



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.07.2003

COM(2003) 452 final

2003/0167 (COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN**

un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU COMITE ECONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPEEN**

sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes
communautaire**

(présentée par la Commission)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN**

un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce

Sommaire

CONTEXTE	04
INTRODUCTION	05
1. Le contexte	07
2. Les défis	08
2.1. Qu'attendent les entreprises de la douane ?	09
2.2. Qu'attend la société de la douane ?	10
2.3. Conclusion.....	11
3. Les objectifs	11
3.1. Simplifier et moderniser radicalement la législation et les régimes.....	11
3.2. Assurer l'interopérabilité au moyen d'un cadre informatique convergent.....	12
4. Comment atteindre les objectifs ? - actions a prendre	12
4.1. Simplifier la législation douanière, intégrer les aspects de sécurité.....	13
4.1.1. Fixer les règles : déclaration électronique et échange électronique de données	14
4.1.2. Réduire drastiquement le nombre de régimes douaniers	14
4.1.3. Une garantie unique	15
4.1.4. Autorisation européenne unique.....	15
4.1.5. Examen des dispositions en matière de dette douanière et des rôles des bureaux de douane situés à l'intérieur ou aux frontières extérieures.....	16
4.1.6. Redéfinition des rôles des opérateurs et des commissionnaires de transport.....	17
4.1.7. Fournir une base légale pour les nouveaux outils et méthodes de travail	18
4.1.8. Signature électronique, documents électroniques, archivage électronique.....	19
4.1.9. Normaliser et harmoniser les exigences en matière d'informations.....	19
4.2. Rationaliser les procédures commerciales en utilisant les technologies modernes....	20
4.2.1. Assurer les interfaces douane/douane et opérateur/douane.....	20
4.2.2. Assurer des systèmes de paiement sécurisés par internet	20
4.2.3. Point d'accès automatisé unique à l'UE pour le commerce	20
4.2.4. Transparence	21
CONCLUSION	21
Annexe 1 : Plan d'action.....	23
Annexe 2 : Principaux coûts et avantages pour les opérateurs et les administrations.....	37

CONTEXTE

La présente communication fait suite à la résolution du Conseil sur la simplification des régimes douaniers¹, ainsi qu'à la communication de la Commission concernant une stratégie pour l'Union douanière² et la résolution du Conseil qui y est liée³. Elle répond à la demande du Conseil d'établir un plan d'action pour la simplification et la rationalisation des réglementations et régimes douaniers et l'utilisation de méthodes de travail performantes telles que les technologies de l'information, l'analyse des risques et les techniques de vérification avancées. Son but est aussi de mettre en œuvre dans le domaine douanier les objectifs de l'e-Europe⁴ et les initiatives en vue d'une meilleure réglementation⁵. Enfin, elle prend en compte l'évolution des rôles que le prochain élargissement engendrera pour les bureaux de douane intérieurs et ceux situés aux frontières extérieures. Elle est accompagnée d'une communication de la Commission sur le rôle de la douane en ce qui concerne la sécurité aux frontières extérieures⁶.

¹ JO C 332 de 1996, p. 1

² COM(2001)51 final du 8.2.2001

³ JO C 171 de 2001, p. 1

⁴ COM(2002) 263

⁵ COM(2001) 726 final (Communication de la Commission intitulée simplifier et améliorer l'environnement réglementaire, Bruxelles, le 5.12.2001)

⁶ COM(2003) 452 final du 24.07.2003.

INTRODUCTION

La mondialisation et la libéralisation des échanges, l'accroissement de leur volume et l'approvisionnement à flux tendus, la sophistication des produits et des services de transport de même que le développement du commerce électronique ne cessent de poser de nouveaux défis aux administrations douanières⁷.

En outre, le besoin qu'a notre société de se protéger contre les produits dangereux ou nuisibles et la nécessité de mieux intégrer les aspects de sécurité dans les régimes douaniers à la suite des événements du 11 septembre 2001 montrent bien qu'il est urgent de trouver des solutions permettant de concilier sécurité et facilitation des échanges. Quoique contradictoires en apparence, ces deux objectifs peuvent être poursuivis de manière adéquate par l'utilisation des outils des technologies de l'information (TI) associés aux techniques modernes de gestion des risques.

Il reste que, pour être efficaces, ces outils doivent disposer de certaines données d'importation et d'exportation à un stade avancé (chaque fois que possible avant l'arrivée des marchandises à la frontière) et que la douane et les autres organes responsables à la douane doivent recevoir ou pouvoir disposer des données par voie électronique au moyen d'un canal de communication unique.

Par ailleurs, l'intervention de la douane doit avoir la même envergure partout dans l'union douanière; par conséquent, l'analyse et l'évaluation des risques doivent être organisées de façon à prendre en compte la dimension du marché intérieur. Cet aspect revêt une importance particulière compte tenu du prochain élargissement qui entraînera un déplacement de la majeure partie de la frontière terrestre de l'Union européenne. Mettre en place un environnement sans support papier au service de la circulation des marchandises tout en restreignant les contrôles douaniers aux frontières pour les faire porter essentiellement sur les aspects de sécurité et en déplaçant les autres contrôles vers les autorités douanières responsables des locaux des entreprises afin de minimiser les risques de fraudes et de non respect des prescriptions, voilà déjà la première partie d'une réponse à ce défi.

Dans le contexte européen général, l'**e-Europe**⁸ est devenue une priorité politique et les gouvernements ont décidé de travailler "en ligne" d'ici à l'an 2005 afin de mieux servir les citoyens et d'assurer une meilleure gouvernance.

C'est donc dans la logique et l'esprit de l'union douanière que la douane saisit cette chance d'assurer un environnement simplifié sans support papier en faveur du commerce et donne ainsi un exemple d'e-gouvernement au niveau de l'Union douanière.

Partageant les mêmes préoccupations légitimes, les États membres ont chacun élaboré leurs propres stratégies pour créer un environnement douanier électronique, en tenant compte de leurs pratiques et besoins nationaux. Par définition, toutefois, les solutions informatiques et quelquefois les approches à la mise en œuvre des règles et régimes douaniers ont divergé, le marché intérieur a conservé d'anciennes barrières alors que de

⁷ Voir la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social concernant une stratégie pour l'union douanière, COM(2001) 51 final du 8.2.2001.

⁸ COM (2002) 263 final, p.10.

nouveaux obstacles (numériques par exemple) ont potentiellement surgi, entravant ainsi l'égalité de traitement des opérateurs économiques.

Les opérateurs qui travaillent dans plus d'un État membre ont à se soumettre à différentes conditions d'accès électronique à la douane, ce qui entraîne des coûts inutiles et met en péril le bon fonctionnement du marché intérieur. Même les opérateurs qui sont établis dans un État membre seulement mais qui importent ou exportent des marchandises transitant par un autre État membre éprouvent des difficultés parce que les exigences en matière de données ne sont pas identiques et qu'il n'existe pas d'interfaces communes. La communication électronique entre les administrations douanières est aussi gênée par l'absence de normes communes (à l'exception du nouveau système de transit informatisé, le NSTI). Le prochain élargissement donnera encore plus de relief à ce problème et engendrera des charges supplémentaires.

De plus, les régimes douaniers actuels sont devenus obsolètes parce qu'ils sont trop complexes et qu'ils sont basés sur l'utilisation de documents imprimés. Il n'est pas rentable de maintenir tout un éventail de régimes douaniers liés à un environnement "papier" et à des droits de douane relativement élevés ni de mettre sur pied des solutions informatiques correspondant à des régimes qui n'ont plus de justification économique. En outre, la circulation des marchandises au travers de plusieurs États membres ne peut plus être efficacement contrôlée par la douane s'il n'y a pas d'interfaces et d'éléments de données communs.

Étant donné que les États membres ne peuvent, chacun de leur côté, créer l'environnement légal et informatique nécessaire, ils doivent recourir à la Commission qui sert ainsi de "catalyseur" pour garantir que le cadre légal et opérationnel convient bien à la création d'un environnement simplifié et sans support papier pour la douane et les opérateurs et pour s'assurer que l'interopérabilité entre les systèmes informatiques existants est bien en place. Les opérateurs qualifiés doivent pouvoir travailler dans un environnement accueillant dans lequel les contrôles assurant la protection des citoyens et des entreprises sont réalisés avec le plus d'efficacité et avec le moins de contraintes possibles.

La Commission européenne invite le Conseil et le Parlement européen à approuver les objectifs stratégiques suivants:

- Les régimes douaniers subissent une refonte totale et une simplification radicale, intégrant les techniques modernes, notamment les technologies de l'information et l'analyse des risques auxquelles il est recouru de manière extensive⁹.
- Le travail douanier est organisé pour que les opérateurs puissent bénéficier de la dimension du marché intérieur, c'est-à-dire quel que soit le lieu où commence ou finit un régime douanier.
- L'intervention de la douane doit garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et empêcher l'introduction ou le maintien de barrières, notamment les barrières numériques.

⁹ Il s'agit d'une demande faite par le Conseil dès 1996 (JO C 332 de 1996, p. 1) et qui, jusqu'à présent, a été en partie mise en oeuvre avec la réforme des régimes douaniers économiques

- Les contrôles douaniers sont de même intensité et de même fiabilité à l'intérieur du territoire national et aux frontières extérieures de l'UE, en particulier là où la protection de notre société et de sa sécurité est en jeu; ces contrôles sont normalement basés sur des informations obtenues avant l'arrivée et avant le départ; les autres contrôles sont normalement réalisés sur la base de déclarations et de vérifications périodiques dans les locaux des opérateurs. Il faut à cet effet une gestion commune des risques.
- Les systèmes douaniers informatiques des États membres offrent partout les mêmes facilités aux opérateurs et sont pleinement interopérables, en tenant compte du rôle de noyau du marché intérieur que joue l'union douanière européenne¹⁰.

La présente communication vise à obtenir l'appui tant du Conseil que du Parlement européen dans la mise en œuvre des objectifs précités; en même temps, elle présente le cadre et les étapes de l'action commune à mener entre la Commission, les États membres (actuels et futurs), et les opérateurs dans la mise en place du nouvel environnement simplifié pour la douane et les opérateurs.

1. LE CONTEXTE

Que ce soit en Europe, dans le monde ou dans les pays individuellement, chacun met tout en œuvre et prend des initiatives pour faciliter le commerce légitime en recourant aux technologies de l'information et en améliorant et en simplifiant la législation.

Le sommet de Séville de juin 2002 a approuvé deux importantes initiatives politiques: l'“**e-Europe**” et une “**meilleure réglementation**”.

L'initiative **e-Europe 2005**¹¹ vise à créer un environnement favorable pour stimuler la productivité, moderniser les services publics, créer des emplois, afin de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Parmi les objectifs clés de cette initiative figurent:

- des services publics interactifs (gouvernement électronique) accessibles à tous, sur différentes plates-formes. Ceci nécessite un cadre en matière d'interopérabilité afin de faciliter la fourniture de services paneuropéens de gouvernement électronique à la population et aux entreprises;
- un réexamen de la législation applicable au commerce électronique.

L'initiative pour de “**meilleures réglementations**”, qui est l'un des engagements du Livre blanc sur la gouvernance européenne¹², vise à simplifier la législation européenne afin de réduire les coûts liés à la conduite des affaires en Europe et de renforcer la sécurité juridique pour les citoyens.

La douane est un domaine clé dans ce contexte : privilégier la transmission électronique de données harmonisées par des interfaces communes permettra aux opérateurs d'éviter

¹⁰ Il s'agit d'une demande faite par le Conseil dans la résolution sur une stratégie pour l'union européenne (JO C 171 de 2001, p. 1).

¹¹ COM(2002) 263 final, du 28.5.2002.

¹² COM (2001) 428 final, du 25.7.2001.

de déposer, auprès de différentes agences situées aux frontières, de nombreuses déclarations comportant souvent des données similaires voire identiques. En même temps, toutes les exigences relatives à l'importation et/ou l'exportation (par exemple sur le plan phytosanitaire, de la santé, de l'environnement, etc.) pourraient être transmises via un seul point d'entrée /passerelle.

Au niveau international, la facilitation des échanges et l'utilisation des technologies de l'information dans les régimes douaniers font partie des priorités politiques tant de l'OMC que de l'OMD et s'inscrivent dans le contexte des accords bilatéraux que la Communauté a conclus ou est en train de négocier.

À la suite de la déclaration ministérielle de Doha de l'OMC, la facilitation des échanges fait partie intégrante du programme de travail actuel de l'OMC. La simplification des règles douanières, le recours aux technologies modernes et la transparence sont les principaux volets de la facilitation des échanges. Si la Communauté tient à rester un acteur clé dans la promotion de la facilitation des échanges au niveau mondial, elle doit elle-même être à l'avant-garde en la matière.

De plus, le **modèle des données douanières de l'OMD** représente une communauté de vues sur les exigences en matière d'informations douanières. Comme dans la **Convention de Kyoto** révisée¹³, une norme mondiale existe pour mettre en œuvre des dispositions douanières qui concernent les exigences initiales réduites en matière de données électroniques et la soumission ultérieure de déclarations électroniques et de documents justificatifs périodiques.

Il est dès lors essentiel qu'au niveau communautaire, toute initiative destinée à simplifier et à harmoniser les régimes douaniers et donc à faciliter les échanges prenne pleinement en compte les nouveaux développements au niveau international.

Le contexte actuel, au niveau tant européen qu'international, offre une occasion unique de procéder à une simplification et à une automatisation dans le domaine douanier. Il est donc important de saisir cette chance afin de fixer les objectifs et de déterminer les moyens permettant de parvenir à un environnement douanier simplifié et sans support papier dans lequel les opérateurs économiques n'ont pas à pâtir du fait que 15 et bientôt 25 administrations nationales différentes appliquent la législation communautaire.

2. LES DEFIS

Aujourd'hui, les administrations douanières ont à faire face à de nouveaux défis dans l'exécution de leurs tâches du fait d'exigences nouvelles apparemment contradictoires que leur imposent les opérateurs et la société. Elle doivent traiter efficacement un volume accru de marchandises franchissant les frontières, à un rythme accru et alors que la pression exercée pour réduire les coûts et les délais augmente elle aussi. Elles sont soumises à toutes ces contraintes alors que se posent de graves problèmes de contrôle de plus en plus nombreux qui touchent à l'environnement, la santé, la protection et la

¹³ JO L 86 du 2.4.2003, p.3.

sécurité, etc.¹⁴.

Traditionnellement, le rôle le plus important dévolu à la douane était de percevoir les droits de douane et les taxes sur les produits agricoles et donc d'alimenter le budget de la Communauté; sa participation dans la collecte de la TVA et des accises au profit des budgets des États membres demeure une tâche majeure. Désormais, la douane joue aussi un rôle moteur dans la mondialisation et sert de catalyseur pour la compétitivité des pays et des entreprises puisqu'elle joue un rôle déterminant dans le contrôle et la gestion du commerce international.

Les services douaniers sont en première ligne pour contrôler à la fois les passagers et les marchandises de pays tiers ainsi que pour détecter les importations illicites d'animaux et de produits d'animaux de même que les violations aux règles vétérinaires.

La mise en œuvre constitue un rôle tout aussi important de la douane. Elle est la gardienne chargée d'assurer la protection contre toute activité dangereuse voire illicite qui pourrait porter atteinte au bien-être de notre société et à celui de nos partenaires commerciaux. Les actions de mise en œuvre des services douaniers vont bien au-delà des postes d'inspection frontaliers et couvrent l'ensemble du territoire douanier de la Communauté.

Tant les entreprises que la société ont des attentes importantes à l'égard des administrations douanières.

2.1. Qu'attend la société de la douane ?

Outre le rôle traditionnel qui leur revient dans la collecte des recettes, les administrations douanières jouent un rôle majeur dans la protection de la société.

La douane stimule *l'économie de l'UE* lorsque celle-ci a besoin de se protéger, par exemple contre des marchandises faisant l'objet d'un dumping ou contre des marchandises subventionnées ou contrefaites.

Les services douaniers n'agissent pas seulement pour *protéger la santé publique* contre des substances dangereuses pour la santé (dioxine, drogues, hormones) mais aussi pour protéger l'environnement (radioactivité, déchets) et les espèces menacées (Convention CITES).

De plus, la douane agit contre les **activités criminelles** telles que l'exploitation pornographique des enfants, le commerce illégal des armes ou des biens à double usage, le blanchiment des capitaux et le contournement des **sanctions internationales** (embargos).

La douane protège aussi les intérêts économiques de la société en **luttant contre la fraude** (dans le domaine des ressources propres, de la TVA et des droits d'accise) et en assurant la mise en œuvre correcte des instruments agricoles et de politique commerciale (restitutions à l'exportation, droits antidumping, licences d'exportation et d'importation).

¹⁴ Voir la communication de la Commission intitulée "Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne", COM(2002) 233 final du 7.5.2002 et la communication de la Commission concernant la sécurité des frontières extérieures, COM(2003) 452 final, 24.07.2003.

La déclaration en douane est l'élément clé des statistiques qui permet aux opérateurs d'élaborer leur stratégie commerciale et aux États membres et à la Commission de préparer les négociations avec leurs partenaires commerciaux.

Enfin, la douane contribue à l'*intégration régionale* par la promotion de liens commerciaux préférentiels entre pays et régions, contribuant ainsi à leur prospérité.

2.2. Qu'attendent les entreprises de la douane ?

La gestion de la chaîne logistique a considérablement réduit les délais de livraison grâce au concours des applications informatiques, qui relient tous les acteurs en cause. Si le processus douanier ne participe pas à ce circuit, il devient un obstacle dans l'approvisionnement à flux tendus.

Par rapport à ces nouvelles réalités, il est logique que les entreprises attendent aussi de la douane des avantages, notamment une meilleure efficacité, de meilleurs services et une plus grande productivité.

Les frais de transport, le cadre réglementaire, la facilité d'accès à l'information, la prévisibilité de l'opération jusqu'à son terme, notamment les contrôles aux frontières associant divers organes, tous ces facteurs participent à la création d'un avantage compétitif et à de nouvelles opportunités pour les entreprises.

Partenariat stratégique

Les administrations douanières, étant un maillon critique (ou un obstacle) dans la chaîne logistique, sont censées faciliter les opérations commerciales. Les entreprises ont un intérêt vital à former un partenariat stratégique avec la douane.

Dédouanement rapide et dans des délais prévisibles

Le transport multimodal et le commerce électronique ont suscité une demande plus importante de livraisons rapides tout en renforçant la capacité à livrer rapidement, ce qui se concrétise au niveau mondial par des systèmes intégrés de production et de distribution visant un approvisionnement à flux tendus. Dans ces conditions, des contrôles et des régimes douaniers simples, prévisibles et uniformes associant divers organes s'imposent.

Champ d'action au niveau de l'UE

Les opérateurs ont besoin d'un cadre réglementaire et opérationnel prévisible et transparent, dans lequel le **droit est interprété de manière uniforme dans toute la Communauté** et les pratiques douanières sont similaires, ce qui met donc les opérateurs économiques **sur un même pied d'égalité**.

De plus, les entreprises veulent éviter des pertes de temps imprévues lorsqu'elles lancent leurs produits sur le marché intérieur. Un **point d'entrée unique** pour les déclarations et autres formalités douanières (au lieu de multiples canaux de communication vers des autorités/agences différentes) pour toutes les exigences liées à l'importation/exportation contribuerait à atteindre cet objectif.

Bureaucratie moindre; poursuite de la simplification pour les opérateurs qualifiés

Le monde des entreprises table sur le fait que les contrôles nécessaires (légitimes et fondés) n'engendrent pas de procédures pesantes et complexes, qui augmentent les coûts. Le respect des prescriptions doit aller de pair avec la simplification. Le recours aux techniques d'analyse des risques, appliquées de la même manière partout dans la Communauté, réduit la charge des contrôles.

