

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union»

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 7 mars 2012 et le 13 mars 2012, le Conseil et le Parlement ont respectivement décidé, conformément aux articles 33, 114 et 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (Refonte)»

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2012.

Lors de sa 481^e session plénière des 23 et 24 mai 2012 (séance du 23 mai 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité considère qu'une union douanière efficace est une condition *sine qua non* du processus d'intégration européenne pour garantir une libre circulation des marchandises efficiente, sûre et transparente, à même d'offrir une protection maximale des consommateurs et de l'environnement et de lutter contre la fraude et la contrefaçon de manière efficace et homogène sur l'ensemble du territoire de l'Union.

1.2 Le Comité demande dès lors que l'on suive une politique douanière unique fondée sur des procédures uniformes, modernisées, transparentes, efficaces et simplifiées, qui soit en mesure de contribuer à la compétitivité économique de l'UE au niveau mondial et d'assurer la protection de la propriété intellectuelle, ainsi que de garantir les droits et la sécurité des entreprises et des consommateurs européens.

1.3 Dans cette perspective, le Comité accueille favorablement l'adoption, par la Commission européenne, de la proposition de règlement qui constitue une refonte du règlement (CE) n° 450/2008 du 23 avril 2008, et espère que celle-ci fera l'objet de délais sûrs, d'interprétations uniformes, d'actions d'information et de formation déterminées ainsi que de ressources financières nationales et européennes adéquates.

1.4 Le CESE souscrit bien entendu à l'**alignement** des dispositions du code **sur le traité de Lisbonne** en ce qui concerne la délégation de pouvoirs et l'attribution de compétences d'exécution, et ce dans le respect d'un juste équilibre entre le Parlement et le Conseil, ces deux institutions étant placées sur un pied d'égalité en ce qui concerne les actes délégués.

1.5 Le Comité juge par ailleurs nécessaire et important d'introduire des mesures de **modernisation, telles que la simplification de la législation douanière** et l'achèvement de l'**informatisation interopératoire** des services douaniers en

vue d'assouplir les pratiques commerciales et de renforcer la coordination des activités de prévention et de répression.

1.6 Le CESE est préoccupé par le fait que la législation douanière de l'Union **puisse faire l'objet d'interprétations divergentes au niveau national**, ce qui représenterait une charge administrative considérable pour les entreprises, en particulier celles de petite taille, et aurait une incidence négative sur la compétitivité européenne.

1.7 À cet égard, le CESE appuie fermement le processus de **dédouanement centralisé** au moyen de systèmes électroniques appropriés, l'utilisation systématique de méthodes de travail standardisées, la **modélisation des processus d'activité**, la diffusion de toutes les initiatives relatives aux douanes électroniques et la création, à titre expérimental, d'une *task force* européenne d'intervention rapide en appui aux processus innovants.

1.8 Le Comité reconnaît que le **report** de l'application du code est **pertinente** pour avoir le temps de développer des systèmes électroniques harmonisés et améliorer les procédures douanières aux frontières extérieures de l'Union européenne, mais surtout pour pouvoir **informer et former de manière adéquate les personnels** et favoriser ainsi le commerce international et la circulation rapide des personnes et des marchandises.

1.9 De l'avis du CESE, une **coopération plus étroite** s'impose entre les administrations douanières, les autorités de surveillance du marché, les services de la Commission et les agences européennes, afin de mieux contrôler la qualité des biens qui franchissent les frontières.

1.10 Le Comité souligne qu'il importe d'améliorer la qualité de la prestation de services aux opérateurs économiques et aux autres entités, et invite la Commission à encourager, au moyen d'avantages tangibles et de procédures simplifiées, les opérateurs à solliciter le **statut d'opérateur économique autorisé**.

1.11 Le Comité insiste sur la nécessité de fournir des informations adéquates et de dispenser une formation conjointe aux fonctionnaires des douanes, opérateurs économiques et expéditeurs en douane, afin de garantir une application et une interprétation uniforme des dispositions et une protection accrue des consommateurs, notamment grâce à la création, en étroite collaboration avec des universités et des centres de recherches de toute l'UE, de **chaires Jean Monnet en matière de droit des douanes européen**.

1.12 Le Comité est convaincu de la nécessité de valoriser les capacités et les aptitudes des différents États membres, dans le but ultime de créer une **haute école de formation douanière européenne**, à même de promouvoir l'excellence de la profession et de réaliser, à terme, une **douane européenne unique**.

