administrations douanières puissent être adaptées aux flux commerciaux nationaux, afin notamment d'accroître leur efficacité de manière à simplifier au maximum la vie des entreprises; à cet égard, il serait utile pour l'avenir d'entreprendre une harmonisation sur la base des «bonnes pratiques» et de développer une approche du contrôle axée sur les systèmes («*systems-based approach*»).

1.5 Le Comité aurait souhaité que la communication décrive plus en détail les actions concrètes à mettre en œuvre pour le court et le moyen terme. Les priorités n'ont été définies que pour l'année 2013. Pour les années ultérieures, la communication renvoie heureusement déjà au projet qui sera présenté en 2014.

1.6 Le Comité attire tout particulièrement l'attention sur la nécessité d'investir pour donner aux administrations douanières les moyens de mener une lutte contre la fraude et la criminalité qui présente un meilleur rapport coût-efficacité et pour réduire le ralentissement des flux commerciaux.

2. Introduction

2.1 La troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (l'un des traités de Lisbonne, en abrégé le «TFUE»), relative aux politiques et actions internes de l'Union, contient deux articles sur le marché intérieur, relativement courts et rédigés en des termes très généraux (articles 26 et 27 du TFUE). Le marché intérieur y est défini comme un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité.

2.2 Il a fallu attendre l'Acte unique européen, en 1986, pour que ce sujet soit intégré aux Traités européens (article 8A du traité instituant la Communauté économique européenne, en abrégé le «traité CEE»). Celui-ci prévoyait l'achèvement du marché unique pour le 1^{er} janvier 1993. Malheureusement, cet engagement n'est toujours pas tenu à l'heure actuelle.

2.3 Le processus fut heureusement bien plus rapide, et bien différent, pour l'union douanière, précurseur indispensable et composante essentielle du marché intérieur: inspirée du modèle de collaboration fructueuse qu'était le Benelux, elle figurait déjà dans le premier traité CEE (traité de Rome) de 1958.

2.4 Ce traité prescrivait en une vingtaine d'articles, de manière très détaillée, la marche à suivre et l'échéancier à respecter de façon à obtenir au plus tard après quinze ans, durée maximale prévue pour la période transitoire (article 8, paragraphe 5), une «interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent» et «l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers» pour «l'ensemble des échanges de marchandises».

2.5 Ces dispositions figurent non seulement dans le traité de Rome (article 9 du traité CEE), mais aussi, plus de cinquante ans plus tard, dans le traité de Lisbonne (article 28 du TFUE). Cependant, puisqu'elles ont déjà toutes été mises en œuvre – suppression des droits de douane aux frontières nationales en 1968, suivie d'une série de réglementations sur les questions douanières et les règles d'origine, qui ont abouti au code des douanes communautaire de 1992 et au tarif douanier commun de 1987 –, le traité de Lisbonne peut se limiter à trois articles très courts sur l'union douanière (articles 30 à 32 du TFUE), contre une vingtaine d'articles détaillés dans le traité de Rome.

2.6 À côté des bases juridiques précitées, des instruments juridiques thématiques, tels que les règlements relatifs au respect des droits de propriété intellectuelle, aux précurseurs de drogues, aux biens culturels, aux contrôles des mouvements d'argent liquide et à la surveillance du marché ou les textes législatifs visant à protéger les citoyens et l'environnement, contribuent au contrôle de l'application de ces règles par les autorités douanières de l'Union.

2.7 Comme énoncé à l'article 3 du TFUE, l'union douanière fait partie des compétences exclusives de l'Union européenne, telles que décrites à l'article 2, point 1, du TFUE. La responsabilité de l'application de la législation douanière incombe aux États membres (pour mémoire, le marché intérieur est une compétence partagée entre l'Union et ses États membres, conformément à l'article 2, point 2, du TFUE).

2.8 La valeur ajoutée de l'union douanière est illustrée notamment par les chiffres suivants, fournis par la Commission européenne: 17 % du commerce mondial transitent par les douanes européennes, pour une valeur annuelle de 3 300 milliards d'euros.

3. Communication de la Commission

3.1 La Commission a présenté le 21 décembre 2012 la communication à l'examen sur l'état de l'union douanière. Celle-ci est pour elle l'occasion de faire le point, à mi-mandat, sur sa situation, sur ce qui a été atteint par rapport aux objectifs fixés et sur les défis à venir.

Plus concrètement, la Commission indique que cette communication a pour objet de:

- souligner la valeur ajoutée et l'importance fondamentale des services fournis par l'union douanière, qui constituent les fondements de la croissance, de la compétitivité et de la sécurité du marché intérieur et de l'Union européenne;
- reconnaître que l'union douanière est confrontée à des défis qui requièrent une réponse au niveau européen; et de
- définir une marche à suivre pour relever ces défis et réaliser une union douanière plus performante, plus solide et plus unifiée d'ici à 2020.