Législation cohérente

Les importateurs et exportateurs doivent non seulement respecter la législation douanière mais aussi les dispositions fiscales ou agricoles, les règles de la politique commerciale et les exigences de l'environnement et de la santé. Ces exigences doivent devenir plus cohérentes afin de faciliter le commerce, réduire les erreurs et renforcer le respect des prescriptions.

2.3. Conclusion

Plus que jamais, les autorités douanières assument des rôles potentiellement contradictoires de facilitation et d'exécution. En outre, elles doivent s'ajuster à la nouvelle structure des échanges et aux nouvelles technologies.

3. LES OBJECTIFS

Une double réponse est la seule manière de satisfaire à ces attentes divergentes, qui consistent à exécuter un nombre croissant de contrôles pour protéger les intérêts financiers, sociaux, commerciaux et de sécurité de la Communauté tout en facilitant le commerce :

3.1. Simplifier et moderniser radicalement la législation et les régimes

Une réorganisation des régimes permet d'utiliser des outils et technologies modernes qui facilitent une application uniforme de la loi, ce qui réduit les coûts des entreprises et fait baisser le risque d'erreur.

Aussi faut-il créer un cadre conçu comme suit :

- le large éventail des régimes douaniers et règles particulières en vigueur est ramené à un certain nombre de régimes de base, notamment l'importation, l'exportation et les régimes suspensifs, assortis d'un maximum de règles communes et d'exigences communes en matière de données, les règles particulières étant réservées aux cas où il existe de solides arguments économiques justifiant une exception aux règles générales;
- la mainlevée rapide des marchandises est la règle lorsque, avant l'arrivée ou le départ des marchandises, l'opérateur a fourni les informations nécessaires pour effectuer les contrôles de risque sur l'admissibilité des marchandises; les contrôles fiscaux et les contrôles relevant de la politique commerciale sont essentiellement réalisés par le bureau de douane responsable des locaux des opérateurs, où la dette douanière et fiscale prend normalement naissance;

- toutes les transactions entre l'opérateur et l'administration peuvent et sont normalement être traitées électroniquement;
- les administrations douanières de la Communauté agissent comme si elle constituaient une seule administration; par conséquent, l'échange d'informations entre opérateurs et autorités douanières des différents États membres doit se dérouler de la même manière qu'entre ces autorités, l'octroi des autorisations doit être valable sur l'ensemble du territoire de la Communauté dans le respect de délais stricts et les mêmes règles de procédure, interfaces, exigences en matière de données et critères de risques sont appliqués;
- les administrations douanières sont en mesure de partager les données par voie électronique avec les autres autorités publiques pour l'application correcte des mesures fiscales, agricoles, commerciales, sanitaires et phytosanitaires et autres appliquées à l'importation et à l'exportation de sorte qu'une solution unique passant par un guichet unique puisse être trouvée.

Les règles, formalités et systèmes douaniers en vigueur ne prennent pas encore tout à fait en compte ces exigences. En vertu des nouvelles règles et dans le respect des principes d'une union douanière, il ne doit pas y avoir de différence lorsqu'une transaction douanière concerne le territoire d'un seul État membre ou de plusieurs États membres. Après l'élargissement, la plupart des importations et des exportations pourraient de toute manière relever de cette dernière catégorie.

3.2. Assurer l'interopérabilité au moyen d'un cadre informatique convergent

C'est sur les informations et les documents que repose essentiellement le contrôle du commerce international. Dans un environnement d'interconnexion électronique, les contrôles comporteront normalement un échange d'informations entre les opérateurs et la douane avant l'arrivée ou le départ des marchandises, afin d'assurer les données nécessaires pour les contrôles de sécurité et des délais acceptables de mise en libre pratique des marchandises.

Les États membres ont déjà investi des moyens considérables dans le développement de systèmes informatiques. Toutefois, vu les divergences entre les systèmes existants (divergences similaires à celles qui existaient avant l'harmonisation des législations douanières nationales), les différentes règles et données mettent en péril les avantages de l'harmonisation réalisée jusqu'à présent, notamment faute d'interopérabilité.

Il faut donc absolument introduire des interfaces entre les systèmes nationaux existants et prévus et créer une interface commune et unique pour le commerce. Il faut donc nécessairement introduire un cadre de convergence et des normes communes et, le cas échéant, des structures communes.

4. COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS ? - ACTIONS A PRENDRE

La présente section présente les grandes étapes d'un plan d'action basé sur l'indispensable existence d'un cadre cohérent, approprié et opérationnel pour réaliser un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce. Des dispositions doivent être prises pour la période transitoire où les procédures électroniques et basées sur support papier existeront côte à côte.

4.1. Simplifier la législation douanière, intégrer les aspects de sécurité

Le code des douanes communautaire et ses dispositions d'application ont été conçus pour l'essentiel durant les années 1980 et adoptés respectivement en 1992 et en 1993, à l'exception des règles de transit et des régimes douaniers économiques. Ces dispositions ne correspondent donc plus, ni aux tendances et réalités de la chaîne logistique internationale, ni à la baisse des droits de douane.

De plus, le poids accru mis récemment sur les aspects de sécurité lors de la circulation des marchandises impose le partage en temps réel des données liées aux risques¹⁵ entre les administrations douanières des États membres, d'une part, et les administrations et autres services (police, autorité vétérinaire, par exemple), d'autre part. Les autorités douanières pourront ainsi décider quels envois elles soumettront à une inspection physique complète à la frontière. Il faut à cet effet essentiellement recourir aux TI et adopter la législation pertinente au niveau communautaire, qui imposera l'utilisation des TI et viendra à bout des difficultés liées aux divergences des législations nationales (par exemple en matière de protection des données).

Il sera plus aisé de rationaliser le dédouanement, les procédures vétérinaires et autres lorsque seront créées des règles de procédure et des interfaces communes.

Un réexamen de la législation douanière doit dès lors viser à atteindre les objectifs suivants :

- les déclarations électroniques (y compris les documents probants) et l'échange électronique de données deviennent la règle;
- les procédures et les autres régimes douaniers existants sont simplifiés et moins nombreux;
- les procédures simplifiées sont harmonisées, adaptées aux besoins de traitement électronique et à leur champ d'application et leur utilisation est étendue;
- les rôles des bureaux de douane situés aux frontières et à l'intérieur du territoire sont redéfinis;
- les droits et responsabilités des opérateurs et commissionnaires de transport sont redéfinis;
- de nouveaux outils et méthodes sont introduits dans la législation douanière.

Une telle modernisation et simplification de la législation douanière réduirait les coûts des entreprises, renforcerait la sécurité juridique des citoyens (meilleure réglementation) et permettrait aux entreprises et aux citoyens de tirer pleinement parti des possibilités qu'offrent les procédures informatiques et le marché unique.

¹⁵ Notamment par les produits sensibles (par exemple les produits chimiques dangereux) ou les marchandises à haut risque (par exemple les marchandises soumises à des droits ou taxes élevés).

4.1.1. Fixer les règles : déclaration électronique et échange électronique de données¹⁶

Le code des douanes communautaire comme ses dispositions d'application traitent la déclaration électronique et l'échange électronique de données comme l'exception, les déclarations sur papier et la présentation de documents imprimés étant la règle. La législation douanière doit être adaptée pour faire de la communication électronique la base des opérations d'importation et d'exportation, tant entre opérateurs et douane qu'entre administrations douanières. Il devrait en résulter un environnement où douane et usagers s'inscrivent dans un flux non entravé d'informations comprenant des exigences communes en matière de données et des interfaces communes. Les déclarations sur papier peuvent être utilisées dans des conditions spécifiques uniquement. Bien entendu, les simplifications telles que les déclarations verbales des voyageurs subsisteront.

Les documents probants (factures, certificats d'origine) doivent chaque fois que possible être fournis sous forme électronique par l'approche du guichet unique ou être tenus dans une base de données accessible à la douane (par exemple, les autorisations d'importation). Si ce n'est pas possible, des conditions spécifiques devront être définies pour garantir l'authenticité.

4.1.2. Réduire drastiquement le nombre de régimes douaniers¹⁷

Pour parvenir à une législation plus simple et plus cohérente et établir dès lors un ensemble commun de données tout en réduisant les coûts de l'application de la législation, il est proposé de fusionner les treize destinations et régimes douaniers particuliers¹⁸ (tels que le dépôt temporaire, les marchandises en retour et les produits de la pêche maritime). Moins de diversité juridique signifie aussi moins de différences dans les procédures entre les États membres.

Les dispositions actuelles disséminées dans le code des douanes communautaire peuvent être regroupées dans les trois types de régimes qui suivent, des variantes étant possibles le cas échéant et moyennant due justification :

- importation (présentation des marchandises en douane, déclaration sommaire, dépôt temporaire, mise en libre pratique, notamment destination particulière, perfectionnement actif [système du rembourse], transit interne [admission des marchandises], marchandises en retour, produits de la pêche maritime, destruction, abandon),
- exportation (exportation, réexportation, perfectionnement passif, transit interne [sortie de marchandises]),
- régimes suspensifs (transit externe, entrepôt douanier, perfectionnement actif [régime de la suspension], transformation sous douane, admission temporaire, zones franches, entrepôts francs).

¹⁶ Cette action est une condition nécessaire pour la réalisation d'un environnement sans support papier pour la douane.

¹⁷ Cette action, même si elle n'est pas une condition nécessaire pour la réalisation d'un environnement sans support papier pour la douane, faciliterait le traitement électronique des opérations douanières.

¹⁸ Article 4, points 15 et 16 du CDC.

La TVA et les droits d'accise pourraient être suspendus dans le cadre des régimes suspensifs afin de faciliter l'application du principe de destination (paiement des droits et taxes dans l'État membre où l'importateur ou le consommateur est établi).

4.1.3. Une garantie unique¹⁹

La fusion de tous les régimes suspensifs permettra la constitution d'une garantie unique pour tous les régimes - actuellement distincts - à condition que l'utilisation des différentes variantes ait été autorisée. Cette garantie pourrait, comme c'est actuellement le cas du transit, couvrir la TVA et les droits d'accise et pourrait être gérée par voie électronique.

4.1.4. Autorisation européenne unique²⁰

En vertu des procédures simplifiées de la législation douanière actuelle, les destinations particulières et les régimes douaniers économiques sont limités de facto au territoire de l'État membre qui les autorise. Bien que les autorisations européennes uniques (AEU), valables dans plusieurs États membres, soient légalement possibles, elles ne sont guère utilisées dans la pratique parce chaque État membre dispose d'un droit de veto pour les opérations qui se déroulent sur son territoire. Aussi longtemps que ce droit de veto existe, il ne sera pas possible d'étendre l'utilisation de l'AEU. Dans ce contexte, on observera que les renseignements contraignants délivrés au sujet du tarif et de l'origine dans un État membre sont dès à présent valables dans tous les autres.

La législation communautaire devrait favoriser la prise de décisions à l'échelle de la Communauté. Par conséquent, l'autorisation de déclaration simplifiée et de domiciliation doit être accordée par le bureau de douane responsable du lieu où l'opérateur est établi, tient sa comptabilité principale ou réalise ses principales activités économiques (il y a lieu de fixer des critères précis pour déterminer les autorités responsables dans les cas où ces conditions peuvent être satisfaites dans plus d'un État membre). Cette façon d'opérer garantit l'efficacité des contrôles et la remise des autorisations dans des délais raisonnables.

Cette autorisation serait valable partout dans la Communauté et le bureau de douane principal est tenu de consulter ses administrations partenaires pour assurer la faisabilité et l'efficacité des mécanismes de contrôle envisagés. Des équipes communes de contrôle réaliseraient des vérifications afin que des mécanismes de contrôle appropriés puissent être mis en place. Des formulaires standards d'autorisation simplifieraient cette tâche et contribueraient à résoudre les problèmes linguistiques.

Le principe selon lequel une décision peut couvrir les cas où une société établie dans un État membre a des filiales juridiquement indépendantes dans d'autres États membres pourrait être étendu à d'autres domaines, tels que les renseignements contraignants sur le tarif et sur l'origine.

¹⁹ Cette action n'est pas une condition nécessaire pour la réalisation d'un environnement sans support papier pour la douane. Néanmoins, une garantie unique pour tous les régimes douaniers sera plus facile à traiter sous forme électronique.

²⁰ Cette action n'est pas une condition nécessaire pour la réalisation d'un environnement sans support papier pour la douane mais vise à simplifier l'environnement douanier.

4.1.5. Examen des dispositions en matière de dette douanière et des rôles des bureaux de douane situés à l'intérieur ou aux frontières extérieures²¹

La réalisation du marché unique le 1er janvier 1993 a vu un accroissement sensible du volume des envois nécessitant une déclaration à la frontière extérieure de même qu'un accroissement des besoins de communication entre les bureaux de douane situés à la frontière et à l'intérieur des pays.

Cet accroissement du volume des échanges, la vitesse requise pour la mise en libre pratique des marchandises et le fait que les données commerciales d'importation et d'exportation sont normalement disponibles sous forme électronique avant l'opération douanière proprement dite appellent une révision des rôles des bureaux de douane situés à l'intérieur et aux frontières extérieures.

- Bien qu'un dédouanement complet restera possible au point d'entrée, la plupart des opérateurs préféreront peut-être ne pas y avoir recours, compte tenu des avantages que présente le dédouanement centralisé, intégral au lieu où ils sont établis (report de la date de présentation d'une déclaration détaillée accompagnée des pièces justificatives, déclaration périodique, report du paiement). À l'exportation, le dédouanement au lieu d'établissement de l'opérateur est déjà une réalité.
- En encourageant le dédouanement centralisé, on libère les bureaux de douane situés aux frontières, qui peuvent alors se concentrer sur les contrôles d'admissibilité et de sécurité. Les bureaux de douane intérieurs peuvent effectuer tous les autres contrôles (notamment en matière de droits de douane, des contrôles fiscaux et de politique commerciale sauf quand un contrôle à la frontière est exigé) dans les locaux des opérateurs au moyen de vérifications et de contrôles sur place basés sur des critères d'analyse de risque mis au point et appliqués en commun.
- Dans un tel système, la dette douanière (et la dette fiscale qui y est liée) est normalement due au lieu d'établissement de l'opérateur.
- L'environnement douanier pourrait être rendu plus prévisible pour l'opérateur si les infractions non frauduleuses aux règles douanières n'engendraient plus de dette douanière lorsqu'il est établi que l'infraction n'a pas eu d'effet significatif sur le bon fonctionnement de la procédure²². Dans de tels cas, les sanctions administratives, reposant sur un catalogue établi au niveau de la Communauté, pourraient assurer un meilleur respect à l'avenir. Cette solution imposerait de maintenir les mêmes règles à tous les opérateurs partout dans la Communauté, sans compromettre ses intérêts financiers.

²¹ Cette action n'est pas une condition nécessaire pour la création d'un environnement sans papier pour créer un environnement plus prévisible pour les opérateurs. Il s'agit d'un préalable pour le dédouanement centralisé.

²² Cette règle est déjà définie à l'article 204 du code des douanes communautaire et pourrait être étendue à d'autres cas

4.1.6. Redéfinition des rôles des opérateurs et des commissionnaires de transport²³

Selon les principes actuels du code des douanes communautaire, le rôle de l'importateur et de l'exportateur consiste à fournir les informations nécessaires à la douane lors de la présentation physique des marchandises aux autorités douanières afin que celles-ci puissent sélectionner les marchandises qu'elles soumettront à un examen plus approfondi. Vu l'accroissement considérable des volumes échangés et le besoin d'accélérer le processus de dédouanement, cette approche est impossible à mettre en œuvre, si bien que les procédures simplifiées (domiciliation, par exemple) sont largement utilisées pour réduire la charge qui pèse à la fois sur les opérateurs et les administrations. Néanmoins, le code des douanes communautaire considère ces procédures comme une "exception" à la règle normale. Le moment est venu de tenir compte des évolutions récentes et d'introduire les concepts généraux d'"opérateur agréé" et de "commissionnaire de transport agréé".

L'opérateur agréé :

- peut déclarer électroniquement les marchandises à l'importation dans la Communauté, chaque fois que possible avant leur arrivée sur la base d'un ensemble de données fondamentales (un élément est notamment de savoir si les marchandises sont admises à l'importation ou sous régime suspensif); ces marchandises peuvent être destinées à différents États membres;
- peut déclarer électroniquement les marchandises à l'exportation, normalement avant leur départ, sur la base d'un ensemble de données fondamentales; ces marchandises peuvent quitter la Communauté à partir d'un État membre différent de celui où il est établi;
- ne fait, en principe, l'objet de contrôles aux frontières que pour des raisons de fraude et de sécurité;
- procède lui-même à l'établissement des déclarations électroniques détaillées, à l'évaluation des droits à des intervalles réguliers, veille au respect des limites quantitatives et est périodiquement soumis à des contrôles douaniers. Certaines simplifications (dispense des exigences de notification, par exemple) peuvent être accordées si la douane a accès aux données utiles et qu'une convention a été passée entre l'opérateur et la douane, compte tenu des nécessités de la sécurité des données;
- bénéficie de différents niveaux de simplification en fonction du type de marchandises traitées, des volumes en cause, de la fiabilité et de la transparence de son système comptable et du respect de la législation; les critères utilisés pour accorder ces différents niveaux de traitement simplifié sont les mêmes partout dans la Communauté.

Le commissionnaire de transport ou transporteur agréé peut :

²³ Bien que cette question ne soit pas directement liée à l'informatisation de la douane, le recours aux TI permettra de mieux cibler le profil de l'opérateur agréé.

- prendre en charge certaines des obligations qui incomberaient normalement à un opérateur agréé (dépôt d'une déclaration en douane ou d'une notification, par exemple);
- produire certaines preuves (à l'arrivée ou à la sortie des marchandises de la Communauté, par exemple) et
- gérer les envois groupés destinés à une multitude d'entreprises importatrices ou exportatrices (éventuellement dans différents États membres) en utilisant le régime suspensif à l'entrée dans la Communauté et en fournissant les données nécessaires à leur sortie.

Les importateurs et les exportateurs qui ne souhaitent pas faire appel au concept d'opérateur/commissionnaire de transport/transporteur agréé ou qui ne remplissent pas les conditions ne sont pas autorisés à utiliser les procédures simplifiées et, après une déclaration préalable à l'arrivée, auraient à choisir à l'importation entre :

- la mise en libre pratique ou
- le placement dans un régime suspensif (nécessitant une garantie).

À l'exportation, les données requises devraient être fournies avant le chargement des marchandises, afin de permettre les contrôles de sécurité.

Dans les deux cas, les opérateurs pourraient aussi utiliser un commissionnaire en douane (qui pourrait être un commissionnaire de transport ou transporteur agréé, de sorte que le concept précité serait plus attrayant).

4.1.7. Fournir une base légale pour les nouveaux outils et méthodes de travail²⁴

Le réaménagement des règles et régimes devrait aller de pair avec l'introduction, dans la législation douanière de la Communauté, d'outils et de méthodes modernes et performants visant à assurer efficacité et niveau de contrôle similaire à tous les points d'admission en douane. Les éléments suivants pourraient être envisagés :

- auto-évaluation et contrôles ultérieurs comme forme normale de déclaration en douane pour les opérateurs agréés;
- méthodologie commune et critères communs de gestion des risques;
- normes communes de contrôle et de contrôle préalable²⁵ ;
- normes communes d'accréditation pour l'octroi de facilités, basées sur les volumes commerciaux, les types de régimes, les paramètres de risques, le respect de la législation et les résultats d'une vérification préalable (conformément au concept de "l'escalier");

²⁴ Cette action est directement liée à la création d'un environnement sans support papier pour la douane.