2. Le contexte actuel

2.1 Les douanes ont un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de garantir la sécurité et la sûreté, de protéger les consommateurs et l'environnement, d'assurer une perception intégrale des recettes, de renforcer la lutte contre la fraude et la corruption, et de garantir le respect des droits de propriété intellectuelle. L'importation dans l'Union de marchandises de contrefaçon entraîne une perte de revenus et viole les droits de propriété intellectuelle, mais peut aussi poser des risques graves en termes de sécurité et de santé des consommateurs européens.

2.2 Le code des douanes communautaire de 1992, qui est toujours d'application, est mis en oeuvre au moyen de procédures qui prévoient souvent l'utilisation d'un support papier, alors que le dédouanement électronique au moyen de systèmes nationaux informatisés existe depuis un certain temps déjà, même si aucune norme européenne ne rend son utilisation obligatoire.

2.3 Le rôle des douanes s'est entre-temps élargi, à la suite de l'intensification des flux commerciaux et pour d'autres raisons liées à la sécurité des produits et aux nouvelles technologies informatiques, qui ont rendu le marché intérieur plus compétitif notamment grâce aux modifications apportées par le traité de Lisbonne.

2.4 Le code des douanes modernisé (CDM) ⁽¹⁾ a été adopté en 2008 pour faire face à l'accroissement des flux commerciaux, à la nouvelle gestion des risques, ainsi qu'à la protection et à la sécurité du commerce légitime, et pour créer un environnement informatique commun en matière de douanes et de commerce.

2.5 Le CDM est déjà entré en vigueur, mais il ne sera pleinement applicable que lorsque ses dispositions d'application seront entrées en vigueur, c'est-à-dire d'ici au 24 juin 2013. Pour des raisons d'ordre technique et pratique liées à la complexité des aspects juridiques, informatiques, techniques et opérationnels, ce délai ne pourra cependant pas être respecté.

2.6 Dans les avis qu'il a élaborés en la matière, le CESE a déjà eu l'occasion de signaler que «ces délais (...) ont été établis avec un certain optimisme» ⁽²⁾ et de faire observer que «l'absence de règlement d'application, dont la rédaction relève cependant de la compétence de la Commission, laisse pour l'heure place à certaines incertitudes concernant différentes règles» ⁽³⁾. Le CESE est toutefois toujours d'avis que «l'Union douanière, qui a été le fer de lance de l'intégration économique européenne, ne pourrait sans dommage aujourd'hui prendre du retard sur le monde du commerce international» ⁽⁴⁾.

2.7 S'agissant des ressources financières, le Comité confirme la position qu'il a exprimée dans son récent avis sur la proposition établissant un *programme d'action pour la douane et la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscus)* ⁽⁵⁾. Cependant, comme le CESE l'a suggéré à plusieurs reprises ⁽⁶⁾, cette proposition ne devrait être que le début d'une coopération organisée entre toutes les agences, nationales ou européennes, qui participent à la lutte contre la fraude ou la criminalité financières: blanchiment d'argent, crime organisé, terrorisme, contrebande, etc.

2.8 Par ailleurs, dès lors que ces dernières années ont vu l'émergence de deux programmes, **Douane 2013** et **Fiscalis 2013**, qui ont suivi des parcours différents pour aujourd'hui confluer en un programme unique dénommé FISCUS, le Comité estime qu'il **convient de préserver** «le principal aspect positif d'un tel programme» à savoir **«l'importance accordée au facteur humain»**:

— «il convient de s'assurer que les administrations douanières et fiscales sont suffisamment équipées pour relever les défis auxquels elles seront confrontées au cours de la prochaine décennie;

— les secteurs de la fiscalité et des douanes doivent disposer d'un système informatique moderne et efficace comprenant notamment des éléments tels que le code des douanes modernisé;

— le Comité souhaiterait que l'impact sur les budgets de l'UE et des gouvernements des États membres fasse l'objet d'analyses plus approfondies» ⁽⁷⁾.

2.9 Afin de moderniser le secteur des douanes, il faut des ressources financières correspondant aux procédures et aux processus connexes aux activités douanières, en particulier à la création de systèmes électroniques et à la formation des ressources humaines intéressées.