3.2 Dans le cadre de ces objectifs, la Commission considère cette communication comme le point de départ d'un débat sur trois points importants:

- achever la modernisation débutée en 2003 en parachevant et en adoptant le nouveau code des douanes de l'Union et les actes délégués et d'exécution y afférents, et veiller à leur mise en œuvre rapide par les États membres;
- recenser et combler les lacunes dans l'application de la législation douanière et définir les priorités à traiter. À cet égard, la Commission a réalisé il y a quelques années une auto-évaluation interne, et une évaluation externe du fonctionnement de l'union douanière sera publiée sous peu;
- modifier la structure de gouvernance afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'union douanière. La Commission envisage de présenter un projet de réforme à ce sujet en 2014.

3.3 La Commission invite le Conseil et le Parlement européen à:

- achever sans tarder la modernisation de l'union douanière;
- définir les priorités de l'union douanière, dans le cadre d'un dialogue avec les parties intéressées et en tenant compte des résultats des récentes évaluations internes et externes et des analyses des lacunes;

— réformer la gouvernance ainsi que les tâches et responsabilités des États membres et de la Commission en ce qui concerne la gestion opérationnelle globale de l'union douanière. L'une des prochaines étapes dans ce contexte devrait être l'élaboration d'un projet de réforme, qui devrait démarrer en 2014.

3.4 La Commission indique dans sa communication qu'en raison de la mondialisation accrue, les États membres ne seraient plus en mesure à eux seuls de répondre efficacement aux défis que celle-ci entraîne. Elle estime que la mondialisation exige un surcroît d'unité européenne, ce qui rend nécessaire une plus grande intégration.

4. Observations générales

4.1 Le Comité se félicite que la Commission publie à mi-mandat cette communication sur l'état de l'union douanière. Il insiste également sur l'extrême importance de l'union douanière pour l'UE, notamment pour la croissance, la compétitivité et la sécurité du marché intérieur.

4.2 Le Comité constate l'existence de défis externes et internes que l'Union européenne se doit de relever.

4.2.1 Peuvent être cités comme des défis externes les flux commerciaux croissants, des chaînes logistiques nouvelles et complexes, de nouvelles formes de pression concurrentielle, une hausse de la criminalité, et notamment de la fraude, les activités terroristes ou encore les attentes, par exemple, d'autres organismes chargés de l'application des lois pour le compte desquels agissent les administrations douanières.

4.2.2 Le Comité considère comme des défis internes le manque d'efficacité et d'efficacité résultant des différences entre les 27 États membres sur le plan de la mise en œuvre, du fait par exemple que chaque État membre développe ses propres systèmes d'informatisation, que différentes méthodes de travail sont utilisées et qu'il existe de grandes différences dans les niveaux de formation, ce qui nuit à l'application uniforme de la législation européenne par les États membres. La situation est encore aggravée actuellement par la crise économique généralisée.

4.3 Le Comité juge essentiel de mettre en place une politique douanière unique sur la base de procédures uniformes, transparentes, efficaces, efficientes et simplifiées, de façon à ce que l'Union européenne puisse affronter la concurrence mondiale et de manière à préserver les droits et la sécurité des entreprises et des consommateurs européens ainsi que la propriété intellectuelle.

4.4 Il a formulé une recommandation en ce sens dans un avis publié récemment ⁽¹⁾ et la réitère avec force ci-dessus en raison de son importance.

4.5 Le Comité souligne en outre, avec tout autant de vigueur, qu'il y a lieu d'éviter que les États membres soient enserrés dans un carcan lorsqu'il s'agit d'appliquer la législation douanière afin qu'ils puissent continuer de prendre en considération l'ampleur des flux commerciaux concernés. À ce propos, le Comité souligne que les États membres ont multiplié les dispositifs pour faciliter les échanges: dématérialisation des formalités, procédures simplifiées, mise en œuvre du statut d'opérateur agréé.

4.6 Toute harmonisation doit par ailleurs être fondée sur les «bonnes pratiques» et non sur un niveau moyen européen.

4.7 Si l'on veut rationaliser les coûts, orienter les travaux sur la recherche de résultats, y compris en termes de revenus pour ce qui est de l'aspect financier, et obtenir de réelles avancées, il est souhaitable, selon le Comité, de centrer les contrôles pas tant sur les transactions individuelles que sur une approche axée sur les systèmes («*systems-based approach*») qui soit fondée sur une évaluation des risques.

4.8 Le Conseil «Compétitivité» des 10 et 11 décembre 2012 insiste lui aussi, dans ses conclusions, sur la nécessité «de continuer à promouvoir une application uniforme de la législation douanière et des approches modernes et harmonisées en ce qui concerne les contrôles douaniers tout en laissant, lorsque cela se justifie et compte tenu des incidences pour les opérateurs et les États membres, une certaine souplesse pour les solutions nationales» ⁽²⁾.