²⁵ Les contrôles préalables sont réalisés, le cas échéant, avant l'octroi d'une autorisation.

- protocoles d'accord²⁶ permettant une certaine souplesse dans la relation entre la douane et l'opérateur économique pour ce qui est des facilités et des modalités de contrôle; un modèle de protocole d'accord pourrait être élaboré;
- l'approche du “guichet unique” pour la coopération entre autorités douanières et autres départements ou agences, d'une part, et opérateurs, d'autre part;
- l'utilisation de lignes directrices et de notes explicatives dans tous les cas où des dispositions légales ne sont pas requises mais où une harmonisation des pratiques est nécessaire pour garantir la transparence et l'égalité de traitement des opérateurs économiques.

4.1.8. Signature électronique, documents électroniques, archivage électronique²⁷

L'utilisation des technologies de l'information pose le problème crucial de l'authenticité et de la fiabilité des données échangées ou stockées sous forme électronique, comme les factures²⁸, les connaissements, les certificats d'origine ou d'authenticité et les licences.

L'utilisation des signatures électroniques permet d'authentifier la personne ayant signé un document électronique. La législation communautaire est déjà en place pour garantir la reconnaissance juridique des signatures électroniques.

La directive relative à la signature électronique a été mise en œuvre dans presque tous les États membres. Les signatures électroniques bénéficient donc dans les États membres de la validité juridique et de l'admissibilité en tant que moyens de preuve dans des procédures judiciaires de la même manière que les signatures manuscrites.

En conséquence :

- i) les États membres qui n'ont pas encore mis en œuvre la directive 1999/93/CE sur la signature électronique doivent s'y atteler;
- ii) le code des douanes communautaire doit contenir une disposition spécifique reconnaissant explicitement la valeur légale d'une signature et d'un document électroniques du point de vue douanier, indépendamment du stade de mise en œuvre dans les différents États membres;
- iii) les États membres doivent assurer l'interopérabilité lorsqu'un opérateur utilise une signature électronique reconnue en vertu des règles de l'État membre où il est établi.

4.1.9. Normaliser et harmoniser les exigences en matière d'informations²⁹

Les exigences et procédures en matière d'informations normalisées et harmonisées sont indispensables pour parvenir à une interprétation commune permettant un échange effectif et efficace d'informations entre toutes les parties participant aux échanges transfrontaliers de marchandises.

²⁶ Utilisés essentiellement dans le cadre de l'AEU

²⁷ Cette action est une condition nécessaire pour la création d'un environnement sans support papier pour la douane.

²⁸ Voir la directive 2001/115/CE en ce qui concerne la TVA.

²⁹ Cette action est directement liée à la création d'un environnement sans support papier pour la douane.

La normalisation et l'harmonisation des exigences en matière d'informations doivent aller dans le même sens que les travaux du G7. Les initiatives visant à harmoniser le DAU³⁰ et le MAU³¹ en ce qui concerne les cases facultatives doivent déboucher sur des résultats opérationnels. Les données à transmettre à un autre État membre doivent nécessairement être les mêmes partout dans la Communauté.

Il importe d'assurer un flux d'informations continu : les opérateurs doivent fournir les informations une fois seulement (ou deux fois lorsque le système des déclarations incomplètes et supplémentaires est utilisé initialement), les données d'un État membre devenant les données d'un autre État membre, si nécessaire.

Des solutions doivent être trouvées à l'égard des différences dues aux exigences légales nationales, comme les régimes fiscaux (taux réduits de TVA ou de droits d'accise, par exemple). Si le code des douanes communautaire ne peut résoudre ces divergences, le DAU et le MAU fournissent un cadre permettant la normalisation.

4.2. Rationaliser les procédures commerciales en utilisant les technologies modernes³²

Lorsque les exigences en matière d'informations ont été harmonisées ou normalisées, l'interface douanière doit être présentée aux opérateurs dans chaque État membre sous la même forme. Il ne s'agit pas simplement d'un symbole pour la Communauté mais aussi d'une façon de résoudre les problèmes linguistiques.

4.2.1. Assurer les interfaces douane/douane et opérateur/douane

Pour pouvoir agir comme s'ils constituaient une seule autorité douanière, les bureaux de douane de l'ensemble du territoire de l'UE doivent être reliés. Il faut donc assurer des interfaces appropriées entre des systèmes douaniers électroniques divergents.

Les opérateurs doivent pouvoir adresser leur déclaration ou notification directement à partir de leur propre système informatique (s'ils le souhaitent, par l'intermédiaire d'une centrale de dédouanement ou d'un commissionnaire en douane) et fournir toutes les données nécessaires à la douane par voie électronique selon une interface harmonisée. Certaines exigences relatives à la notification pourraient être levées lorsque les administrations douanières bénéficient, sur une base volontaire, d'un accès électronique aux dossiers des opérateurs. Dans ce cas également, des interfaces communes appropriées devraient être mises en place. Une déclaration/notification douanière devrait être disponible sur internet pour les opérateurs de petite et moyenne dimension.

4.2.2. Assurer des systèmes de paiement sécurisés par internet

En matière de sécurité technique, l'**initiative e-Europe**³³ de la Commission favorise plusieurs solutions, notamment un plan d'action concernant la carte à puce et prévoit des travaux ultérieurs en ce qui concerne les techniques d'identification et d'authentification.

³⁰ Document administratif unique

³¹ Message administratif unique.

³² Cette action est directement liée à la création d'un environnement sans support papier pour la douane.

³³ COM(2002) 263 final du 28.5.2002.

Ces développements doivent être suivis de près et des solutions appropriées recherchées.

4.2.3. Point d'accès automatisé unique pour le commerce

Il importe que les opérateurs aient un seul point d'accès automatisé à la Communauté, autrement dit, qu'à partir de ce point d'entrée, ils aient accès au dédouanement en cause et aux systèmes d'information. Ils n'auront à fournir les données qu'une seule fois, quel que soit le nombre de pays de destination.

4.2.4. Transparence

Les informations relatives aux régimes, simplifications, critères d'agrément, instructions, etc. doivent être disponibles sur internet dans une langue largement comprise dans le commerce international.

CONCLUSION

La communication de la Commission concernant une stratégie pour l'union douanière³⁴ insiste sur la nécessité de simplifier et de rationaliser la législation douanière afin de prendre en compte les changements intervenus dans le commerce et de combattre la fraude. Elle entend promouvoir en particulier les techniques modernes et mieux diffuser les informations pour aider la douane et les opérateurs économiques à appliquer la législation avec cohérence.

Dans sa résolution du 30 mai 2001 concernant une stratégie pour l'union douanière, le Conseil³⁵, a invité la Commission à "élaborer un vaste programme d'informatisation des régimes douaniers et d'échange des informations douanières ainsi qu'une stratégie crédible visant la mise en place et l'utilisation de réseaux d'information dans le cadre des activités douanières".

Un environnement simplifié et sans support papier pour la douane et les opérateurs, dans lequel le commerce légitime peut assurer une circulation non entravée des marchandises et une interférence minimale de la part de la douane constitue un objectif établi et approuvé par les milieux d'affaires lors du forum sur la douane électronique (Tolède, mai 2002).

C'est la seule manière d'éviter de dévier davantage encore du marché intérieur et de multiplier les arrangements bilatéraux (comme c'est le cas de l'AEU). Seules la normalisation et la simplification des régimes douaniers éloigneront les entreprises d'une "course" aux autorisations qui peut entraîner d'importantes conséquences pour certains États membres et, à terme, fausser la concurrence. Seuls des régimes intégrés uniformes peuvent empêcher des coûts administratifs élevés et un désavantage concurrentiel sérieux pour les entreprises européennes.

De plus, l'approche proposée évite de mettre en péril la sécurité, la santé publique et la protection de l'environnement. Elle permet d'éviter aussi l'existence, dans l'Union européenne, de points et de territoires d'entrée moins "sûrs" et l'abandon de certains ports ou régions.

³⁴ COM(2001)51 final du 8.2.2001

³⁵ JO C 171, p. 1

Il n'y a pas d'autre moyen que de mettre en place des conditions optimales pour permettre aux autorités douanières et aux opérateurs de faire leur travail.

Il conviendra de revoir et de simplifier la législation, les systèmes et les régimes existants et de créer un environnement sans support papier. Lorsque des lacunes techniques et juridiques existent, il faudra les combler pour obtenir un cadre juridique et technique intégré. Les améliorations apportées permettront à l'infrastructure réglementaire de la Communauté de rester au diapason des derniers développements observés dans les pratiques logistiques du commerce, de la réduction des droits de douane et du prochain élargissement

Les contrôles douaniers perdront leur caractère pesant pour le commerce et feront partie de l'opération commerciale, l'efficacité étant optimale.

Les principaux protagonistes et leurs rôles respectifs ont été cernés. Un plan d'action a été proposé. Les autorités publiques (Commission, douane et autres administrations) et le secteur privé (opérateurs) devront discuter du présent plan d'action, l'adopter et s'acquitter de leurs tâches spécifiques en partenariat et dans un processus continu de transparence et de consultation.

Le succès de la stratégie destinée à réaliser un environnement simplifié et sans support papier pour la douane et le commerce sera hautement tributaire de l'engagement manifesté par ses protagonistes à sa mise en œuvre.

L'annexe 1 présente un premier plan d'action et l'annexe 2 propose un aperçu de ses coûts et avantages pour les opérateurs et les administrations.

ANNEXE 1

PLAN D'ACTION POUR LA DOUANE ELECTRONIQUE

1

1. Type d'action proposé

Juridique

Proposition de modification du code des douanes communautaire (modification du règlement n° 2913/92 du Conseil)

2. Objet/Contenu (principales questions)

Ajuster le code des douanes au principe selon lequel les déclarations et les messages électroniques sont la règle et les déclarations sur support papier l'exception

Définir les conditions d'un environnement numérique pour la douane

Rationaliser les procédures (normales et simplifiées) et les régimes douaniers (les faire passer de 13 à 3) en réduisant les divergences à un minimum et en définissant un socle commun de données

Redéfinir les rôles et responsabilités des bureaux de douane intérieurs et frontaliers

Utiliser une garantie unique pour tous les régimes douaniers

Favoriser le recours extensif au dédouanement centralisé

Fournir une base légale pour de nouveaux outils et méthodes (par exemple modèle d'analyse de risque et base de données)

3. Importance de l'action: Haute

4. Résultats escomptés de l'action proposée:

Proposition d'un nouveau règlement du Conseil et du Parlement modifiant le code des douanes communautaire

5. Mesure des résultats atteints:

Adoption de la proposition

Mise en œuvre par les États membres

6. Coûts et bénéfices³⁶ pour les principaux acteurs:

6.1. Commission

36 Une étude de faisabilité préliminaire est en cours de préparation y compris une analyse des coûts-bénéfices. En attendant les résultats définitifs de l'étude, seules des hypothèses peuvent être formulées sur la base des contacts avec les États membres et les opérateurs.

Coûts: Une légère augmentation du budget des missions (analyse de la situation dans les États membres pour l'étude de faisabilité) et réunions. Besoin temporaire d'au moins deux fonctionnaires A (l'un travaille déjà sur le dossier) et d'un homme/an pour conseils techniques

Bénéfices: Législation plus simple, mise en œuvre plus aisée par les États membres et meilleure mise en œuvre de la législation douanière par une amélioration significative de la détection des fraudes. Meilleure perception des recettes (ressources propres) en tant que résultat direct de ce qui précède (détection des fraudes) mais aussi grâce à une probable augmentation du degré d'exactitude des déclarations.

6.2. États membres

Coûts: Les travaux juridiques préparatoires ne devraient pas entraîner de frais supplémentaires (exception faite de la participation à certaines réunions et séminaires supplémentaires) tout au moins pour les États membres actuels puisqu'il s'agit en fait d'anticiper les changements et les progrès. Pour ce qui est des 12 nouveaux États membres, ces coûts sont déjà prévus et budgétisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'acquis

Bénéfices: Les mêmes que pour la Commission. Une affectation plus efficace des ressources humaines et autres découlant de la réorganisation des processus et procédures douanières ainsi que de la suppression d'activités de contrôle qui se font double emploi entre États membres. Utilisation plus efficace des investissements/infrastructures NSTI, même si les frontières extérieures ont été reculées et que les mouvements de transit sont moins nombreux. Maintien de bureaux de douane dans les États membres actuels sans frontière extérieure. Amélioration de la sécurité et de l'exécution

6.3. Opérateurs

Coûts: Investissements nécessaires pour avoir accès aux services (y compris logiciel du client et formation, coûts pour le réseau/télécommunication et éventuellement mesures de sécurité. Coûts résultant de l'installation et du maintien d'une interface commune avec la douane (un seul pour tous les États membres).

Bénéfices: Nombreux et récurrents. Accélération du dédouanement et de la mainlevée. Simplification et rationalisation des obligations et procédures d'exécution (par exemple autorisation de type uniquement européenne, garantie unique pour tous les régimes douaniers). Amélioration de la transparence, de la coopération et uniformité des interactions avec la douane. Réduction des coûts par l'automatisation des procédures douanières. Possibilité d'avoir un seul point d'entrée automatisé dans l'UE. Amélioration de la souplesse dans la structure de coopération avec les administrations douanières.

7. Calendrier de mise en œuvre de l'action

Après les débats techniques et préparatoires au sein du comité du code des douanes (lancés en 2002, jusqu'à fin 2003), la proposition officielle devrait être transmise au Conseil et au Parlement européen en 2004 (pour autant que les ressources soient

disponibles).

8. Durée de l'action:

+/-1,5 an jusqu'au dépôt d'une proposition (en fonction des ressources).

9. Implications en termes de ressources (pour la Commission)

Au moins 2 fonctionnaires A (à plein temps) et 1 consultant externe pendant 1 an.

PROPOSITION D'ACTION POUR LA DOUANE ELECTREONIQUE

2

1. Type d'action proposé ?

Juridique

Proposition de modification des dispositions d'application du code des douanes communautaire (règlement de la Commission)

2. Objet/Contenu (questions principales)

Les mêmes que dans le tableau 1, mais à un niveau plus "technique" (= un guide pour l'application du code des douanes)

Définir les conditions d'un environnement numérique pour la douane

Rationaliser les procédures (normales et simplifiées) et les régimes douaniers (les faire passer de 13 à 3) en réduisant les divergences à un minimum et en définissant un socle commun de données

Redéfinir les rôles et responsabilités des bureaux de douane intérieurs et frontaliers

Utiliser une garantie unique pour tous les régimes douaniers

Favoriser le recours extensif au dédouanement centralisé

Fournir une base légale pour de nouveaux outils et méthodes (par exemple modèle d'analyse de risque et base de données)

3. Importance de l'action: Haute

4. Résultats escomptés de l'action proposée:

Proposition d'un nouveau règlement du Conseil et du Parlement modifiant le code des douanes communautaires

5. Mesure des résultats atteints:

Adoption de la proposition

Mise en œuvre par les États membres

6. Coûts et bénéfices³⁷ pour les principaux acteurs:

6.1. Commission

³⁷

Une étude de faisabilité préliminaire est en cours de préparation y compris une analyse des coûts-bénéfices. En attendant les résultats définitifs de l'étude, seules des hypothèses peuvent être formulées sur la base des contacts avec les États membres et les opérateurs.

Coûts: Une légère augmentation du budget des missions (analyse de la situation dans les États membres pour l'étude de faisabilité) et réunions. Besoin temporaire d'au moins deux fonctionnaires A (l'un travaille déjà sur le dossier) et d'un homme/an pour conseils techniques

Bénéfices: Législation plus simple, mise en œuvre plus aisée par les États membres et meilleure mise en œuvre de la législation douanière par une amélioration significative de la détection des fraudes. Meilleure perception des recettes (ressources propres) en tant que résultat direct de ce qui précède (détection des fraudes) mais aussi parce que le nombre de déclarations suivies d'exécution devrait augmenter.

6.2. États membres

Coûts: Les travaux juridiques préparatoires ne devraient pas entraîner de frais supplémentaires (exception faite de la participation à certaines réunions et séminaires supplémentaires) tout au moins pour les États membres actuels puisqu'il s'agit en fait d'anticiper les changements et les progrès. Pour ce qui est des 12 nouveaux États membres, ces coûts sont déjà prévus et budgétisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'acquis

Bénéfices: Les mêmes que pour la Commission. Une affectation plus efficace des ressources humaines et autres découlant de la réorganisation des processus et procédures douaniers ainsi que de la suppression d'activités de contrôle qui se font double emploi entre États membres. Utilisation plus efficace des investissements/infrastructures NSTI, même si les frontières extérieures ont été reculées et que les mouvements de transit sont moins nombreux. Maintien de bureaux de douane dans les États membres actuels sans frontière extérieure. Amélioration de la sécurité et de l'exécution

6.3. Opérateurs

Coûts: Investissements nécessaires pour avoir accès aux services (y compris logiciel du client et formation, coûts pour le réseau/télécommunication et éventuellement mesures de sécurité. Coûts résultant de l'installation et du maintien d'une interface commune avec la douane (un seul pour tous les États membres).

Bénéfices: Nombreux et récurrents. Accélération du dédouanement et de la mainlevée. Simplification et rationalisation des obligations et procédures d'exécution (par exemple autorisation de type uniquement européenne, garantie unique pour tous les régimes douaniers). Amélioration de la transparence, de la coopération et uniformité des interactions avec la douane. Réduction des coûts par l'automatisation des procédures douanières. Possibilité d'avoir un seul point d'entrée automatisé dans l'UE. Amélioration de la souplesse dans la structure de coopération avec les administrations douanières.

7. Calendrier de mise en œuvre de l'action

Avant et à la suite de l'adoption du nouveau règlement du Conseil et du Parlement modifiant le code des douanes, des discussions techniques préparatoires au sein du comité du code des douanes devraient normalement être lancées une fois que la proposition de modification du code des douanes aura été soumise et devraient

normalement prendre fin une année après son adoption.

8. Durée de l'action:

1-2 ans (en fonction des ressources et des progrès au Conseil et au Parlement).

9. Implications en termes de ressources (pour la Commission)

identiques à celles du tableau 1

PROPOSITION D'ACTION POUR LA DOUANE ELECTRONIQUE

3

1. Type d'action proposé

Opérationnel (coopération entre certains États membres)
Projet pilote en matière d'exportation automatisée

2. Objet/Contenu (principales questions)

Le projet pilote couvrirait les exportations indirectes vers un pays tiers impliquant au moins deux États membres (dans le premier se situe le bureau d'exportation et dans le second le bureau de sortie).

Durant le séminaire qui s'est tenu en Finlande en décembre 2002, trois États membres se sont portés volontaires pour participer au projet pilote (**PP**), à savoir DE, IT et BE. Les opérateurs ont exprimé leur intérêt quant à leur participation par des entreprises sélectionnées.

3. Importance de l'action: Haute

4. Résultats escomptés de l'action proposée:

Garantir (dans un environnement douanier informatisé) que les marchandises déclarées à l'exportation, au perfectionnement passif ou à la réexportation ont quitté le territoire douanier pour un pays tiers après qu'un contrôle de l'admissibilité de l'exportation ait eu lieu.

Intégrer les exigences de données des pays tiers concernant les aspects de sécurité (et définir des éléments de données communs exigés pour l'exportation dans les pays tiers) dans le flux de données entre le bureau de douane de départ et le bureau de douane de sortie.

Assurer une coopération optimale entre les bureaux de douane des États membres en cause.

Identifier les goulets d'étranglement et les problèmes à résoudre

Partager l'expérience et les résultats avec d'autres États membres actuels et futurs et les opérateurs, servir de modèle pour la procédure d'exportation automatisée à appliquer partout dans la Communauté et en tant que premier résultat tangible de l'initiative de douane électronique après la mise en œuvre du nouveau système de transit informatisé. Organisation d'un séminaire avec toutes les parties intéressées.

5. Mesure des résultats atteints:

Évaluation des résultats par les États membres et la Commission (rapport), mise en œuvre par les États membres en cause.

6. Coûts et bénéfices pour les principaux acteurs:

6.1. Commission

Coûts: Les coûts seront couverts par la Douane 2007 - douane électronique - et par le budget du marché intérieur (séminaire).

Bénéfices: Identifier les problèmes (juridiques et techniques), y compris les aspects de sécurité avant de modifier la législation (étant donné que l'exportation constitue déjà une procédure en deux étapes, il n'est pas nécessaire d'apporter de modification majeure au

code des douanes mais, en revanche, aux dispositions d'application) et avant de définir les interfaces.

Avoir une vue concrète des besoins des autres pays (tels que l'approche en matière de sécurité des conteneurs - CSI³⁸), permettra de servir de modèle pour l'automatisation des exportations dans les États membres.

6.2. États membres

Coûts: Une certaine adaptation technique de l'infrastructure des dispositions d'application du code des douanes pourrait s'avérer nécessaire.

Bénéfices: Les mêmes que pour la Commission.

Recours aux investissements/infrastructures des dispositions d'application du code des douanes, même si les frontières extérieures ont été reculées et que les mouvements de transit ont été réduits. Maintien des bureaux de douane dans les anciens États membres n'ayant pas de frontière extérieure. Amélioration de la sécurité et de la conformité.

6.3. Opérateurs

Coûts: Adaptations techniques possibles à l'interface électronique avec la douane.

Bénéfices: Accélération du dédouanement et de la mainlevée. Meilleur établissement des preuves de l'exportation à des fins fiscales. Simplification et rationalisation des obligations d'exécution (y compris les exigences des pays étrangers dans le contexte de la CSI) et procédures.

7. Calendrier de mise en œuvre de l'action

Durant l'année 2003 et tout au long de l'année 2004. Les réunions préparatoires ont déjà eu lieu.

8. Durée de l'action:

+/-1 à 2 ans (en fonction des ressources).

9. Implications en termes de ressources (pour la Commission)

identiques à celle du tableau 1.

³⁸

CSI: Container Security Initiative.

PROPOSITION D'ACTION POUR LA DOUANE ELECTRONIQUE

4

1. Type d'action proposée?

Technique

Évaluer l'environnement actuel des TI pour la création d'un cadre de convergence entre États membres

2. Objet/Contenu (principales questions)

Créer un cadre de convergence parmi les États membres (qui aujourd'hui opèrent des systèmes électroniques divergents à des fins douanières et connexes) afin d'assurer l'interopérabilité, une évaluation technique est nécessaire.

3. Importance de l'action: Haute

4. Résultats escomptés de l'action proposée:

Identifier les problèmes, proposer des solutions afin d'assurer l'interopérabilité entre les systèmes de TI des États membres.

Définir des spécifications techniques pour la convergence

Établir et publier un rapport basé sur les informations remises par les États membres.

5. Mesure de résultats atteints:

Évaluation des résultats par les États membres et la Commission, approbation d'une feuille de route de convergence.

6. Coûts et bénéfices pour les principaux acteurs:

6.1. Commission

Coûts: Les travaux seront effectués par les États membres (avec l'aide de la Commission) dans le cadre de la Douane 2007. Les coûts pour les réunions seront couverts par la Douane 2007 - douane électronique.

Bénéfices: Si un cadre de convergence entre les différents systèmes assure l'interopérabilité, les ressources financières et humaines nécessaires pour opérer un système géré au niveau central par la Commission pourront être évités.

6.2. États membres

Coûts: Les frais de voyage seront couverts par Douane 2007. Ressources humaines: 1 par État membre.

Bénéfices: Les États membres ont déjà investi pas mal d'argent et de ressources dans leurs systèmes de TI. En les utilisant (plutôt qu'un introduisant un nouveau système) par des adaptations techniques, on leur permettra d'économiser les deniers publics et les ressources humaines (aucune nouvelle formation n'est nécessaire).

6.3. Opérateurs

Coûts: Certaines adaptations techniques, dans la mesure où les interfaces actuelles changent.

Bénéfices: Les opérateurs qui font déjà des opérations douanières de façon électronique sont habitués au système de TI des États membres dans lesquels ils sont établis. Aucune formation supplémentaire ni aucun investissement technique supplémentaire n'est nécessaire si le système des États membres est maintenu.

7. Calendrier de mise en œuvre de l'action

Tout au long de l'année 2003 et l'année 2004.

8. Durée de l'action:

+/- 2 ans

9. Implications en termes de ressources

identiques à celles du tableau 1+1 spécialiste en informatique

PROPOSITION D'ACTION POUR LA DOUANE ELECTRONIQUE

5

1. Type d'action proposé

Technique

Définir des interfaces appropriées afin d'assurer l'interopérabilité

2. Objet/Contenu (principales questions)

Pour assurer l'interopérabilité entre les États membres (qui opèrent actuellement des systèmes électroniques divergents à des fins douanières), il est important de définir des interfaces techniques appropriées.

Douane à douane

Douane à autres administrations (guichet unique)

Douane à opérateurs/opérateurs à douane

3. Importance de l'action: Élevée

4. Résultats escomptés de l'action proposée:

Identifier des solutions aux problèmes afin d'assurer l'interopérabilité entre les systèmes des États membres

Définir des spécifications techniques pour la convergence

Établir et publier un rapport basé sur les informations remises par les États membres

5. Mesure des résultats atteints:

Évaluation des résultats par les États membres et la Commission. Établir et approbation des spécifications de l'interface.

6. Coûts et bénéfices pour les principaux acteurs:

-

6.1. Commission

.

Coûts: Les travaux seront effectués par les États membres (avec l'aide de la Commission) dans le cadre de la Douane 2007. Les coûts pour les réunions seront couverts par la Douane 2007 - douane électronique.

Bénéfices: Si un cadre de convergence entre les différents systèmes assure l'interopérabilité, les ressources financières et humaines nécessaires pour opérer un système géré au niveau central par la Commission pourront être évités.

-

6.2. États membres

.

Coûts: coûts supplémentaires de remise à niveau du logiciel, mais ces coûts sont similaires à ceux qui seraient normalement engendrés durant le cycle d'entretien et d'évolution de leurs logiciels.

.

Bénéfices: Les États membres ont déjà investi pas mal d'argent et de ressources dans leur système de TI. En les utilisant (plutôt qu'un introduisant un nouveau système) par des adaptations techniques, on leur permettra d'économiser les deniers publics et les ressources humaines (aucune nouvelle formation n'est nécessaire).

6.3. Opérateurs

Coûts: Investissements nécessaires pour avoir accès aux services, y compris le logiciel client et la formation.

Bénéfices: Réduction générale des coûts engendrés par les opérations dans l'UE au moyen d'une interface unique pour toutes les administrations douanières de l'UE (actuellement 15 et bientôt 25 interfaces différentes).

7. Calendrier de mise en œuvre de l'action

Tout au long de l'année 2003 et l'année 2004.

8. Durée de l'action:

+/- 2 ans

9. Implications en termes de ressources

identiques à celles du tableau 1+1 spécialiste en informatique

PROPOSITION D'ACTION POUR LA DOUANE ELECTRONIQUE

6

1. Type d'action proposé

Technique

Définir des normes communes pour des exigences de données communes

2. Objet/contenu (principales questions)

Pour assurer l'interopérabilité entre les États membres (qui opèrent actuellement des systèmes électroniques divergents à des fins douanières), il est important de définir des interfaces techniques appropriées.

Douane à douane

Douane à autres administrations (guichet unique)

Douane à opérateurs/opérateurs à douane

De plus, il est important de se mettre d'accord sur un socle commun minimum de données (comme dans le cadre des dispositions d'application du code des douanes) qui sera échangé entre eux et permettra un traitement électronique des flux de marchandises.

3. Importance de l'action: Haute

4. Résultats escomptés de l'action proposée:

Identifier un socle commun de données et de normes

5. Mesure des résultats atteints:

Produire et approuver une liste de données et de normes de base.

6. Coûts et bénéfices des principaux acteurs:

6.1. Commission

Coûts: Les travaux seront réalisés par les États membres (et la Commission) dans le cadre du comité du code des douanes et de Douane 2007. Les coûts des réunions seront, dans une deuxième phase, couverts par Douane 2007 - douane électronique.

Bénéfices: Un ensemble de données communes normalisées facilitera l'échange d'informations entre les acteurs.

6.2. États membres

Coûts: Frais de voyage + 1 personne par État membre

Bénéfices: Les mêmes que pour la Commission.

6.3. Opérateurs

Coûts: Coût d'adaptation à la structure et aux codes des données existants.

Bénéfices: Réduction générale des coûts liés aux opérations commerciales dans l'UE en disposant de données normalisées et communes au niveau communautaire.

7. Calendrier de mise en œuvre de l'action

Tout au long des années 2003 et 2004.

8. Durée de l'action:

+/-2 ans.

9. Implications en termes de ressources (pour la Commission)

les mêmes que pour le tableau 1 + 1 spécialiste en informatique.

ANNEXE 2

Principaux coûts et avantages pour les opérateurs et les administrations

	<i>Avantages</i>	<i>Coûts</i>
<i>Opérateurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Réactivité accrue des administrations douanières, ce qui permet tout spécialement de réduire globalement le temps nécessaire pour obtenir le dédouanement • Simplification et rationalisation des obligations et formalités à respecter pour se conformer à la législation, par suite plus spécifiquement de la simplification des procédures douanières et de la réduction de leur nombre, de l'utilisation de l'autorisation européenne unique et de la possibilité de recourir aux garanties globales • Transparence, prévisibilité, coopération et uniformité accrues dans les interactions avec les administrations et systèmes douaniers • Réduction générale du coût des activités commerciales exercées dans l'Union européenne grâce à une automatisation des procédures et de l'abandon corollaire des procédures sur support papier • Existence d'un point d'accès unique automatisé aux administrations de l'UE, notamment d'un guichet unique géré par la douane mais d'autres organes également • Accès à un logiciel douanier de coût moins élevé, grâce à la création, pour ce logiciel, d'un marché étendu à l'échelle de l'UE, utilisant les mêmes spécifications, en lieu et place de 15 (ou 25) marchés de logiciels conçus chaque fois en fonction d'un pays • Nouvelles possibilités d'activités pour les commissionnaires en douane et centres de dédouanement dans le domaine de la liaison à assurer entre interfaces de l'UE et interfaces des systèmes des sociétés privées ou de la représentation des opérateurs établis en dehors de la Communauté pour ce qui concerne les obligations de déclaration et de paiement de ceux-ci • Souplesse accrue des structures de coopération avec les administrations douanières grâce à un recours plus généralisé aux protocoles d'accord 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements à réaliser pour assurer l'accès aux services en ce qui concerne, notamment, le logiciel et la formation des clients; coûts d'exploitation des réseaux/télécommunications; mesures/obligations éventuellement imposées du point de vue de la sécurité • Responsabilité accrue des opérateurs bénéficiaires de facilités à l'échelle de l'UE

<i>Administrations</i>	<p>Les administrations nationales et la Commission européenne pourront mieux remplir leurs tâches, comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • meilleur respect des réglementations existantes et meilleure sécurité, grâce à un renforcement sensible de la détection des fraudes, surtout dans les cas où différents États membres interviennent et grâce aussi à des contrôles bien mieux réalisés du fait de la mise en œuvre d'une approche intégrée (environnement, santé, sécurité, etc.) • meilleure perception des recettes résultant directement de ce qui précède (meilleur contrôle des mouvements de marchandises) et mais aussi d'une probable augmentation du degré d'exactitude des déclarations • meilleure affectation (plus efficace) des ressources humaines et autres découlant d'un réaménagement et d'une simplification systématiques des processus et procédures douaniers • réduction des coûts des différents processus automatisés dans le cadre de la mise en place d'un environnement sans support papier dans lequel toutes les opérations douanières s'effectuent électroniquement 	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagements réglementaires nécessitant une harmonisation ainsi que certaines modifications spécifiques (EM + CE) • Adoption de modèles communs/uniformes d'analyse de risques ou alignement sur ces modèles, ceux-ci pouvant cependant être particularisés/adaptés en fonction des conditions locales (EM + CE) • Adoption d'un modèle commun d'interopérabilité (EM + CE) • Déploiement d'efforts permanents de coordination visant à créer et à maintenir des spécifications fonctionnelles communes, des modèles de données, etc., destinés à des systèmes douaniers étendus à l'échelle européenne (EM + CE) • Investissements à réaliser dans les infrastructures (mais en fonction d'extensions aux équipements existants tels que le RCC, ceux utilisés par le NSTI, etc., y compris infrastructures à clé publique/signatures numérisées, etc. (EM + CE) • Réalisation et maintien de la cohérence avec d'autres agences et organes administratifs (non douaniers) (EM + CE) • Planification et exécution des phases prototypes et pilotes des nouveaux systèmes automatisés (EM + CE) • Réalisation d'études de faisabilité et élaboration de programmes de mise en œuvre et de migration (CE) • Ajustements en termes de ressources humaines et, notamment, recrutement de personnel supplémentaire et mise en œuvre de programmes de formation (essentiellement EM + en partie CE) • Réorganisation nécessaire d'organes administratifs et d'agences liés aux processus d'activités; réaménagement des processus et procédures douaniers (EM + CE) • Coûts additionnels de mise à niveau du logiciel en liaison avec la convergence de la stratégie TI (EM + CE) • L'essentiel des coûts de lancement liés à l'exécution des différents programmes (EM + CE) • Coûts de développement et autres coûts de mise en œuvre liés aux nouveaux systèmes et infrastructures de logiciel (EM + CE) • Coûts de lancement divers : non mesurables, immatériels, se posant dans de petites unités, diffus mais significatifs au total (largement supportés par EM, e-Europe, ce qui permet déjà un partage des coûts)
------------------------	---	---

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU COMITE ECONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPEEN**

sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures

La présente Communication fait suite à la Communication de la Commission de mai 2002 « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne »³⁹.

Elle tient compte également de la Communication de la Commission de février 2001 concernant une stratégie pour l'union douanière⁴⁰ et de la Résolution du Conseil de juin 2001 qui s'y rapporte⁴¹. La stratégie pour l'union douanière doit à présent être orientée et étendue de façon à mieux intégrer les préoccupations croissantes de sécurité. Les douanes sont avant tout responsables du contrôle des marchandises. Toutefois, dans le contexte nouveau caractérisé par l'émergence de nouvelles menaces, les douanes doivent se voir conférer un rôle majeur pour combattre les menaces éventuellement liées aux marchandises qui franchissent les frontières communautaires. Qu'il s'agisse de trafic illégal de marchandises, de dangers pour la santé et l'environnement ou de terrorisme, la Communauté doit se donner les moyens de garantir la sécurité et la sûreté de ses citoyens.

La présente Communication suggère une rationalisation de la gestion des contrôles douaniers. Elle opte pour une approche commune des risques liés aux marchandises, établie en coopération étroite avec tous les services concernés et dans une structure et un cadre communs. En proposant d'articuler des priorités dans les contrôles douaniers, de mettre en place un système communautaire de gestion des risques, d'identifier les systèmes et équipements nécessaires, l'objectif de cette Communication est de conférer aux douanes et aux autres services chargés de la gestion des marchandises à la frontière extérieure les moyens de combattre ensemble toute forme de risques pour la sécurité et la sûreté de la Communauté.

Elle conclut que les gardes frontières, chargés en priorité du contrôle des personnes, et les autorités douanières chargées du contrôle des marchandises poursuivent l'objectif commun d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le caractère complémentaire et étroitement lié de leurs missions implique d'accroître les synergies entre ces services en s'appuyant sur les points forts de chacun et en prévoyant les mécanismes garantissant une coopération accrue et efficace.

³⁹ COM (2002)233 final 7.5.2002.

⁴⁰ COM (2001) 51 final 8.2.2001.

⁴¹ OJ No C 171 du 15.6.2001, p. 1

Table des matières

1.	INTRODUCTION	42
2.	DOUANE ET SECURITE : UN PREMIER CONSTAT	43
3.	LES PRINCIPALES MENACES POUR LA SECURITE	45
4.	LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE DES MARCHANDISES.....	46
4.1	Le rôle traditionnel de la douane pour le contrôle des marchandises.	46
4.2	Rationaliser les contrôles douaniers aux frontières extérieures.	47
4.3	Doter les fonctions de sécurité de la douane d'un cadre législatif et financier.....	48
5.	LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES	49
5.1	Une approche commune des risques	49
5.2	Garantir un niveau adéquat de ressources humaines et d'équipement.....	52
5.3	Faciliter le commerce sans compromettre la sécurité et la sûreté.....	53
5.4	Etudier la possibilité de partager les responsabilités.	54
5.5	Renforcer la coopération avec les pays tiers.....	54
5.6	Mesures de soutien à l'élargissement.....	55
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	55

1. INTRODUCTION

- 1.1 En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken demandait " (...) au Conseil et à la Commission de définir les mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures"⁴². En réponse à cette demande, la Commission élabore **une stratégie européenne intégrée** de la gestion des frontières extérieures qui tient compte de la pluralité de ses dimensions. L'objectif principal de cette stratégie est d'améliorer la sécurité et les autres contrôles effectués à la frontière extérieure, tout en facilitant le mouvement des voyageurs bona fide et du commerce légitime.
- 1.2 La Commission a présenté en mai 2002 une Communication sur « une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne »⁴³. Celle-ci traitait essentiellement des questions de contrôles des personnes et soulignait qu'une gestion commune effective des frontières extérieures de l'Union européenne renforcerait la sécurité et le sentiment des citoyens de l'Union d'appartenir à un espace et une destinée communs. La Communication de mai 2002 annonçait une seconde contribution centrée sur les contrôles de marchandises. C'est l'objet de **la présente Communication qui suggère des améliorations pour une gestion intégrée des contrôles liés aux marchandises et à leur moyen de transport (bagages inclus) ainsi que d'autres propositions dans des domaines où l'action douanière peut appuyer les contrôles de personnes effectués par d'autres services**. Les deux Communications sont complémentaires et constituent les premières étapes de la stratégie globale que la Commission propose pour une gestion intégrée et efficace des frontières extérieures. Il s'agit d'arriver à un cadre cohérent pour une action en commun au niveau de l'Union européenne.
- 1.3 Répondre à la demande du Conseil européen nécessite non seulement d'examiner **comment améliorer les contrôles à travers une coopération accrue entre les services** responsables des contrôles aux frontières extérieures, mais aussi d'examiner **si les contrôles actuels procurent suffisamment de sécurité pour la Communauté et ses citoyens**, dans le cadre d'une stratégie intégrée prenant progressivement en compte la pluralité des dimensions de la gestion des frontières extérieures. Le terme sécurité est utilisé dans **un sens large** au sein de ce document. Il recouvre les menaces pour la sécurité publique (intentions criminelles, danger d'attaques terroristes ou autres) qui impliquent le mouvement de marchandises (trafic ou échanges illicites d'armes à feu, de produits biologiques ou d'explosifs, par exemple) et les menaces pour la sûreté de la société en raison du commerce de marchandises dangereuses pour la santé, l'environnement et les consommateurs. D'autre part, qu'il s'agisse de mesures du premier ou du troisième pilier, elles servent toujours les mêmes objectifs et sont complémentaires. Elles doivent donc progresser ensemble dans l'esprit de l'objectif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice tel qu'instauré par le traité d'Amsterdam.
- 1.4 Les méthodes actuelles de contrôles douaniers des marchandises ne permettent pas de répondre de manière adéquate aux préoccupations croissantes de sécurité. C'est

⁴² Conclusion n°42 du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001. P12.

⁴³ COM (2002) 233 final du 7.5.2002.

pourquoi la présente Communication recommande **des changements fondamentaux sur la façon de combattre les menaces pour la sécurité sans entraver le commerce légitime**. L'approche proposée combine une rationalisation des contrôles douaniers et la définition commune, en coopération avec les autres services impliqués, des méthodes et moyens pour mieux contrôler les marchandises. Les recommandations visent à maximiser l'impact combiné de contrôles effectués par différentes autorités tout en assurant une meilleure disponibilité des ressources et des équipements nécessaires. Une fois mises en œuvre, ces propositions amélioreront la sécurité des citoyens et auront des retombées positives sur le commerce, l'investissement, la croissance, et par conséquent sur l'emploi au sein de la Communauté.

- 1.5** La présente Communication propose également toutes les améliorations nécessaires aux contrôles effectués dès le franchissement de la frontière communautaire pour accroître la **sécurité tout en accueillant de nouveaux Etats membres qui, à partir de l'adhésion**, devront assurer que les marchandises dangereuses ou illicites ne compromettent pas la sécurité des autres Etats membres et de la Communauté. Il faut noter à cet égard que la plupart des contrôles de sécurité, à l'inverse de certains contrôles financiers, doivent impérativement être effectués à la frontière.
- 1.6** La présente Communication s'inscrit dans la poursuite des orientations de la Communication de la Commission concernant une stratégie pour l'Union douanière de février 2001⁴⁴ et de la Résolution du Conseil de juin 2001 qui s'y rapporte⁴⁵. Elle développe ces propositions et vise à mieux y intégrer la dimension sécurité.
- 1.7** La présente communication n'a pas pour objectif de remettre en question les orientations et les activités prioritaires prévues dans le cadre de la Protection des intérêts financiers des Communautés et de la lutte contre la fraude telles qu'elles figurent dans la Communication de la Commission COM(2000) 358 final du 28.06.2000 relative à l'approche stratégique globale 2000-2005, ni les actions d'assistance mutuelle en matière douanière couvertes, d'une part, par le règlement (CE) n° 515/97⁴⁶ et, d'autre part, par les protocoles ou accords d'assistance mutuelle en matière douanière conclus avec des pays tiers.

La Commission invite le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen à débattre des orientations proposées et à soutenir les mesures proposées au point 6 de cette communication afin de pouvoir présenter au plus vite des propositions concrètes pour les mettre en œuvre.

2. DOUANE ET SECURITE : UN PREMIER CONSTAT

Dans la Communauté, le travail douanier s'est typiquement développé au cours des dernières décennies dans le cadre des contrôles d'ordre financier et commercial. D'une manière générale, la lutte contre les activités frauduleuses est traditionnellement liée à la mission de

⁴⁴ COM (2001) 51 final 8.2.2001.

⁴⁵ OJ No C 171 of 15.6.2001, p. 1

⁴⁶ Règlement (CE) n°515/97 du Conseil du 13 mars 2003 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (*Journal officiel* n° L 082 du 22/03/1997 p. 0001 – 0016)

surveillance des flux de marchandises. Plus récemment, l'accent a été mis sur la sécurité des citoyens face aux marchandises dangereuses ou risquées. L'organisation du travail s'est développée selon cette logique et les instruments communautaires, tels que les programmes douaniers de modernisation, ont surtout été utilisés pour identifier les meilleures pratiques de travail dans le domaine des contrôles financiers et commerciaux.

Face aux menaces croissantes, provenant de marchandises dangereuses, du crime organisé ou d'organisations terroristes, il convient de se demander si l'approche qui prévaut à ce jour assure une protection appropriée de la Communauté et de ses citoyens en tout point de la frontière extérieure.

La Commission considère que la réponse à cette question est largement négative.

Certes les contrôles actuels permettent de protéger les intérêts financiers de la Communauté et des Etats membres, d'autant que lorsque ce type de problème est constaté après l'entrée des marchandises, des audits a posteriori permettent de les redresser. En revanche, les contrôles ne permettent pas, à ce jour, de contrer suffisamment ou prévenir les agissements terroristes. Ils ne sont pas non plus suffisants pour garantir un niveau de protection élevé des citoyens contre des marchandises dangereuses ou défectueuses.

Chaque Etat membre est actif dans ces domaines, mais les mesures et priorités diffèrent d'un Etat membre à l'autre, de même que les investissements en équipements et en ressources. Ainsi, à l'échelle communautaire, les contrôles de sécurité sont diversifiés, non harmonisés et parfois lents à répondre aux nouvelles menaces. Il en résulte des différences de performance dans ces domaines en différents points du territoire douanier : en certains lieux, un système informatisé de gestion des risques est mis en place, accompagné des ressources humaines et des équipements nécessaires ; ailleurs, le manque d'investissements et de systèmes modernes conduit à des contrôles moins performants.

En termes de sécurité, cela signifie que les chances d'arrêter à temps un dispositif explosif, une arme biologique ou une marchandise dangereuse dépend du point de la frontière extérieure par lequel ces marchandises passeront. Après l'élargissement, les risques de traitements diversifiés ne feront que s'accroître. Il y a, donc, un réel besoin de coordonner ces approches individuelles pour que les meilleures pratiques nationales deviennent des standards communautaires.

Cette communication s'applique à l'ensemble des frontières extérieures (terrestres, ports et aéroports) de la Communauté tout en tenant compte de l'importance du 5ème élargissement.

Pour assurer une gestion commune effective et intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne, des solutions rapides et pragmatiques doivent être soutenues par un engagement politique et financier ferme. A défaut, la Communauté court le risque de devenir une cible facile pour les agissements frauduleux et terroristes.

Les contrôles actuels de sécurité des marchandises doivent par conséquent être améliorés pour assurer un niveau de protection élevé et identique en tout point de la frontière extérieure de la Communauté.

Ce document propose des pistes de réflexion pour renforcer la sécurité des marchandises. Il énumère les principales menaces à contrer, les faiblesses des systèmes actuels et met en avant des domaines spécifiques qui nécessitent une attention particulière. Il indique ce que la

Douane devrait faire pour améliorer la situation et comment renforcer la coopération avec les autres services chargés de la sécurité des marchandises.

3. LES PRINCIPALES MENACES POUR LA SECURITE

Les menaces pour la sécurité et la sûreté de la Communauté sont diverses. Elles peuvent être classées en plusieurs catégories :

- **Les menaces criminelles ou terroristes :** celles-ci peuvent être
 - directes, elles impliquent alors une intention délibérée d'introduire des marchandises interdites comme des explosifs ou des armes nucléaires, biologiques, ou chimiques ;
 - indirectes lorsqu'elles impliquent la contrebande ou le trafic de marchandises illicites (drogues, cigarettes, alcool, contrefaçons) à des fins d'approvisionnement ou de financement (blanchiment d'argent) d'organisations terroristes ou du crime organisé.
- **Les risques pour la santé et la sûreté des consommateurs:**

Risques pour la santé : il s'agit de préoccupations liées aux menaces de bio-sécurité, par exemple, en raison de l'importation non autorisée de produits contaminés (l'extension de certains cas de vache folle ont été attribués à l'importation de lots de viandes contaminées) ou de produits issus de nouveaux développements scientifiques tels que les OGM. En termes de consommation, les produits stupéfiants, les anabolisants ou autres produits dopants, peuvent également être classés dans cette catégorie.

Risques liés aux produits dangereux : ceux-ci regroupent certains bien contrefaits ou non conformes aux normes communautaires de sécurité, par exemple, des médicaments, des produits alimentaires ou des ustensiles (briquets, pièces détachées...).
- **Les risques environnementaux et sanitaires:** ceux-ci se posent lorsque, par exemple, des espèces en voie de disparition de la faune et de la flore, des substances radioactives ou des animaux malades franchissent illégalement la frontière.

Les risques pour la sécurité publique : comme le trafic d'armes illicites ou de stupéfiants.

Contre ces menaces croissantes d'attaques délibérées ou de dangers pour la sécurité et la sûreté de la société communautaire exige de se concentrer davantage sur les contrôles de marchandises.

Pour faire face aux menaces pour la sécurité, des améliorations sont déjà proposées dans le domaine des contrôles de personnes effectués en premier lieu par les services de gardes frontières, souvent en étroite coordination avec les douanes. Mais pour lutter efficacement contre, la criminalité, le terrorisme ou toute autre menace pour la sécurité, il faut également couvrir d'autres aspects que le contrôle des personnes. De fait, les risques liés à l'introduction dans la Communauté d'armes, de substances radioactives ou d'explosifs, mais également de viandes contaminées ou de médicaments hors normes impliquent généralement des mouvements de marchandises aux frontières communautaires. Les quelques 100 000⁴⁷ fonctionnaires des douanes dans l'Union européenne ont un rôle majeur à jouer en renforçant

⁴⁷ Ce chiffre peut paraître significatif, mais il couvre en fait l'ensemble des tâches douanières qui varient d'un Etat membre à l'autre (missions fiscales, gestion douanière, missions nationales spécifiques).

leur coordination au niveau européen et en travaillant en plus étroite coopération avec les autres services de contrôle aux frontières et au premier rang avec la police.

4. LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE DES MARCHANDISES

4.1 Le rôle traditionnel de la douane pour le contrôle des marchandises.

Les administrations douanières prêtent parfois assistance aux services dont la mission principale est le contrôle des personnes aux frontières. Par ailleurs, les informations obtenues par les contrôles de routine des voyageurs et des véhicules, ou simplement par une présence physique aux frontières, permettent souvent de remonter certaines filières liées à la criminalité transnationale, parfois en étroite coopération avec d'autres services répressifs.

Pour les contrôles de marchandises, toutefois, seule la douane dispose d'une connaissance suffisamment large et développée pour assurer des contrôles adéquats de sécurité.

De fait, la douane bénéficie d'une longue expérience du contrôle de l'ensemble du commerce légitime qui lui a permis d'établir des réseaux de contacts étroits avec les opérateurs économiques et d'acquérir une connaissance approfondie des marchandises. A travers l'expertise acquise et les réseaux constitués, la douane a accès à des informations qui lui permettent de mieux cibler et combattre les trafics illicites ou à hauts risques. En plus de ces contacts privilégiés, les bureaux de douane sont présents à tous les postes frontières y compris aux ports et aéroports internationaux et parfois même dans les locaux des opérateurs économiques. Elle est de ce fait la seule organisation capable de suivre les marchandises tout au long de leurs déplacements vers, hors voir au sein même de la Communauté. Ces compétences s'exercent tant sur les points de passage et de dédouanement, qu'à la circulation, quel que soit le mode d'acheminement, terrestre, maritime ou aérien. Ces avantages doivent être mis à profit pour accroître la sécurité des marchandises.

La douane remplit ainsi un **rôle central pour le contrôle des marchandises licites permettant la détection des marchandises illicites**. Par ailleurs, par sa présence aux frontières, la douane est prédestinée à détecter des trafics illicites en dehors des circuits de dédouanement. Elle doit donc disposer des moyens nécessaires pour assurer une coopération et une coordination étroite et efficace avec les autres services en charge de la sécurité aux frontières. De fait, les administrations douanières disposent de certains types de renseignements et ont développé des instruments d'assistance et de coopération⁴⁸; la police et les autres services ont également leurs propres systèmes et sources d'informations (ex : systèmes d'intelligence permettant de détecter les personnes suspectes ou les criminels). Le renforcement du partage de tous ces renseignements sera un élément clé pour renforcer la détection des délits, quels qu'ils soient, dans le respect des compétences de chaque service. De plus, des synergies entre services en seraient fortement renforcées.

Permettre à la douane d'assumer cette fonction implique de repenser l'allocation des tâches douanières de façon à rationaliser les contrôles aux frontières extérieures. Ce point est essentiel, d'autant qu'au lendemain de l'élargissement, les nouveaux Etats membres devront

⁴⁸ Règlement (CE) n°515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, JO L 82 du 22.03.1997; Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, JO C 24 du 23.01.1998.

immédiatement appliquer la législation douanière communautaire. L'Acquis Schengen s'appliquera également dès l'adhésion, mais il faudra cependant une décision du Conseil pour la levée des contrôles aux frontières intérieures avec les nouveaux Etats membres.

4.2 Rationaliser les contrôles douaniers aux frontières extérieures.

En règle générale, les Etats membres appliquent les contrôles douaniers dans le respect des législations communautaires, mais souvent les intérêts nationaux dictent la sélection des priorités de contrôles. Cela conduit inévitablement à des niveaux et des degrés de protection différents d'un point à l'autre du territoire douanier, en particulier concernant les contrôles de sécurité qui ne sont pour l'instant pas forcément conçus au niveau communautaire. Cette situation a pour effet d'encourager les trafics illicites de marchandises aux points de frontière où les contrôles sont les moins stricts. Cette lacune doit être comblée. Il est en effet nécessaire de garantir le niveau le plus uniforme possible de protection des frontières extérieures en identifiant des contrôles de sécurité communs à tous les Etats membres, d'autant qu'à l'avenir un grand nombre de contrôles devront être effectués par de nouveaux Etats membres ayant, eux aussi, leurs propres priorités nationales.

On n'oubliera pas à ce propos que les Etats membres chargés de la gestion de la frontière extérieure sont responsables de la sécurité de l'ensemble de la Communauté et pas seulement de celle de leur propre pays. Il est donc d'intérêt communautaire d'assurer que les principaux risques pour la sécurité soient traités suffisamment tôt et de façon équivalente en tout point de la frontière extérieure.

Une réorganisation des opérations douanières serait nécessaire pour maximiser l'efficacité des contrôles à travers un processus de rationalisation établissant les priorités et combinant sécurité effective et gestion optimale des ressources.

A cet égard, deux catégories de rôles douaniers fondamentaux seront distingués:

- Une *mission de nature fiscale et commerciale*, qui vise à protéger les intérêts économiques et financiers communautaires et nationaux ;
- Une *mission liée à des préoccupations de sûreté et de sécurité* dont l'objectif est de protéger la société européenne.

Les risques de ces deux catégories doivent être pondérés de façon à identifier les risques majeurs pour lesquels un contrôle dès le passage à la frontière extérieure s'impose. Pour les autres risques, également importants, un contrôle en d'autres lieux pourrait être envisagé, à condition que cela n'entraîne pas un accroissement de la fraude. L'objectif serait ainsi de focaliser aux postes frontières les contrôles des risques les plus élevés, c'est-à-dire les contrôles qui, s'ils n'étaient pas effectués dès le passage des marchandises aux frontières, pourraient engendrer des conséquences irréparables.

Dans ce contexte, les contrôles liés aux missions fiscales et de politique commerciale de la douane pourraient, dans de nombreux cas, aisément être menés en d'autres lieux qu'aux postes frontières. De fait, en simplifiant et en modernisant les procédures douanières- ce que la Communication sur la douane électronique s'applique à faire- un usage accru pourrait être fait de la transmission de données de contrôle par voie électronique d'une façon qui assure un haut niveau de protection des intérêts communautaires et nationaux et n'accroît pas les risques de fraude. Ce faisant, l'on pourrait mieux délimiter parmi les contrôles de nature fiscale et de politique commerciale ceux qui doivent être maintenus aux postes frontières. Rationaliser les

contrôles de cette manière permettrait, par exemple, d'éviter les longues files d'attente aux postes frontières.

En revanche, une grande partie des contrôles liés à la sécurité et à la sûreté de la CE ne peuvent être conduits qu'aux postes frontières : il est impératif que des explosifs, des aliments contaminés ou des substances radioactives ne puissent franchir les frontières de la CE, sans avoir été contrôlés et pris en charge. Il faut donc identifier parmi ces contrôles ceux qui n'offrent pas de garanties suffisantes s'ils sont effectués dans des bureaux intérieurs et les concentrer aux postes frontières.

La définition de priorités dans les risques et donc les contrôles qui doivent impérativement être menés aux postes frontières doit être clairement exprimée par les autorités politiques. Il faut également conférer aux douanes les moyens législatifs, réglementaires et financiers de mettre en œuvre cette approche de rationalisation des contrôles.

4.3 Doter les fonctions de sécurité de la douane d'un cadre législatif et financier.

En vue d'une stratégie globale visant une efficacité accrue de la gestion intégrée des frontières extérieures, il est nécessaire de considérer les contrôles dans leur ensemble, qu'ils relèvent du domaine communautaire ou national. La distinction arbitraire qui prévaut à ce jour entre les contrôles qui relèvent du premier pilier ou du troisième pilier est inadaptée aux objectifs à atteindre : assurer un haut niveau de protection en tout point de la frontière extérieure sans pour autant compromettre le commerce légitime. A plus long terme, cette distinction pourra probablement être éliminée. Les travaux de la Convention sur l'avenir de l'UE semblent déjà aller dans ce sens. Toutefois, et sans préjuger des résultats de la Convention, les instruments existants doivent être utilisés pour renforcer le rôle de sécurité de la douane.

De fait, lorsque les douanes appréhendent les flux de marchandises, elles appliquent deux logiques. **Une logique de contrôle**, qui découle de l'application des procédures douanières. **Une logique d'enquête** dont la finalité est de prévenir ou de lutter contre la fraude et qui peut également servir soit d'input dans le processus de sélection des contrôles, soit de complément permettant la détection des risques ayant échappé aux contrôles. Des améliorations sont nécessaires dans la poursuite de chacune de ces logiques.

Concernant les contrôles, il faut assurer d'une part une application uniforme des dispositions communautaires, en ce compris les restrictions et interdictions fixées par le droit communautaire. D'autre part, il faut harmoniser les contrôles qui découlent de mesures nationales et dont l'application différenciée d'un Etat membre à l'autre est préjudiciable pour la sécurité de l'ensemble de la Communauté. Une approche commune des contrôles et de leur traitement, développée au niveau communautaire, permettra de renforcer les performances de sécurité à l'échelle de toute la Communauté. Une telle approche n'empêche pas de maintenir également des priorités nationales de risque, à condition que les contrôles fondamentaux pour la sécurité de tous les états membres soient pondérés et appliqués de la même façon en tout point des frontières extérieures.

Dans le domaine des enquêtes douanières, les pouvoirs des douanes varient fortement d'un Etat membre à l'autre. Or, le pouvoir d'enquête est un complément logique aux contrôles douaniers et indispensable pour lutter efficacement contre la fraude, depuis la recherche des infractions jusqu'à leur constatation. Il faut donc opter pour une approche commune quant aux pouvoirs, mandats et rôles des douanes des Etats membres. Cela implique aussi de renforcer les synergies avec les services de police. Le rôle des douanes en tant que 'police des marchandises' doit être plus explicite. Les douanes doivent contribuer activement aux

investigations menées par la police pour identifier ou retrouver d'éventuels fraudeurs, d'autant que les objectifs poursuivis sont identiques. Croiser les flux d'informations policières et douanières, qui sont souvent complémentaires, mettre en commun l'expérience spécialisée de ces services en s'appuyant sur les forces de chacun renforcera la recherche, l'identification et la constatation des infractions.

Parallèlement, la Communauté doit encourager une coopération toujours plus étroite entre services impliqués, le rapprochement des méthodes de travail, le recoupement des informations pertinentes et la constitution de réseaux interdisciplinaires. Cela inclut aussi le développement, la mise en place ou l'utilisation accrue de systèmes (existants ou à développer) de stockage, de traitement et d'échanges d'information sécurisés.

La mise en place de ces améliorations requière d'étendre et d'adapter **le cadre législatif** existant. Il faudra d'une part élargir le champ d'action des textes législatifs aux pouvoirs et tâches douanières. D'autre part, il faudra adapter les dispositions douanières existantes pour intégrer les critères de sécurité. A titre d'exemple, le code des douanes est essentiellement axé sur la dimension fiscale et de politique commerciale du rôle de la douane, l'aspect « sécurité » est beaucoup plus marginal. Il faut l'adapter pour que, par exemple, les instruments tels que la gestion des risques et les mesures de facilitation du commerce intègrent les préoccupations de sécurité.

Enfin, force est de constater qu'à ce jour, il n'existe pas de réelle politique communautaire des équipements nécessaires aux contrôles. Cet aspect pourrait s'accroître dans une Communauté élargie. Il conviendrait donc d'examiner des **solutions financières appropriées**⁴⁹ et d'explorer, notamment, les possibilités qu'offrent les fonds communautaires (structurels ou autres) tout en veillant au non-cumul des interventions.

C'est donc l'ensemble des instruments légaux, financiers et douaniers ainsi que les méthodes de travail qui doivent intégrer cette dimension de sécurité et de sûreté. Pour ce faire, la Commission peut jouer un rôle important : elle ne doit pas remplacer les Etats membres, mais dans le respect de la subsidiarité et via une coordination accrue, les encourager à travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs.

5. LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES

5.1 Une approche commune des risques

Rationaliser l'approche et les méthodes de gestion des risques est un point de départ incontournable. Cela implique, dans un premier temps, de sélectionner les contrôles qui peuvent être délocalisés, sans encourager la prolifération des risques auxquels ils s'adressent, et ceux qui doivent impérativement être effectués aux postes frontières. L'objectif est d'assurer que soit traité en priorité ce qui est strictement nécessaire pour la sécurité de la Communauté et d'assurer que les contrôles qui s'y rapportent soient effectués là où ils sont le plus efficace.

49 y inclut l'utilisation possible du pourcentage de 25% retenu par les Etats membres à titre de frais de perception des ressources propres traditionnelles pour le financement de la lutte contre la fraude et de la protection des intérêts financiers des Communautés, tel qu'applicable depuis l'entrée en vigueur de la décision N°2000/597 du Conseil du 29.09.2000.

Sur cette base, une **approche commune des risques** à la frontière extérieure implique un cadre:

- **Commun**
- **Rationalisé**
- **Informatisé**
- **Complet**

Commun

Les contrôles qui pour des raisons de sécurité et de sûreté doivent être maintenus aux postes frontières doivent être pondérés par ordre de priorité. Tous les services concernés (la douane, la police, la protection des consommateurs, les services de protection de la santé, de l'environnement,...) doivent ensemble établir ces priorités et définir des profils de risques communs qui s'y rapportent. Selon les profils établis, il faut également identifier les données disponibles, provenant de toutes les agences concernées pour sélectionner celles qui seront les plus utiles à l'analyse des risques. Un certain nombre de progrès ont déjà été réalisés dans la Communauté, mais ces efforts ne sont pas suffisamment coordonnés. Un cadre organisationnel unique, mettant en commun l'ensemble de ces services, s'avère de plus en plus indispensable pour davantage coordonner les efforts déployés et identifier les améliorations ou innovations qui s'imposent.

La Communication de la Commission de mai 2002 proposait la mise en place d'une instance commune de praticiens des frontières extérieures associant les responsables de tous les services chargés de la sécurité aux frontières extérieures et ayant un rôle de pilotage et de conceptualisation⁵⁰.

Au sein de cette instance (si elle s'oriente vers un profil pluridisciplinaire) ou d'une autre structure organisationnelle à définir, les administrations douanières devraient être responsables de toutes les questions relatives au contrôle des marchandises du commerce légitime et illégitime en coopération avec les autres autorités. Sur la base des politiques adoptées au niveau communautaire par le Groupe de politique douanière et en synergie avec les travaux des autres groupes, des orientations à caractère douanier pourraient être alors examinées. Cela permettrait, le cas échéant, d'étendre les activités de l'instance au-delà de l'article 66 proposé dans la précédente Communication et de ne pas se cantonner aux aspects liés à la libre circulation des personnes.

⁵⁰ Cette instance devrait "agir comme la "tête" de la politique commune de gestion des frontières extérieures pour effectuer l'évaluation commune et intégrée des risques; agir comme un "chef d'orchestre" coordonnant et pilotant des actions opérationnelles de terrain, notamment en situation de crise; agir en gestionnaire et en stratège pour assurer une plus grande convergence entre les politiques nationales dans le domaine des personnels et des équipements; exercer une forme de pouvoir d'inspection, notamment en cas de crise ou si l'évaluation des risques devait l'exiger". COM (2002) 233, p14

Rationalisé

L'ensemble des données relatives aux marchandises devraient être transmises par les opérateurs aux douanes en vue d'une première sélection des risques, sur base des profils communs. Certaines informations devraient obligatoirement être transmises avant l'arrivée des marchandises. De cette façon, la douane centraliserait les données nécessaires, réduisant le nombre de canaux empruntés actuellement. L'expertise des douanes en matière de marchandises et de commerce serait ainsi mise à disposition des autres services sans empiéter sur leurs compétences respectives. De fait, les services douaniers transmettraient instantanément aux services compétents les informations de risques collectées qui les concernent, pour qu'ils puissent y donner suite.

Il s'agirait donc d'instaurer un canal unique de transmission, puis de traitement d'informations sur base de profils établis par l'ensemble des services concernés. Cette approche aura le double mérite, d'une part, de clarifier le cadre organisationnel nécessaire à la sécurité de la future frontière de l'Union ; et d'autre part, de simplifier les formalités administratives requises de la part des opérateurs économiques, par exemple, en réduisant l'envoi en double ou triple exemplaire de données semblables à plusieurs services différents ou encore en assurant un format unique de transmission d'informations.

Des systèmes efficaces et rapides de transmission d'informations entre les douanes et les autres services compétents devront être assurés. La Communication COM (2002) 233 proposait la mise en place, par l'instance des praticiens de la frontière extérieure, d'une procédure de sécurité (PROSECUR) permettant le transfert rapide des informations entre autorités concernées par la sécurité de la frontière extérieure. Les administrations douanières et les autres autorités chargées de la mise en œuvre des réglementations douanières représentées au sein de cette instance devraient être responsables du cadrage de ces procédures pour l'échange d'information liées aux marchandises, en tenant compte et en adaptant, en particulier, les systèmes d'informations existants (tels que le système TARIC, le réseau AFIS - Anti Fraud Information System - ou le SID - système d'information douanier⁵¹).

Ce travail devrait s'intégrer dans une approche globale afin de déployer tous les moyens qui, selon la nature des informations et des risques identifiés, auraient pour finalité d'établir des liens et échanges directs entre les autorités concernées par la sécurité des frontières extérieures.

Informatisé

La disponibilité des données n'est pas le seul point important, il faut aussi qu'elles soient délivrées dans un format adéquat au moment et à l'endroit appropriés. Pour une évaluation rapide des risques de très grands flux de marchandises, il faut que les données soient accessibles dans un format électronique. A l'heure actuelle, les données transmises à la douane ne sont pas toutes délivrées sous cette forme. Dans certains Etats membres, les informations de la déclaration en douane existent sous un format électronique, mais il n'est pas toujours possible de les transférer rapidement là où elles seraient le plus utile ; dans d'autres Etats membres, l'information n'est transmise que manuellement (en particulier concernant les données d'exportation). D'autres sources de données comme les manifestes, indispensables pour une évaluation précoce des risques, sont encore moins souvent accessibles par voie électronique.

⁵¹ Règlement (CE) n°515/97 du Conseil du 13 mars 1997, JO L 82 du 22.03.1997; Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes du 26 juillet 1995, JO C 316 du 27.11.95.

Pour assurer un traitement rapide et efficace des données, il faudrait généraliser la transmission par voie électronique. Cela implique l'obligation pour les opérateurs économiques d'utiliser le format électronique, assortie d'une marge de flexibilité pour les PME et les personnes ; et la mise en place des bases de données douanières nécessaires au niveau communautaire et/ou national.

Complet

Mettre en place une approche commune de la gestion des risques n'a de sens que si elle est accompagnée d'une approche commune des contrôles nécessaires pour détecter les marchandises à risques. Cela implique de déterminer la nature et le type de contrôle nécessaire. Il faudrait aussi que soient développés des standards de contrôle identifiant, en particulier, où et par qui ces contrôles devraient être effectués et avec quels types d'équipements spécialisés.

Une approche commune, rationalisée, informatisée et complète des risques permettra d'accroître la sécurité de la Communauté en assurant que les risques essentiels soient traités avec le même ordre de priorité et de façon équivalente sur l'ensemble de la frontière extérieure. Mais le risque zéro n'existe pas et il faut également prévoir les moyens de rattraper ce qui a éventuellement pu échapper à la vigilance douanière. L'expérience acquise par les douanes pour identifier et suivre les flux de marchandise doit être utilisée en tout point (aux postes frontières ou intérieurs) dans tous les domaines ou secteurs d'activité où cette expertise est bénéfique pour la sécurité de la Communauté. C'est à cette fin, en particulier, que le rôle de « police des marchandises » des douanes doit être plus explicite. Les douanes devraient participer aux investigations menées pour retrouver ou identifier d'éventuels fraudeurs. Une plus grande synergie entre douanes et polices permettra aussi de mieux identifier les tendances de fraude et de pouvoir ainsi mieux les prévenir.

5.2 Garantir un niveau adéquat de ressources humaines et d'équipement.

Assurer un niveau adéquat de ressources humaines et d'équipements permettant de mener les contrôles nécessaires est un impératif. La question du caractère suffisant des ressources et équipements alloués aux frontières extérieures est d'intérêt communautaire. De fait, les frontières extérieures ne concernent pas uniquement le pays géographiquement concerné, mais l'ensemble des pays de la Communauté. C'est donc ensemble, en tenant compte de paramètres nationaux et communautaires, qu'il faut identifier quels sont les besoins réels. Dans l'immédiat, deux points doivent être soulignés:

- Il faut assurer **la disponibilité de l'équipement minimal nécessaire** en tout point de contrôle (comme les scanners, les détecteurs de radiations,...). Un inventaire des équipements nécessaires/existants permettrait de déterminer le niveau d'équipement à atteindre. Pour éviter des coûts disproportionnés, il faudrait spécialiser quelques postes frontières au contrôle de certains types de marchandises lorsque cela implique le recours à des équipements spécifiques et coûteux. Cela permettrait de mieux répartir les coûts d'équipements et de concentrer en ces points l'expertise spécifique requise. Toutefois, il faudra veiller à ce que cela n'entraîne pas d'entraves au commerce légitime sous la forme de barrières non tarifaires (ex : coûts accrus d'acheminement des marchandises vers des postes spécialisés éloignés des lieux de destination).
- Il conviendrait d'explorer **la possibilité de constituer des équipes de réaction rapide aux risques inattendus**. Pour assurer un haut niveau de sécurité et de sûreté en tout point de la frontière extérieure, il faudrait être capable de réagir rapidement aux dangers et risques

inattendus où qu'ils surviennent. La constitution d'un « corps européen de réserve », mobilisable à tout moment et en tout point, répondrait à ce besoin. La possibilité de mobiliser des unités d'expertise très spécialisées permettrait de rapprocher les niveaux et types de contrôles effectués en tout point de la frontière extérieure. Les fonctions de ces équipes pourraient être consultatives dans un premier temps, quitte à les formaliser ultérieurement le cas échéant.

A noter que l'utilisation des ressources ainsi que leur financement relèvent de la compétence des Etats membres, la Commission peut toutefois encourager la coordination entre Etats membres, l'identification de moyens appropriés et la recherche de solutions communautaires là où cela s'avère désirable et possible.

5.3 Faciliter le commerce sans compromettre la sécurité et la sûreté.

L'objectif de cette Communication vise à repenser et à renforcer le rôle de « sécurité » de la douane. Cela n'implique toutefois pas de considérer ses autres fonctions comme moins importantes.

La Douane a en particulier un rôle économique essentiel : elle contribue à la fluidité du commerce légitime. Si les formalités administratives et les procédures douanières sont lentes, si chaque marchandise qui franchit les frontières doit être contrôlée physiquement, la douane devient un frein au commerce avec la Communauté. Ce n'est ni son but, ni sa fonction. La douane doit, au contraire, avoir un impact économique positif. Pour cette raison, de nombreuses mesures ont été prises en vue de faciliter les échanges en accélérant et en simplifiant les procédures et les contrôles douaniers du commerce légitime. Les instruments, tels que la Communication concernant une stratégie pour l'Union douanière de février 2001, le programme Douane 2002 et les actions de coopération douanière avec les pays tiers y ont fortement contribué. Cette Communication souligne l'importance de ces mesures et la nécessité de les poursuivre en veillant à trouver **un juste milieu entre la protection de la Communauté et de ses citoyens et la facilitation du commerce légitime.**

A titre d'exemple, parmi les actions de facilitation du commerce figure la simplification des formalités douanières. Mais jusqu'à présent, l'octroi de facilités était consenti principalement au regard de risques fiscaux et commerciaux.

Cela conduit également à se pencher sur la question de la sécurité du secteur des transports. Les facilités sont généralement octroyées aux opérateurs, importateurs ou exportateurs de marchandises, suffisamment connus de la douane ou qui ont présenté les garanties nécessaires. Mais, sauf dans les cas de transit, rien ne permet à ce stade de garantir les intermédiaires (transporteurs, ...). Agréer un producteur n'aura que peu d'efficacité en terme de sécurité si le transporteur des marchandises n'est pas également fiable.

C'est donc l'ensemble de l'approche des « facilitations » qui prévalait jusqu'à présent qui doit être revu pour que des critères de sécurité et de sûreté conditionnent également l'octroi ou non de facilités. Cela impliquera inévitablement de veiller à garantir davantage l'ensemble de la chaîne logistique d'approvisionnement. L'Organisation Mondiale des Douanes traitant également de ces questions, il conviendra de continuer à coordonner les réflexions respectives en vue de leur mise en œuvre harmonisée.

5.4 Etudier la possibilité de partager les responsabilités.

Certaines initiatives ont mis en pratique le concept de « responsabilités partagées des contrôles » entre partenaires commerciaux. La dernière en date, l'initiative américaine sur la sécurité des conteneurs, propose le partage de données relatives aux marchandises qui passent d'un pays à l'autre en vue d'une meilleure sélection du trafic à haut risque. Cette approche est intéressante du point de vue du renforcement de la sécurité internationale, mais à l'échelle de l'Europe, elle ne produira les effets escomptés que si elle est établie au niveau communautaire et basée sur une coopération étroite entre les Etats membres et, le cas échéant, avec les pays tiers concernés.

Au niveau européen, les principaux éléments de cette approche doivent être retenus : il est en effet généralement plus facile de contrôler dans le pays d'exportation qu'aux points d'entrée. Mettre cette approche en pratique permettrait d'assurer le transfert d'informations du point où elles sont le plus facilement localisables et les plus complètes pour accélérer les procédures douanières applicables au commerce légitime sans compromettre la sécurité. D'où gain de temps et accroissement d'efficacité.

La Communauté devrait promouvoir ce principe des responsabilités partagées, en particulier avec les pays limitrophes et les pays à destination ou au départ desquels sont établies les principales routes commerciales aériennes et maritimes.

Naturellement, le principe de responsabilités partagées s'applique également à la Communauté qui doit, par exemple, assumer ses propres responsabilités de contrôle des exportations. A ce jour, en effet, les contrôles communautaires se concentrent surtout sur les importations et les contrôles des exportations sont comparativement faibles. La Communauté est une zone commerciale importante ; elle doit donc se protéger mais aussi protéger le reste du monde, et en particulier les pays en voie de développement plus vulnérables, contre les intentions délictueuses et criminelles (comme par exemple les exportations illicites de substances chimiques dangereuses ou interdites). Le contrôle des exportations est un élément important de sécurité qu'il ne faut pas délaissier. Allouer certaines tâches de contrôle des exportations aux postes douaniers intérieurs permettrait à la Communauté de mieux s'acquitter de sa responsabilité sans surcharger les contrôles effectués aux frontières extérieures. La transmission informatique des données nécessaires permettrait de vérifier instantanément aux postes frontières si les contrôles requis ont effectivement eu lieu, quitte à ce que des contrôles particuliers requérant des équipements spéciaux ou coûteux soient effectués aux postes frontières spécialisés.

5.5 Renforcer la coopération avec les pays tiers.

Une gestion intégrée efficace de la frontière extérieure nécessite une politique globale de coopération avec les pays tiers.

D'une part, pour garantir la surveillance effective des frontières communes, une collaboration étroite avec les pays limitrophes est indispensable. Les initiatives régionales doivent être poursuivies et élargies⁵². De plus, comme le prévoit la communication de la Commission sur « l'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est

⁵² Comme par exemple le processus d'Imatra lancé en 1999 et les actions entreprises par la "Conférence douanière de la Mer Baltique" dans le cadre du Conseil de la Mer Baltique.

et du Sud⁵³», le développement de la coopération transfrontalière est essentiel à la sécurité comme au bon fonctionnement de la frontière, les bureaux frontières devant être avant tout des lieux de passage.

D'autre part, s'agissant des autres pays tiers, il faudra également veiller à renforcer les coopérations existantes en adaptant les accords aux besoins mutuels de chaque pays ou ensembles géographiques et de la Communauté. De nombreux efforts sont déjà déployés à cet égard ; il s'agira donc de les poursuivre et de les adapter aux besoins nouveaux.

5.6 Mesures de soutien à l'élargissement

Accueillir de nouveaux Etats membres au moment où de nouveaux pays accèdent à l'OMC implique un accroissement du commerce, mais aussi davantage d'opportunités pour les criminels.

Des mesures spécifiques additionnelles de soutien aux nouveaux Etats membres pourraient être envisagées dans la phase qui précède l'adhésion, pour leur permettre de bénéficier des meilleures pratiques douanières existantes à travers, par exemple, la constitution « d'équipes conjointes ». Ces équipes seraient composées de douaniers des Etats membres et des pays candidats et traiteraient de questions techniques spécifiques à la demande de ces derniers. Le programme de modernisation douanière « Douane 2007 » pourrait être utilisé à cette fin.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A l'aube de l'élargissement et compte tenu des préoccupations croissantes de sécurité, la Communauté doit doter ses frontières extérieures des moyens d'assurer la sécurité et la sûreté de ses citoyens. **Une responsabilité de premier ordre revient à la douane pour un contrôle des marchandises garantissant la sécurité et le développement économique de la Communauté. Les contrôles et les méthodes de travail douanier doivent être réorientés pour assurer la protection de la Communauté et de ses citoyens contre les agissements criminels ou terroristes. Cette réorganisation doit s'intégrer dans un cadre général et intégré de gestion des frontières extérieures, ce qui impliquera de nouvelles structures organisationnelles mais aussi des mécanismes de coopération et de coordination étroite entre services impliqués.**

Pour assurer le succès de cette approche, la Commission, dans le respect des responsabilités qui incombent aux Etats membres, devra s'efforcer d'agir comme catalyseur du changement et comme agent dynamique de coordination. Les actions engagées ne seront fructueuses que si elles sont mises en œuvre dans toute la Communauté. Elles exigeront des engagements financiers, notamment au niveau communautaire.

La Commission invite le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen à débattre des orientations proposées et à soutenir les mesures développées ci-dessous afin de pouvoir présenter au plus vite des propositions concrètes pour les mettre en œuvre.

Les orientations suivantes sont recommandées:

⁵³ COM(2003)104 final du 11.03.2003.

I. Rationaliser la charge des contrôles douaniers aux postes frontières

- 1.1 Répartir le travail douanier entre postes frontières et postes intérieurs :
- sur base d’une définition et d’une sélection des risques prioritaires à contrer ;
 - en développant des méthodes de contrôles permettant ce partage (ex. : développement d’une approche coordonnée d’audits à posteriori) et ;
 - en adaptant les facilités octroyées au commerce pour qu’elles intègrent des critères de sécurité et de sûreté.
- 2.2 Sécuriser la chaîne logistique d’approvisionnement des marchandises, notamment en développant et en améliorant les techniques de suivi des marchandises et de leurs moyens de transport

II. Mettre en place une approche commune des risques liés aux marchandises et la rendre opérationnelle dans un mécanisme commun de concertation et de coopération

- 2.1 Les autorités douanières, en coopération avec les services concernés, devraient piloter, suivre et adapter le cadre de traitement des risques liés aux marchandises aux frontières extérieures, ce qui implique :
- de définir, d’identifier et de pondérer au niveau communautaire les risques prioritaires communs ;
 - de mettre en place, au sein d’une structure organisationnelle à définir, des profils de risques communs qui puissent être régulièrement adaptés en fonction des résultats constatés ;
 - de définir au niveau communautaire le type de contrôle à effectuer lorsque des risques ont été sélectionnés et développer des standards de contrôle.
- 2.2 Assurer que toutes les informations de risques concernant les marchandises et requises par les profils communs de risques soient toutes délivrées par les opérateurs économiques aux douanes communautaires, via un canal unique de transmission.
- ces données devraient impérativement être transmises par voie électronique ;
 - certaines données sélectionnées devraient obligatoirement être transmises avant l’arrivée des marchandises, selon un délai à convenir.
- 2.3 Veiller à la mise en place d’une base de données et de systèmes (et/ou à une plus grande complémentarité et recoupement des systèmes existants) permettant de stocker, de traiter et d’échanger les données nécessaires, en particulier :
- une telle base de données, qu’elle soit centralisée au niveau de la Commission ou décentralisée au niveau des Etats membres, doit impérativement être accessible par tous les services des douanes des Etats membres ;
 - les Etats membres devraient s’engager à mettre en place des systèmes informatisés de sélection des risques qui permettent d’intégrer les profils de risques identifiés au niveau communautaire de façon à compléter les profils nationaux ;

- il faudrait assurer la transmission rapide et efficace des informations sur les marchandises collectées par les douanes aux autres autorités compétentes et mettre en place des systèmes (ou accroître les recoupements entre systèmes existants) permettant l'échange entre tous ces services de renseignements ciblés.

III. Garantir un niveau adéquat de ressources humaines et d'équipements aux frontières extérieures.

- 3.1 Veiller à ce que les ressources nécessaires pour garantir un haut niveau de sécurité aux frontières extérieures soient assurées. Cela implique :
- Que les Etats membres assurent la disponibilité et la formation du personnel douanier nécessaire ; en terme de formation, il pourrait être fait appel au programme Douane 2007, à titre subsidiaire,
 - de définir (au niveau communautaire) et d'assurer (au niveau national) l'équipement minimal nécessaire ;
 - d'examiner les possibilités budgétaires communautaires, dans la mesure où les traités le permettent, en particulier en ce qui concerne le financement des équipements ;
 - d'identifier les situations où une synergie accrue avec d'autres services aux frontières ou la concentration d'équipements douaniers coûteux en des postes frontières spécialisés, pourraient entraîner des économies d'échelle.
- 3.2 Envisager des actions spécifiques, déjà dans la phase qui précède l'adhésion, pour permettre aux pays candidats de bénéficier des meilleures pratiques douanières existantes à travers, par exemple, la constitution « d'équipes conjointes », composées de douaniers des Etats membres actuels et futurs et traitant, en fonction des demandes des états candidats, de questions spécifiques.
- 3.3 Envisager la constitution d'équipes de réaction rapide aux risques inattendus. Cela pourrait consister en un cadre comprenant une liste de points de contacts pour chaque Etat membre et d'agents de réserves spécialisés, rapidement mobilisables à la demande de l'un ou l'autre Etat concerné. De cette façon, cela ne devrait pas entraîner de charge budgétaire ou législative démesurée. Ultérieurement, la constitution d'équipes interdisciplinaires et spécialisées sur le traitement de risques particuliers pourrait être davantage formalisée, dans le cadre des débats sur la constitution d'un corps européen de garde frontières.
- 3.4 Recenser, développer et mettre en application au niveau communautaire les meilleures pratiques de travail pour la sécurité des frontières extérieures en s'appuyant sur les expériences nationales et communautaires.
- 3.5 Elaborer les mesures de formation commune et établir un cadre organisationnel pour la formation dans le domaine de la gestion des frontières extérieures pour le contrôle des marchandises.

IV. Assurer un cadre légal et réglementaire intégrant la dimension sécurité du travail douanier

- 4.1 Elargir le champ d'action des actes législatifs aux pouvoirs et tâches des douanes.

- 4.2 Adapter les actes législatifs et réglementaires, notamment le code des douanes et ses dispositions d'application, de façon à intégrer les évolutions de la gestion des risques, à insérer des critères de sécurité et de sûreté pour l'octroi de facilités douanières et à permettre un meilleur suivi de la chaîne d'approvisionnement, tout en assurant que les mesures ainsi prises sont conformes aux normes internationales en la matière et n'ont pas un effet restrictif sur le commerce et démesuré par rapport aux objectifs à atteindre.
- 4.3 Promouvoir des accords de responsabilités partagées dans un intérêt mutuel avec les pays limitrophes ainsi qu'avec les pays à destination ou au départ desquels sont établies les principales routes commerciales maritimes et aériennes. Cela implique également l'identification des flux à risque dès leur naissance dans des pays ou territoires tiers et, par ce biais, la recherche d'une organisation des contrôles économe en temps et en infrastructures et favorable à la coopération transfrontalière.
- 4.4 Renforcer et poursuivre la coopération avec les pays tiers.

V. Renforcer la Coopération avec la police, les gardes frontières et les autres autorités aux frontières extérieures.
--

- 5.1 Renforcer la coopération opérationnelle et l'échange d'informations, au niveau communautaire et à l'échelle nationale, entre les services chargés de la surveillance des frontières extérieures, notamment les gardes frontières, les services sanitaires, vétérinaires, environnementaux et autres, lorsque les tâches et missions de ces services se recoupent.
- 5.2 Veiller à mettre en place des structures de coopération/coordination entre services chargés de la surveillance des frontières extérieures aux postes frontières les plus importants.
- 5.3 Compte tenu de l'interdépendance et du caractère complémentaire des informations détenues par les douanes et les services de police, il faut accroître les synergies entre eux : impliquer activement les douanes dans les investigations menées par la police pour rechercher, identifier et poursuivre les criminels impliqués dans les trafics de marchandises illicites (et vice versa); prévoir des mécanismes communs d'échange et de croisement d'informations susceptibles de faciliter l'identification des fraudeurs et des tendances de fraude, assurer une coopération systématique entre ces services

2003/0167 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes
communautaire**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Point 1 (article 4 n° 14)

La présente modification vise à préciser

- d'une part, que les contrôles douaniers doivent garantir non seulement l'application correcte de la législation douanière mais aussi celle d'autres législations liées à l'importation et à l'exportation de marchandises;
- d'autre part, que d'autres autorités peuvent aussi participer à ces contrôles (par exemple, les autorités vétérinaires, la police), ce qui nécessite la coopération de ces services entre eux et pourrait conduire, à terme, à la création d'un guichet unique grâce auquel les importateurs et les exportateurs ne seraient plus tenus de contacter différents services pour la même opération d'importation ou d'exportation.

Point 2 (article 4 n° 25 - 27)

Le code des douanes communautaire ne comporte à l'heure actuelle aucune référence au «risque», à la «gestion des risques» ou à «l'opérateur agréé». Le terme «opérateur» recouvre l'ensemble des parties participant à la chaîne logistique du commerce international et notamment les importateurs, les exportateurs, les transporteurs et les commissionnaires en douane. Si ces concepts sont communs à tous les États membres, ils sont néanmoins appliqués sur la base de critères nationaux, ce qui crée des distorsions au sein du marché intérieur et des lacunes en matière de sécurité. Les nouvelles dispositions ont pour objet de permettre l'introduction de critères communs à l'échelle de l'Union européenne. Ces définitions viennent compléter l'article 13 modifié (voir point 3).

Point 3 (article 13)

Cette modification introduit l'obligation, pour les États membres, d'utiliser les techniques d'analyse des risques. En l'absence de critères communautaires ou internationaux, les critères nationaux seront appliqués (comme c'est le cas de nos jours). En vertu de cette modification, la Commission doit élaborer un cadre commun de gestion des risques selon la procédure du comité. Il s'agit entre autres de mettre en place des systèmes automatisés de soutien coordonnés et interconnectés. Les poursuites menées à l'encontre d'activités criminelles relevant du troisième pilier ne sont pas concernées car elles sont soumises à d'autres règles. Les systèmes nationaux d'analyse des risques continueront à être utilisés, des critères nationaux et locaux pouvant aussi être appliqués. Les opérateurs agréés sont généralement censés représenter un risque moindre et sont donc soumis à moins de contrôles. La possibilité de procéder à des contrôles douaniers dans un pays tiers a été introduite au cas où un accord international prévoirait cette éventualité. Cette disposition ne s'appliquerait qu'à des situations exceptionnelles puisqu'en principe, les douanes et autres administrations doivent contrôler les marchandises sur le territoire où s'exercent leurs compétences et échanger des informations avec les autorités des autres pays, si nécessaire et selon les dispositions d'un accord international (voir point 4).

Point 4 (article 15)

À l'exclusion du cas des poursuites légales, l'article 15 ne précise pas à l'heure actuelle les situations dans lesquelles les autorités douanières d'un État membre ou la Commission s'échangent les données confidentielles reçues dans l'exercice des fonctions exercées et au

titre de la législation douanière. L'objet de la présente modification est de préciser que les données confidentielles liées aux opérations d'importation ou d'exportation (y compris les régimes suspensifs, comme le transit et les zones franches), peuvent être échangées entre

- les administrations douanières des États membres,
- ces administrations douanières et la Commission,
- les administrations douanières et fiscales d'un même État membre ou de différents États membres (aux fins du remboursement de la TVA ou des droits d'accise à l'exportation, par exemple),
- les douanes et d'autres autorités (autorités vétérinaires, police, etc.) d'un même État membre ou de différents États membres (par exemple pour signaler des marchandises potentiellement dangereuses),
- les douanes et d'autres administrations (agences de sécurité, par exemple) de pays tiers, dans la mesure où cet échange d'informations est couvert par un accord international.

Les dispositions communautaires et nationales en vigueur dans le domaine de la protection des données restent bien évidemment applicables.

Point 5 (articles 36bis et 36ter)

Il s'agit de la principale innovation de la proposition: alors qu'à l'heure actuelle, la déclaration sommaire ou la déclaration en douane ne doit être déposée que lorsque les marchandises sont présentées en douane, il est proposé d'exiger qu'une déclaration soit produite avant l'arrivée des marchandises. Cela permettrait de procéder à l'inspection préliminaire de la cargaison et d'engager rapidement les mesures appropriées si nécessaire.

Certains États membres et quelques-uns des principaux partenaires commerciaux de la Communauté exigent déjà des déclarations préalables à l'arrivée. L'expérience acquise dans ce domaine montre que le secteur industriel et les agents concernés peuvent s'adapter au changement de procédures nécessaire. Les principaux problèmes à surmonter sont:

- l'organisation des flux de données,
- la mise en place de systèmes informatiques compatibles,
- les livraisons à flux tendus sans préavis suffisant.

Le code des douanes communautaire ne peut, de ce fait, que fournir un cadre général et doit laisser les dispositions d'application et les autorités douanières compétentes réglementer l'utilisation pratique des déclarations préalables à l'arrivée, afin de trouver un juste équilibre entre un plus grand niveau de sécurité et la facilitation du commerce.

Il est donc proposé qu'en règle générale, la déclaration préalable à l'arrivée soit déposée 24 heures avant présentation en douane des marchandises. Les dispositions d'application devront tenir compte d'un éventuel délai différent prévu par un accord international. Elles préciseront aussi que ce type de déclaration doit répondre à certaines exigences relatives aux indications fournies et à leur précision, comme dans le cas d'une déclaration en douane. Des règles particulières s'appliqueront, entre autres:

- aux marchandises transportées par des voyageurs (exonérées),
- aux petits envois (exonérés), tant qu'il n'existe pas de système électronique de suivi et de localisation ni d'interface opérateurs/douanes,
- au transport terrestre et aérien, ainsi qu'au transport maritime lorsque l'acheminement ne dépasse pas 24 heures (périodes plus courtes),
- aux livraisons à flux tendus par les opérateurs agréés (périodes plus courtes).

Au cours de la période transitoire pendant laquelle il n'existe pas d'interface commune à l'échelle de l'Union européenne, ou même dans les différents États membres, des règles moins strictes devront être appliquées. En l'absence d'interface opérateurs/douanes pour les informations préalables à l'arrivée, les États membres peuvent déroger à cette exigence, si aucun accord international n'en dispose autrement, ou demander des documents sur papier. Des arrangements plus souples seront aussi nécessaires pour les cas où la déclaration préalable à l'arrivée a été déposée à un bureau de douane d'entrée mais où les marchandises sont arrivées à un autre bureau de douane, sans qu'il n'existe encore d'interface entre les deux.

Il convient en outre de rappeler qu'une déclaration sommaire (manifeste de transport maritime, par exemple) ou une déclaration incomplète, simplifiée ou complète, déposée au moment seulement de la présentation en douane des marchandises à la suite de leur admission sur le territoire douanier, ne sera pas rejetée. La principale conséquence en sera que le traitement de cette déclaration prendra plus de temps et que la mainlevée sera donnée plus tard que si le délai avait été respecté. Un opérateur qui, systématiquement, dépasse les délais ou fournit des informations inexactes, peut aussi être soumis à des sanctions administratives ou perdre son statut d'opérateur agréé (voir points 2 et 3). Si un opérateur ne connaît pas, à leur arrivée, la finalité des marchandises importées (ce qui doit rester exceptionnel), il peut les placer en dépôt temporaire ou sous le régime de l'entrepôt douanier sur la base des documents de transport. Conformément aux propositions qui seront avancées dans la Communication intitulée «un environnement simple et sans papier pour la douane et le commerce» ces deux régimes seront fusionnés (avec d'autres régimes suspensifs également).

Points 6 - 8 (titre III, chapitre 3, articles 40 et 43 à 45)

Les dispositions relatives à la déclaration sommaire (article 43 à 45 actuels) ont été déplacées vers les articles 36bis et 36ter afin de tenir compte des déclarations préalables à l'arrivée. En conséquence, le chapitre 3 du titre III doit être modifié et les articles 43 à 45 supprimés.

La formulation actuelle de l'article 40 privilégie les zones franches dans la mesure où, dans certains cas, la présentation en douane des marchandises et la déclaration sommaire ne sont pas exigées. L'objet de la modification est de combler cette lacune en matière de sécurité. Les opérateurs agréés peuvent toutefois être dispensés de l'obligation de présenter les marchandises en douane à condition qu'ils aient déposé la déclaration mentionnée aux articles 36bis et 36ter.

Points 9 et 10 (articles 170, paragraphe 2) et 176, paragraphe 2)

L'ajout du point d) à l'article 170, paragraphe 2), permet d'aligner les dispositions relatives à la zone franche sur la nouvelle formulation de l'article 40. La modification de l'article 176, paragraphe 2) introduit l'obligation de déposer également une déclaration préalable à l'arrivée/au départ pour les marchandises directement placées en zone franche ou retirées de celle-ci, comme précisé aux articles 40, 182bis et 182ter (voir points 8 et 13).

Point 11 (article 81)

À l'article 181, une référence au titre V a été ajoutée pour couvrir les nouveaux articles 182bis et 182ter.

Point 12 (article 182, paragraphe 3)

Étant donné que, dans tous les cas de réexportation, une déclaration préalable au départ sera exigée (sauf dans les situations où il est dérogé à cette exigence), la notification actuellement mentionnée à l'article 182, paragraphe 3) n'est plus nécessaire et peut donc être supprimée.

Point 13 (articles 182bis et 182ter)

Les articles 182bis et 182ter correspondent aux articles 36bis et 36ter.

La principale différence est la suivante:

- À l'importation, le premier bureau de douane de prise en charge des marchandises est le bureau d'entrée (c'est-à-dire le premier bureau où passent les marchandises après avoir franchi la frontière communautaire); ce bureau doit donc recevoir la déclaration préalable à l'arrivée pour pouvoir décider de la nécessité de contrôles de sécurité.
- À l'exportation, le premier bureau de douane de prise en charge des marchandises est le bureau d'exportation (c'est-à-dire le bureau compétent pour la surveillance du lieu où l'exportateur est établi ou bien où les marchandises sont emballées ou chargées pour le transport d'exportation (article 161, paragraphe 5). Ce bureau doit donc recevoir la déclaration préalable au départ (qui est normalement la déclaration en douane incomplète, simplifiée ou complète) pour pouvoir décider de la nécessité de contrôles de sécurité.

Article 2 (entrée en vigueur)

Cet article prévoit que les modifications entrent en vigueur le septième jour après publication au Journal officiel. Cela ne pose aucun problème en ce qui concerne les définitions (article 4), la gestion des risques en tant que telle (article 13), l'échange d'informations (article 15) et l'extension des règles normales aux zones franches (articles 170, 176 et 181). En revanche, la mise en œuvre des systèmes de traitement de pré-arrivée et de pré-départ et l'installation de systèmes automatisés de soutien coordonnés et interconnectés pour la gestion des risques pourrait prendre du temps dans les États membres qui n'utilisent pas encore ces systèmes. Il est donc proposé que les articles 13, 36bis, 36ter, 182bis et 182ter, qui requièrent l'emploi de systèmes électroniques, soient applicables deux ans après l'entrée en vigueur du présent règlement.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 26, 95, 133 et 135,

vu la proposition de la Commission⁵⁴,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁵⁵,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaires⁵⁶, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2700/2000⁵⁷, fixe les règles relatives au traitement douanier des marchandises importées ou à exporter.
- (2) Il convient de préciser les conditions dans lesquelles les informations fournies aux douanes par les opérateurs économiques peuvent être communiquées à d'autres autorités du même État membre, d'autres États membres, à la Commission ou aux autorités de pays tiers.
- (3) Il est nécessaire d'instaurer un même niveau de contrôle douanier dans l'ensemble de la Communauté et d'en garantir une application unifiée par les États membres. Ces contrôles doivent reposer sur des normes et critères de risque fixés conjointement pour la sélection des marchandises et des opérateurs économiques, afin de minimiser les risques pour la Communauté et ses citoyens. Les États membres et la Commission doivent de ce fait mettre en place, au niveau de l'Union européenne, un cadre de gestion des risques qui soutienne une stratégie commune, de manière à fixer de véritables priorités et à allouer efficacement les ressources, dans le but de maintenir un

⁵⁴ JO C [...] du [...], p. [...]

⁵⁵ JO C [...] du [...], p. [...]

⁵⁶ JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

⁵⁷ JO L 311 du 12.12.2000, p. 1.

juste équilibre entre les contrôles douaniers et la facilitation du commerce légal. Ce cadre devrait aussi prévoir des critères communs et des exigences harmonisées pour les opérateurs agréés et en garantir une application unifiée. L'instauration d'un cadre de la gestion du risque commun à tous les États membres, ne devrait pas empêcher ces derniers de contrôler les marchandises par sondage.

- (4) Les informations relatives aux risques que peuvent présenter les marchandises importées ou exportées doivent être échangées entre les administrations compétentes des États membres et la Commission. Il s'agira davantage d'informations générales sur le contrôle des marchandises que de données précises sur les opérateurs ou sur les envois. Il convient, à cette fin, d'instaurer un système sécurisé commun permettant aux autorités compétentes d'accéder à ces informations, de les transférer et de les échanger de manière opportune et efficace. Elles pourront aussi être communiquées à des pays tiers sous réserve qu'un accord international en dispose ainsi.
- (5) Pour permettre la mise en œuvre de contrôles appropriés en matière de risques, il est nécessaire d'introduire l'obligation de présenter des informations préalables à l'arrivée / au départ pour l'ensemble des marchandises qui entrent sur le territoire douanier de la Communauté ou qui en sortent, à l'exception de celles qui empruntent ce territoire par voie aérienne ou maritime sans y faire escale. Ces informations doivent être disponibles avant que les marchandises n'entrent sur le territoire douanier de la Communauté ou n'en sortent. Des règles et délais différents peuvent être fixés en fonction du type de marchandises, de transport et d'opérateur économique. Cette exigence doit aussi être imposée dans le cas des marchandises qui sont placées en zone franche ou qui en sortent, de manière à éviter toute lacune dans le domaine de la sécurité.
- (6) Le règlement (CEE) n° 2913/92 doit donc être modifié en conséquence,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT

Article premier

Le règlement (CEE) n° 2913/92 est modifié comme suit:

1. Le point 14 de l'article 4 est remplacé par le texte suivant:
«(14) contrôles douaniers: des actions spécifiques menées par les autorités douanières ou en coordination avec ces dernières, qui visent à garantir l'application correcte de la législation douanière et des autres législations relatives à l'importation et à l'exportation de marchandises, telles que la vérification des marchandises, le contrôle de l'existence et de l'authenticité des documents, l'examen de la comptabilité des entreprises et autres écritures, le contrôle des moyens de transport, le contrôle des bagages et des autres marchandises transportées par ou sur des personnes, l'exécution d'enquêtes administratives et autres actes similaires, en vue d'assurer le respect de la réglementation douanière et, le cas échéant, des autres dispositions applicables aux marchandises sous surveillance douanière».
2. Les paragraphes suivants seront ajoutés à l'article 4:

- «(25) risque: la probabilité que ne survienne un événement lors du mouvement international des marchandises, qui constitue une menace à la sécurité et la sûreté de la Communauté et un risque à la santé publique, à l'environnement et aux consommateurs, y compris l'entrave à l'application correcte de normes communautaires ou nationales relative à l'entrée à la Communauté ou à la sortie des marchandises de la Communauté.
- (26) gestion des risques: la détermination et la mise en œuvre systématiques de toutes les mesures nécessaires pour limiter l'exposition aux risques. Ce terme recouvre des activités comme la collecte de données et d'informations, l'analyse et l'évaluation des risques, la prescription et l'engagement de mesures ainsi que le contrôle et l'évaluation réguliers du processus et de ses résultats, sur la base de sources et de stratégies internationales, communautaires et nationales.
- (27) opérateur économique agréé: signifie un acteur dans la chaîne d'approvisionnement habilité par les autorités douanières, qui répond aux critères spécifiés par la procédure du comité, notamment du fait qu'elle a des antécédents satisfaisants dans le domaine douanier et utilise un système efficace pour la gestion de ses écritures commerciales ainsi que des mesures de sécurité adéquates. L'opérateur agréé offre ainsi toute garantie nécessaire en matière de conduite sûre et appropriée des opérations et peut donc bénéficier de certaines simplifications, sous réserve que les conditions spécifiques soient remplies». Le statut de l'opérateur économique agréé sera octroyé pour une certaine période et sera réexaminé périodiquement.

3. À l'article 13, il convient d'ajouter l'alinéa suivant:

«Les contrôles douaniers doivent reposer sur l'analyse des risques, l'objectif étant de déterminer et de quantifier les risques ainsi que d'élaborer les mesures nécessaires à leur évaluation, sur la base de critères définis au niveau national et, le cas échéant, au niveau communautaire ou international. Il y a lieu de déterminer un cadre commun de gestion des risques qui fixe l'organisation générale et la procédure à suivre pour la définition de critères communs et de domaines de contrôle prioritaires. Les Etats membres et la Commission mettent en place des systèmes automatisés de soutien coordonnés et interconnectés pour la mise en œuvre de la gestion des risques. Les contrôles douaniers pour l'application correcte de la législation communautaire peuvent être effectués dans un pays tiers s'il existe un accord international qui l'autorise.

4. L'article 15 est remplacé par le texte suivant:

«Article 15

1. Toute information de nature confidentielle, ou fournie à titre confidentiel, est couverte par le secret professionnel et n'est pas divulguée par les autorités compétentes sans l'autorisation expresse de la personne ou de l'autorité qui l'a fournie; la transmission des informations est toutefois permise dans la mesure où les autorités compétentes sont tenues ou ont l'autorisation de le faire conformément aux dispositions en vigueur, notamment en matière de protection des données, ou dans le cadre de procédures judiciaires.

2. Les autorités douanières ou fiscales et autres autorités compétentes peuvent échanger entre elles les données reçues dans le cadre de l'importation ou de l'exportation de marchandises et les communiquer aux États membres et à la Commission, lorsque la procédure engagée l'exige, afin de veiller à la sécurité des citoyens et des entreprises ou de détecter et d'empêcher les irrégularités. La communication de données confidentielles à des administrations de pays tiers n'est admise que dans le cadre d'un accord international.»
5. Au chapitre premier (introduction des marchandises dans le territoire douanier de la Communauté), les articles suivants sont insérés:

“Article 36 a

1. Il convient de présenter une déclaration sommaire au bureau de douane d'entrée avant que les marchandises ne soient introduites sur le territoire douanier de la Communauté. Cette procédure peut être remplacée par une notification correspondante et l'accès aux informations de la déclaration sommaire sur le système électronique de l'opérateur sans préjudice de l'obligation légale du déclarant de présenter une déclaration en douane. Si une telle déclaration est reçue par un bureau de douane différent du bureau de douane d'entrée, elle est communiquée à ce dernier sans délai et par voie électronique.
2. Lorsqu'une déclaration en douane est exigée à la suite de l'entrée des marchandises sur le territoire douanier de la Communauté, la déclaration en douane électronique remplace la déclaration sommaire pour autant qu'elle soit déposée dans le délai stipulé pour la déclaration sommaire. Si une déclaration incomplète ou simplifiée est utilisée, les données nécessaires doivent y figurer.
3. Le délai normal de dépôt d'une déclaration sommaire est de 24 heures avant que les marchandises ne soient présentées en douane, sauf si la durée du transport est plus courte ou si un accord international prévoit un délai différent. La procédure du comité est appliquée pour déterminer:
 - un ensemble de données à fournir et un format communs pour la déclaration sommaire, respectant si possible les normes internationales,
 - des délais spéciaux pour certains types de trafic et d'opérateurs économiques,
 - les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à cette exigence, en ce qui concerne notamment les opérateurs économiques agréés.
4. Les marchandises ne peuvent donner lieu à mainlevée avant présentation de la déclaration sommaire ou de la déclaration en douane.

Article 36 b

1. La déclaration sommaire est établie sous forme électronique conformément aux spécifications arrêtées dans le cadre de la procédure du comité. Des documents commerciaux, portuaires ou de transport peuvent être utilisés, sous réserve qu'ils contiennent les informations requises. Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités douanières peuvent accepter des déclarations

sommaires sous format papier et uniquement pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur du règlement.

2. Le dépôt de la déclaration sommaire est effectué:
 - (a) soit par la personne qui a introduit les marchandises sur le territoire douanier de la Communauté ou, le cas échéant, par la personne qui prend en charge le transport des marchandises après que cette introduction a eu lieu;
 - (b) soit par la personne au nom de laquelle les personnes visées au point a) ont agi;
 - (c) soit par un représentant au sens de l'article 5 d'une des personnes visées aux points a) et b).»

6. Le chapitre 3 du titre III devient «Déchargement des marchandises présentées en douane».

7. L'article 40 est remplacé par le texte suivant:

“Article 40

Les marchandises qui entrent sur le territoire douanier de la Communauté sont présentées en douane par la personne qui les a introduites sur ce territoire ou, le cas échéant, par la personne qui prend en charge le transport des marchandises après que cette introduction a eu lieu, sauf dans le cas de moyens de transport qui ne font qu'emprunter les eaux territoriales ou l'espace aérien du territoire douanier, sans escale sur ce dernier. Les opérateurs économiques agréés peuvent être dispensés de présenter les marchandises en douane à condition qu'ils aient déposé la déclaration sommaire ou une déclaration en douane conforme aux articles 36a et 36b.»

8. Les articles 43 à 45 sont supprimés.

9. L'article 170, paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

- «2 Les marchandises seront présentées aux autorités douanières et feront l'objet des formalités douanières lorsque:
- (a) elles se trouvent placées sous un régime douanier et dont l'entrée en zone franche ou en entrepôt franc entraîne l'apurement dudit régime; toutefois, une telle présentation n'est pas nécessaire si une dispense de l'obligation de présenter les marchandises est admise dans le cadre du régime douanier en question;
 - (b) elles ont fait l'objet d'une décision d'octroi d'un remboursement ou d'une remise des droits à l'importation autorisant le placement de ces marchandises en zone franche ou en entrepôt franc;
 - (c) elles bénéficient des mesures visées à l'article 166, point b);
 - (d) elles sont introduites directement, de l'extérieur du territoire douanier de la Communauté, en zone franche ou un entrepôt franc, sauf si l'opérateur

a reçu l'autorisation de ne pas présenter les marchandises et a déposé une déclaration sommaire ou la déclaration en douane conforme aux articles 36a et 36b.»

10. L'article 176, paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. En cas de transbordement de marchandises à l'intérieur d'une zone franche, les documents qui s'y rapportent doivent être tenus à la disposition des autorités douanières. Le stockage de courte durée de marchandises, inhérent à un tel transbordement, est considéré comme faisant partie du transbordement.

Dans le cas de marchandises qui, arrivant de l'extérieur du territoire douanier de la Communauté, sont placées directement en zone franche, ou qui sortent de la zone franche pour quitter directement le territoire douanier de la Communauté, il convient de déposer une déclaration sommaire conformément aux articles 36a et 36b ou 182a et 182b.»

11. L'article 181 est remplacé par le texte suivant:

«Article 181

Les autorités douanières s'assurent que les dispositions en matière d'exportation ou de réexportation ainsi que les dispositions du titre V sont respectées lorsque les marchandises sont exportées ou réexportées à partir d'une zone franche ou d'un entrepôt franc.»

12. À l'article 182, paragraphe 3), première phrase, les mots «la réexportation ou» sont supprimés.

13. Les articles suivants sont insérés au titre V (marchandises sortant du territoire douanier de la Communauté):

«Article 182a

1. Avant que les marchandises ne sortent du territoire douanier de la Communauté, il convient de déposer une déclaration sommaire au bureau de douane d'exportation 24 heures avant que les marchandises n'y soient présentées, sauf si un accord international prévoit un délai différent. Le dépôt d'une déclaration sommaire peut être remplacé par une notification correspondante et l'accès aux données de cette déclaration sur le système électronique de l'opérateur économique, sans préjudice de l'obligation légale du déclarant de présenter une déclaration en douane.

2. Lorsqu'une déclaration en douane est exigée pour l'exportation ou la réexportation des marchandises, la déclaration en douane électronique remplace la déclaration sommaire, pour autant qu'elle soit déposée dans le délai stipulé pour la déclaration sommaire. Si une déclaration incomplète ou simplifiée est utilisée, les données nécessaires doivent y figurer.

3. La procédure du comité est appliquée pour déterminer:

– un ensemble de données à fournir et un format communs pour la déclaration sommaire, respectant si possible les normes internationales,

- des délais spéciaux pour certains types de trafic et d'opérateurs économiques, agréés,
- les conditions de dépôt de la déclaration et celles dans lesquelles il peut être dérogé à cette exigence, en ce qui concerne notamment les opérateurs économiques agréés.

Article 182b

1. La déclaration sommaire est établie sous forme électronique conformément aux spécifications arrêtées dans le cadre de la procédure du comité. Des documents commerciaux, portuaires ou de transport, y compris l'accès au système de l'opérateur, peuvent être utilisés, sous réserve qu'ils comportent les informations requises. Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités douanières peuvent accepter des déclarations sommaires sous format papier uniquement deux années après l'entrée en vigueur de ce règlement. Des données commerciales relatives au transport ou au port, y compris l'accès au système électronique de l'opérateur économique pourraient être utilisées, à condition que les données requises soient incluses.
2. Lorsqu'aucune déclaration en douane n'est effectuée, une déclaration sommaire est déposée:
 - (a) soit par la personne qui fait sortir les marchandises du territoire douanier de la Communauté ou par toute personne qui prend en charge le transport des marchandises;
 - (b) soit par la personne au nom de laquelle les personnes visées au point a) ont agi;
 - (c) soit par un représentant d'une des personnes visées aux points a) et b).»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le septième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. La déclaration électronique et les systèmes automatisés de soutien à la mise en œuvre de la gestion des risques, mentionnés aux articles 13, 36a, 36b, 182a et 182b ainsi que les dispositions d'application à ce règlement, doivent être mis en place deux ans après l'entrée en vigueur du présent règlement.

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

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen
Le président
 [...]

Par le Conseil
Le président
 [...]

FICHE FINANCIÈRE		[...]		
		DATE: [...]		
1. LIGNE BUDGÉTAIRE: B 5307 [...]		CRÉDITS: [...]		
2. TITRE: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (présenté par la Commission)				
3. BASE JURIDIQUE: Articles 26, 95, 133 et 135 du traité CE				
4. OBJECTIFS: Tenir compte des exigences de sécurité				
5. INCIDENCE FINANCIÈRE		PÉRIODE DE 12 MOIS (millions d'euros)	EXERCICE EN COURS [n] (millions d'euros)	EXERCICE SUIVANT [n+1] (millions d'euros)
5.0 DÉPENSES - BUDGET COMMUNAUTAIRE (RESTITUTIONS/INTERVENTIONS) - AUTORITÉS NATIONALES - AUTRES		0,3	1,47	2,04
5.1 RECETTES - RESSOURCES PROPRES DE LA CE (PRÉLÈVEMENTS/DROITS DE DOUANE) - NATIONALES		[...]	[...]	[...]
5.0.1 ESTIMATION DES DÉPENSES		[n+2]	[n+3]	[n+4]
5.1.1 ESTIMATION DES RECETTES		[n+5]	[...]	[...]
5.2 MODE DE CALCUL: Estimation de coût de projet des TI. [...]		2,34	1,99	[...]
6.0 LE PROJET PEUT-IL ÊTRE FINANCÉ PAR DES CRÉDITS IMPUTÉS AU CHAPITRE CORRESPONDANT DU BUDGET ORDINAIRE ?		[...]	[...]	[...]
6.1 LE PROJET PEUT-IL ÊTRE FINANCÉ PAR DES TRANSFERTS ENTRE CHAPITRES DU BUDGET ORDINAIRE ?		OUI		
6.2 UN BUDGET SUPPLÉMENTAIRE SERA-T-IL NÉCESSAIRE ?		NON		
6.3 DE FUTURS CRÉDITS BUDGÉTAIRES SERONT-ILS NÉCESSAIRES ?		NON		
OBSERVATIONS: Les incidences financières sont liées à la mise en place d'un système automatisé pour la gestion des risques				

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES ET, EN PARTICULIER, SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

TITRE DE LA PROPOSITION

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (présenté par la Commission)

NUMERO DE REFERENCE DU DOCUMENT

PROPOSITION

1. La Commission jouit d'une compétence exclusive en matière de bon fonctionnement de l'Union douanière. Étant donné la situation politique actuelle, la menace du terrorisme et le renforcement des exigences de sécurité qui en résulte dans le domaine du commerce mondial, et compte tenu de l'occasion qui se présente de négocier un accord satisfaisant avec les États-Unis sur le dossier de la «Container Security initiative (CSI)» (initiative sur la sécurité des conteneurs), il est nécessaire d'introduire, dans le code des douanes, de nouvelles obligations légales à l'intention des opérateurs. Cette démarche présente également l'avantage de fournir une base crédible pour les négociations menées avec les États-Unis sur la CSI.

Bien que la direction générale «Fiscalité et union douanière» envisage de revoir entièrement le code des douanes à la suite de la communication sur l'initiative «douanes électroniques», il y a lieu d'engager très rapidement plusieurs types de mesures pour répondre aux exigences de sécurité dans le contexte politique mondial actuel (et compte tenu du risque d'attaques terroristes). Cela permettra aussi à la Commission de disposer d'une base légale pour élaborer un système de gestion des risques au niveau communautaire, afin d'assurer un même niveau de contrôle dans les États membres.

Ces mesures, déjà nécessaires actuellement, revêtent une importance cruciale dans la perspective de l'élargissement car les contrôles de sécurité effectués dans les grands ports comme Anvers et Rotterdam dépendent aussi de la qualité et de l'efficacité des contrôles douaniers qui sont réalisés dans les États membres où les formalités d'exportation sont accomplies. En l'absence de mesures, la sécurité des échanges pourrait être compromise, ce qui aurait des répercussions négatives pour les opérateurs et les citoyens de la Communauté et des pays tiers.

INCIDENCE SUR LES ENTREPRISES

2. Qui sera affecté par la proposition?

Les sociétés qui importent et exportent des marchandises en provenance et à destination de pays tiers;

- quels secteurs d'activité? importateurs, exportateurs, transitaires, commissionnaires en douane.
- quelle est la taille des entreprises concernées (quelle est la concentration des petites et moyennes entreprises)? Selon les estimations, plus de 30 % des PME réalisent des opérations commerciales internationales.
- ces entreprises se trouvent-elles dans des zones géographiques particulières de la Communauté? Dans chaque État membre.

3. Que devront faire les entreprises pour se conformer à la proposition?

Fournir à la douane des informations préalables à l'arrivée (au départ), avant importation ou exportation des marchandises, dans un délai déterminé.

4. Quelle sera l'incidence économique probable de la proposition?

- sur l'emploi: aucune
- sur l'investissement et la création de nouvelles entreprises: aucune
- sur la compétitivité des entreprises:

Pour les opérateurs agréés, elle garantira une mainlevée plus rapide des marchandises et donc des formalités douanières accélérées. En revanche, les opérateurs devront fournir des informations plus précises avant l'importation/l'exportation, ce qui pourrait alourdir leur travail. C'est pourquoi une phase transitoire est prévue.

5. La proposition prévoit-elle des mesures visant à tenir compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, etc. ?)

Les facilitations dépendront du niveau de conformité; les PME peuvent avoir recours à des prestataires de services.

CONSULTATION

6. Citer les organisations qui ont été consultées sur cette proposition et indiquer brièvement les principaux avis exprimés.

Les associations suivantes ont été consultées par l'intermédiaire du groupe de contact opérateurs qui a été créé à des fins de consultation:

- FTA (Foreign Trade Association)
- UNICE
- EUROCOMMERCE
- EUROCHAMBERS
- EUROPEAN SMALL BUSINESS ALLIANCE
- CLECAT
- OCEAN (organisation des Communautés européennes des Avitailleurs de Navires)
- Chambre de commerce des États-Unis
- représentants des compagnies aériennes.

Même si ces organisations n'ont pas exprimé d'avis véritablement négatif sur le principe, elles se montrent préoccupées par les délais de déclaration préalable à l'arrivée et au départ et ont demandé des dérogations pour certains types de transport et d'opérateurs. Les discussions sont en cours et des exceptions seront prévues au niveau des dispositions d'application du code des douanes.