⁽²⁾ Cf. JO C 318 du 23.12.2006, p. 47.

⁽³⁾ Cf. JO C 309 du 16.12.2006, p. 22.

⁽⁴⁾ Cf. JO C 324 du 30.12.2006, p. 78.

⁽⁵⁾ Cf. avis JO C 143 du 22.05.2012, p. 48.

⁽⁶⁾ Cf. avis du CESE «La lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée», JO C 347 du 18.12.2010, p. 73; «Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal», JO C 255 du 22.9.2010, p. 61; «La fraude fiscale liée aux importations», JO C 277 du 17.11.2009, p. 112; «Recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures» et «Coopération administrative dans le domaine fiscal», JO C 317 du 23.12.2009, p. 120.

⁽⁷⁾ Cf. note 5, ibidem.

⁽¹⁾ Cf. JO L 145 du 4.6.2008, p. 1.

2.10 Les objectifs stratégiques de la nouvelle proposition de règlement restent les mêmes que ceux du règlement (CE) n° 450/2008 qui fait l'objet de la refonte, c'est à dire des objectifs cohérents avec les politiques existantes en matière d'échanges de marchandises qui entrent ou sortent de l'Union européenne. Le Comité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ces objectifs ⁽⁸⁾.

2.11 Le Parlement européen s'est exprimé dans sa résolution du 1^{er} décembre 2011 sur la modernisation des services douaniers ⁽⁹⁾, rapport dans le cadre duquel il a traité des problèmes suivants: stratégies douanières, instruments permettant de garantir la compétitivité et la gestion du risque; guichet unique; harmonisation des systèmes de contrôle et de sanction; simplification des procédures; intérêts financiers; droits de propriété intellectuelle et coopération renforcée.

2.12 Pour sa part, la Commission elle-même, dans son rapport sur les progrès réalisés sur le plan de la stratégie pour l'avenir de l'union douanière ⁽¹⁰⁾, a souligné la nécessité:

- d'adopter une approche stratégique plus large de la coopération avec les autres agences et les partenaires internationaux dans le domaine de la sécurité, de la santé et de l'environnement;
- d'améliorer et d'actualiser la gouvernance, tant au niveau des structures que des méthodes de travail, notamment en évoluant vers une approche plus axée sur les entreprises pour les processus de l'union douanière;
- de partager et de mettre en commun les aptitudes et les capacités entre les États membres et entre les États membres et la Commission dans un souci d'efficacité et d'uniformité et afin de réaliser des économies d'échelle dans le cadre du programme FISCUS;
- de définir une base en vue de mesurer et évaluer les performances (les résultats et les produits) afin de garantir que l'union douanière réalise ses objectifs et de détecter les retards ou lacunes.

2.13 Pour sa part, le Conseil, dans sa résolution du 13 décembre 2011 ⁽¹¹⁾, a décidé de définir une stratégie pour l'avenir de la coopération, afin de déterminer les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer encore la coopération douanière ainsi que la coopération avec les autres services, pour renforcer le rôle de premier plan que jouent les services douaniers en tant qu'autorité de contrôle des mouvements de marchandises dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice et pour protéger plus efficacement les citoyens de l'Union.

3. Proposition de la Commission

3.1 La Commission propose de remplacer le règlement (CE) n° 450/2008 (le code des douanes modernisé) par un règlement refondu qui permette entre autres:

- d'aligner le texte sur le traité de Lisbonne,

- de l'adapter aux aspects pratiques et à l'évolution de la législation en matière douanière et dans d'autres domaines politiques ayant un rapport avec les mouvements de marchandises entre l'UE et les pays tiers, et
- de réserver suffisamment de temps pour permettre la conception des systèmes informatiques nécessaires à son fonctionnement.

3.2 La refonte du règlement (CE) n° 450/2008 permet une meilleure adéquation de la législation avec les pratiques commerciales, au moyen d'une architecture et d'une planification optimales des développements informatiques, tout en intégrant tous les avantages du règlement objet de la proposition de refonte, à savoir la simplification des procédures administratives pour les autorités publiques (de l'UE ou nationales) et les entités du secteur privé.

4. Observations générales

4.1 Le Comité accueille favorablement l'adoption par la Commission européenne de la proposition de règlement qui constitue une refonte du règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (modernisé).

4.2 Le Comité estime toutefois qu'il faut garantir:

- des délais sûrs s'agissant des dispositions d'application, afin d'éviter de nouvelles refontes et de nouveaux reports;
- des interprétations uniformes de la réglementation douanière de l'Union, qui doit servir de cadre administratif unique en vue de la réalisation d'une **douane européenne unique**;
- des niveaux de contrôle identiques et un traitement uniforme des opérateurs en quelque point que ce soit du territoire douanier de l'UE, au moyen de mesures normalisées de contrôle, du perfectionnement du guichet unique et d'un accès plus aisé au statut d'opérateur économique agréé;
- une information bénéficiant d'une vaste diffusion auprès de tous les opérateurs intéressés, afin de garantir une application homogène et uniforme des nouvelles réglementations et procédures informatisées, sur la base de normes communes assurant une pleine interopérabilité;
- une formation de qualité des ressources humaines des douanes et des opérateurs, sur la base de plateformes et de normes européennes, afin d'accroître le niveau de professionnalisme et de responsabilité, assortie d'un suivi opportun, sur la base de paramètres de qualité européens;
- des ressources financières nationales et communautaires adéquates, permettant la mise en œuvre de programmes ciblés comme **FISCUS**, des **programmes communautaires de formation permanente**, notamment en matière de préparation linguistique et de TIC, ainsi que des **chaires Jean Monnet**;

⁽⁸⁾ Cf. note 2.

⁽⁹⁾ Cf. résolution PE 1.12.2011 (2011/2083/INI).

⁽¹⁰⁾ Cf. COM(2011) 922 du 20 décembre 2011.

⁽¹¹⁾ Cf. JO C 5 du 7.1.2012, p. 1.

— un partage et une mise en commun des capacités et des compétences entre les États membres et au niveau européen, afin de présider à la création d'une **Haute école de formation douanière européenne**, apte à promouvoir l'excellence dans le secteur des douanes.

4.3 Le Comité estime que ces points sont particulièrement pertinents s'agissant de la formation et des initiatives communes en matière de technologies de l'information, dans l'optique de garantir des niveaux élevés d'interopérabilité des systèmes douaniers et un **corpus douanier européen** uniforme de compétences et des normes de fonctionnement homogènes.

4.4 Les investissements notables déjà effectués pour la mise en œuvre des systèmes douaniers informatisés et interopérables n'ont pas encore comblé les différences existant au niveau de la réglementation et de l'utilisation des données: le calendrier figurant dans la proposition de la Commission doit être utilisé pour un effort d'harmonisation plus poussé et pour concrétiser un «corpus douanier européen» qui serve de base à l'objectif préconisé par le Comité, à savoir la création d'une **douane unique européenne**.

4.4.1 Afin de pourvoir à une application homogène du nouveau règlement, le CESE suggère que soit créée à titre expérimental une task force européenne d'intervention rapide susceptible d'apporter une contribution au travail qualifié et ardu des douanes, surtout aux frontières extérieures.

4.5 Le CES réitère ce qu'il a déjà exprimé précédemment, à savoir «que la gestion communautaire des douanes devrait figurer parmi les objectifs à long terme de l'Union: une gestion de ce type présenterait des avantages en termes de simplicité, de fiabilité et de coûts, ainsi que du point de vue de l'interopérabilité avec d'autres systèmes de l'UE et des pays tiers» ⁽¹²⁾.

4.6 Le Comité souligne l'importance de disposer de lignes directrices actualisées pour le contrôle des importations, sous l'angle de la sécurité des produits, ainsi que d'une banque de données publique sur les marchandises dangereuses interceptées aux douanes.

4.7 La Commission devrait tenir compte des observations que le CES a formulées dans son avis du 13 décembre 2007 sur le cadre juridique horizontal ⁽¹³⁾ quant à la nécessité d'améliorer la coordination et le renforcement des activités de surveillance du marché.

4.8 En ce qui concerne la protection juridique sur le marché de l'UE, les règles devraient s'orienter vers de nouveaux systèmes qui permettent de déterminer l'origine et de garantir la traçabilité des produits, afin d'améliorer l'information des consommateurs et de renforcer l'activité de prévention des irrégularités et des fraudes dans le secteur douanier.

Bruxelles, le 23 mai 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ JO C 318 du 13.09.2006, p. 47.

⁽¹³⁾ JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.