4.9 Il insiste également sur l'importance «de renforcer la coopération avec d'autres agences, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE dans les domaines de la sécurité, de la santé, de la sûreté et de l'environnement, ainsi qu'avec des partenaires internationaux, tout en respectant la répartition des compétences entre l'UE et les États membres dans ce domaine» ⁽³⁾.

4.10 Le Comité peut également souscrire à l'opinion de la Commission européenne selon laquelle le développement de l'union douanière ne pourra se poursuivre que si un mécanisme permettant de mesurer et d'évaluer les performances de cette dernière est mis en place.

4.11 Le Comité attire également l'attention sur le fait que d'autres obstacles peuvent s'ajouter à la rigidité des procédures douanières, tels que des infrastructures déficientes aux frontières extérieures, qui nuisent au bon déroulement des opérations. Dans la mesure où des pays tiers sont concernés, il y a lieu de privilégier une gestion commune de cette problématique.

⁽¹⁾ JO C 229 du 31.7.2012, pp. 68-71.

⁽²⁾ Conclusions sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'union douanière, 3208^e réunion du Conseil «Compétitivité», Bruxelles, 10 et 11 décembre 2012.

⁽³⁾ Idem.

5. Observations spécifiques

5.1 Le Comité s'inquiète de la disparité croissante entre, d'une part, l'augmentation constante de la charge de travail et, d'autre part, la diminution continue du nombre d'agents des douanes. L'informatisation d'un grand nombre de tâches n'empêche pas une augmentation de la charge de travail pour les agents des douanes. Une attention bien plus soutenue devrait être accordée à cette problématique, dont la formation et le perfectionnement constituent également des facettes importantes.

5.2 À cet égard, le Comité envisage à terme la fondation d'une haute école de formation douanière européenne, chargée d'amener au niveau requis le personnel des administrations douanières des États membres.

5.3 Le Comité considère la sûreté de la chaîne d'approvisionnement et la gestion des risques comme des questions de grande importance pour l'union douanière. Il rendra prochainement un avis sur la communication récemment publiée par la Commission à ce sujet [COM(2012) 793 final; INT/681, rapporteur: M. PEZZINI].

5.4 Le Comité attend avec tout autant d'impatience les propositions de la Commission susceptibles de s'attaquer aux problèmes qui résultent des différences d'approche concernant les infractions à la législation douanière européenne et l'application de sanctions, ne serait-ce qu'au nom du principe d'égalité. Il convient à cet égard de garder à l'esprit que, pour les États membres, la modification des régimes de sanctions nationaux dans leur propre législation douanière et pénale est une question sensible.

5.5 Le Comité propose, en guise de première étape, un rapprochement des types d'infractions, comme on l'a fait pour le transport par route⁽⁴⁾.

5.6 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission d'élaborer des procédures types à incorporer dans les actes législatifs qui seront adoptés à l'avenir, de manière à faciliter le contrôle, par les douanes, de l'application des lois

imposant des interdictions et des restrictions pour les marchandises importées et exportées.

5.7 Le Comité aurait souhaité que la Commission décrive de manière plus concrète dans sa communication les conséquences de ses propositions sur le plan de la charge réglementaire et administrative.

5.8 Un meilleur exercice des missions douanières est primordial. Il conviendrait donc de développer les coopérations entre administrations douanières, renforcer les pouvoirs des agents et avoir de vraies stratégies européennes de lutte contre les fraudes. Il pourrait aussi être souhaitable, dans certaines circonstances, d'organiser un transfert de missions et d'activités des États membres individuels vers des institutions communes, liées ou non à la Commission ou aux États membres dans leur ensemble, par exemple si celui-ci permet de réaliser de substantielles économies financières et/ou de faciliter l'exécution des missions douanières.

5.9 Il s'attendait également à trouver davantage d'informations de fond dans cette communication. Ce n'est malheureusement pas le cas, ce qui rend difficile d'évaluer correctement la communication. Heureusement, comme l'ont explicitement indiqué les représentants de la Commission, les propositions législatives à venir seront accompagnées d'une analyse d'impact.

5.10 Comme la Commission, le Comité s'inquiète du constat selon lequel l'organisation actuelle de l'union douanière, et notamment des processus communs, a atteint ses limites en termes d'efficacité et d'efficience. Il estime que les administrations douanières doivent disposer d'un système de gestion moderne et efficient pour pouvoir continuer de travailler efficacement et à moindre coût.

5.11 Le Comité attire par ailleurs l'attention sur le fait que les administrations douanières devraient se voir accorder des moyens financiers suffisants, par exemple pour mettre à niveau leurs systèmes informatiques, de façon à pouvoir lutter efficacement contre la fraude et la criminalité, y compris en cette période de crise économique.

Bruxelles, le 22 mai 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil.