

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

505<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 18 ET 19 FÉVRIER 2015

**Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la stratégie et au plan d'action de l'Union européenne sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce**

[COM(2014) 527 final]

(2015/C 251/05)

**Rapporteur: M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

**Corapporteur: M. Jan SIMONS**

Le 1<sup>er</sup> octobre 2014, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la stratégie et au plan d'action de l'Union européenne sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce»*

[COM(2014) 527 final].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2015.

Lors de sa 505<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 février 2015 (séance du 18 février 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission relative à la stratégie et au plan d'action sur la gestion des risques en matière douanière. Pour la bonne mise en œuvre de la stratégie, les autorités douanières devraient coopérer entre elles, mais aussi avec les autorités gouvernementales (par exemple les services de santé et de consommation ainsi que les services de sécurité, via la coopération judiciaire).

Pour le CESE, l'important est d'assurer la mise en œuvre effective des règles douanières de l'Union européenne et le bon fonctionnement des mécanismes de coopération prévus par la législation de l'Union.

1.2. En vue d'une gestion globale des risques par les douanes, il est également nécessaire d'harmoniser la mise en œuvre d'autres politiques et d'en assurer la compatibilité. Dans la mesure où les États possèdent déjà des données officielles sur ces éléments, il convient qu'ils mettent en commun et échangent ces informations, notamment en assurant l'interopérabilité des données officielles relatives à des dangers majeurs.

1.3. Pour adopter ses règles propres et compléter son dispositif, l'Union européenne devrait se fonder sur les règles du recueil sur la gestion des risques en matière douanière et les autres normes de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), afin que ses règles douanières soient en cohérence avec la majorité de celles qui sont en vigueur dans ce domaine.

1.4. Conformément au troisième objectif du plan d'action, il faudra définir clairement les modalités des futurs contrôles (qui les effectuera, quand et où), en cohérence avec la cartographie des risques et de leur gradation, qui devrait normalement être adoptée par la Commission en tant que mesure d'exécution. À cet égard, nous estimons que cette action, de par son importance, doit être la mesure prioritaire à mettre en œuvre.

1.5. Étant donné qu'il est prioritaire de garantir une application uniforme des règles douanières de l'Union européenne, le cinquième objectif du plan d'action revêt lui aussi une grande importance, toute la stratégie étant axée sur la promotion de la coopération entre les autorités nationales concernant tous les modes d'exécution et de détection mis en œuvre et l'échange d'informations entre les administrations des États membres et de l'Union européenne.

1.6. Le Comité entend souligner qu'il convient que l'Union européenne prenne en considération, en établissant sa stratégie, les caractéristiques particulières de la pratique douanière dans les divers États membres, telles que la dimension des flux commerciaux respectifs, les volumes et les pratiques. Pour autant, ces systèmes doivent être compatibles et respecter les principes et la législation de l'Union.

1.7. Le CESE approuve l'accent mis dans la communication sur la coopération entre la Commission et les États membres, mais souhaite également souligner l'importance et le rôle que peuvent avoir les autres acteurs de la société participant à la stratégie.

1.8. Même si la communication le suggère, sans l'exprimer directement, le Comité préconise qu'une plus grande visibilité soit conférée aux projets pilotes sur le terrain, ce qui favoriserait un rôle plus important des acteurs concernés et, partant, des investissements privés complémentaires propres à appuyer la stratégie proposée par la communication en donnant un élan à l'innovation.

## 2. Introduction

2.1. La gestion des risques est un principe de base des méthodes modernes de contrôle douanier. Les administrations douanières mettent en place des mécanismes d'analyse et de révision afin de garantir l'efficacité des procédures de contrôle sur l'ensemble du territoire qui dépend de leur autorité. Pour répondre aux nouveaux besoins, il est nécessaire que les procédures soient constamment révisées, et ajustées le cas échéant.

2.2. À travers la gestion des risques, les administrations douanières entendent parvenir à un équilibre raisonnable et juste entre, d'une part, la lutte contre la fraude et, d'autre part, la nécessité d'entraver le moins possible les mouvements licites de marchandises et de personnes, tout en maintenant les coûts les plus bas possible.

2.3. Étant donné l'impossibilité matérielle de contrôler dans certains cas une part significative des marchandises, le programme SAFE pose les bases du dispositif des «opérateurs économiques agréés» (OEA), qui consiste à accréditer, au moyen d'un audit ex ante, les entreprises en tant que partenaires de confiance en matière douanière. Pour ce faire, il est nécessaire que les autorités comprennent parfaitement la nature de l'activité de l'opérateur concerné, qu'elles aient une image claire de ses processus d'entreprise et de l'environnement économique dans lequel il opère et qu'elles aient en permanence accès à ses registres comptables. Dans l'Union européenne, c'est le règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil <sup>(1)</sup> qui définit, à son article 5 bis, le statut d'«opérateur économique agréé» et les modalités d'octroi de ce dernier. Les opérateurs économiques considèrent qu'obtenir ce statut est nécessaire pour fonctionner correctement sur le marché.

2.4. Dans l'Union européenne, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que l'«union douanière» est une compétence exclusive, au même titre que les formalités et droits à l'importation et à l'exportation. Cette politique relève du droit supranational, au niveau du droit originaire, comme il apparaît dans le titre relatif à la libre circulation des marchandises, soit les articles 28 et suivants du TFUE, jusqu'à l'article 37. Aujourd'hui, toutefois, les autorités douanières assument également d'autres missions, de plus en plus nombreuses. Il existe de fait trois piliers: la fiscalité, la sécurité et la surveillance des règles non tarifaires. Ainsi, une partie de ces activités est par exemple régie par l'article 87 du TFUE sur la coopération policière, qui n'est pas une compétence exclusive de l'Union européenne.

2.5. La Commission, dans une communication de janvier 2013 <sup>(2)</sup>, propose la mise en place d'une approche commune de la gestion intégrée des risques qui permettrait, aux points d'entrée de marchandises dans l'union douanière, ou à leurs points de sortie, de répondre aux objectifs suivants:

- une meilleure allocation des ressources humaines et financières, au besoin en les concentrant,
- une application intégrale et uniforme des réglementations douanières de l'Union européenne,
- un système intégré de coopération entre les autorités, les opérateurs et les transporteurs, et
- une simplification des pratiques et une réduction des délais et des coûts des transactions.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil (JO L 117 du 4.5.2005, p. 13) et autres textes législatifs, comme le règlement (CEE) n° 2454/1993 de la Commission.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 793 final.

2.6. Le CESE s'est prononcé favorablement sur cette communication de 2013<sup>(3)</sup>, dans la mesure où il estime fondamental d'adopter une approche commune concernant la gestion des risques en matière douanière et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, afin de garantir une application uniforme et non discriminatoire des réglementations européennes, par l'ensemble des autorités concernées, sur tout le territoire de l'union douanière.

2.7. Le 18 juin 2013, le Conseil a adopté des conclusions sur le renforcement de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et la gestion des risques en matière douanière, en invitant la Commission à présenter une stratégie cohérente. L'Union européenne partage les objectifs stratégiques communs en matière de protection de la sécurité et de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement, de sécurité des citoyens, de sauvegarde des intérêts économiques et financiers de l'Union européenne et de ses États membres, ainsi que ceux visant à faciliter et à accélérer le commerce légitime dans le but de promouvoir la compétitivité.

2.8. Le code des douanes actuellement en vigueur, tel que refondu par le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>(4)</sup>, ne se contente pas d'incorporer la gestion des risques en tant que fonction spécifique des douanes, mais place aussi la fonction de «surveillance» à la base du système de réglementation du tarif douanier commun. L'incorporation de la gestion des risques dans le code des douanes renforce la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales, douanières ou non, et la Commission, en conférant même parfois à cette dernière des pouvoirs d'exécution en la matière.

### 3. La communication de la Commission

3.1. La Commission présente une nouvelle stratégie en vue d'améliorer la gestion des risques en matière douanière dans l'Union européenne; cette stratégie, assortie d'un plan d'action détaillé, permettra de gérer plus efficacement le volume croissant d'échanges commerciaux, au sein d'une chaîne d'approvisionnement internationale toujours plus complexe.

3.1.1. Le plan d'action détaille une série de mesures pour chacun des objectifs. Il s'agit d'actions destinées à combler les lacunes rencontrées, afin de renforcer progressivement les capacités douanières de l'Union européenne et d'asseoir une coopération plus systématique avec les autres organismes, agents économiques et partenaires commerciaux internationaux, incluant, dans certaines circonstances, la promotion et le développement de normes et de standards internationaux.

3.1.2. La Commission entend assurer la complémentarité et la cohérence de cette stratégie avec d'autres initiatives de l'Union, tant dans le domaine douanier que dans d'autres domaines politiques, par exemple les initiatives en matière de sécurité, de transports ou de protection des droits de propriété intellectuelle.

3.2. Les services des douanes pratiquent la gestion des risques pour mettre en œuvre des contrôles efficaces et efficaces, éviter toute perturbation injustifiée du commerce légitime et déployer efficacement les ressources, en organisant ces dernières et en ciblant en priorité les secteurs exposés aux risques les plus élevés et les plus sérieux.

3.3. Cette stratégie porte sur la gestion des risques et le contrôle des marchandises qui entrent dans l'Union, qui en sortent ou qui sont en transit sur son territoire, en tenant dûment compte de leurs caractéristiques propres, de l'ampleur du risque et des coûts. Ces opérations requièrent une capacité d'identification, d'évaluation et d'analyse de tout l'éventail des menaces et des risques associés aux marchandises et à leurs mouvements.

3.3.1. Les principes sous-jacents à la gestion des risques en matière douanière pour la chaîne d'approvisionnement dans l'Union sont, d'après la communication, les suivants:

- évaluer au préalable, contrôler si nécessaire,
- coopération entre différents organismes,
- approche coordonnée et à plusieurs niveaux,
- utilisation efficace des ressources.

3.3.2. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du cadre de gestion des risques à l'échelle de l'Union européenne, la Commission et les États membres doivent coopérer pour promouvoir une gestion des risques en matière douanière à plusieurs niveaux dans l'Union européenne, afin d'adopter les mesures nécessaires suivantes:

- améliorer la qualité des données et les modalités d'archivage,

<sup>(3)</sup> JO C 327 du 12.11.2013, p. 15.

<sup>(4)</sup> Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

- veiller à la disponibilité des données sur la chaîne d'approvisionnement et au partage des informations relatives aux risques entre les autorités douanières,
- mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures de contrôle et d'atténuation des risques,
- renforcer les capacités,
- promouvoir la coopération entre services et le partage d'informations entre les autorités douanières et autres au niveau des États membres et au niveau de l'Union européenne,
- renforcer la coopération avec les opérateurs,
- exploiter le potentiel de la coopération douanière internationale.

3.3.3. La communication spécifie les moyens à employer pour atteindre les objectifs de la stratégie et les indique de manière individualisée, afin que la coopération entre la Commission et les États membres puisse déboucher sur l'adoption des mesures nécessaires.

#### 4. Observations générales

4.1. Le CESE appuie et soutient la communication de la Commission, dans la mesure où il juge essentiel d'adopter une approche plus collective de la gestion des risques en matière douanière et de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, afin de garantir la sécurité juridique et une application uniforme des réglementations douanières européennes, qui facilitera la libre circulation des marchandises.

4.1.1. Il est proposé de renforcer et d'appliquer certains instruments douaniers déjà fermement établis parmi les autorités nationales, la Commission et les opérateurs économiques, en les dotant d'une fonction, la gestion des risques, venant s'ajouter aux fonctions existantes, à savoir l'application du tarif douanier, les mesures commerciales et les statistiques.

4.2. Le plan d'action de la Commission comprend des objectifs et des moyens pour les réaliser, la finalité étant de renforcer les capacités douanières de l'Union et de parvenir à une coopération plus systématique entre les services douaniers et d'autres acteurs, aussi bien les agents économiques que les partenaires commerciaux internationaux.

4.2.1. La stratégie de complémentarité avec les autres autorités compétentes intervenant dans les mouvements de la chaîne d'approvisionnement devrait être clairement précisée. Pour assurer une mise en place appropriée de la stratégie, une coopération plus étroite et plus efficace est nécessaire à l'échelle internationale entre les autorités douanières, mais aussi entre les services douaniers et les autres autorités publiques, notamment les autorités sanitaires et celles chargées de la consommation.

4.2.2. Bien que les «données officielles» existent déjà actuellement au niveau national dans le cadre des divers contrôles aux frontières et qu'elles soient gérées par des systèmes informatiques (contrôles de santé extérieure portant sur la santé humaine, animale et végétale, sur les produits pharmaceutiques et cosmétiques, etc.), elles ne sont ni centralisées ni partagées. Aussi un tel instrument améliorera-t-il le fonctionnement du système et facilitera-t-il le travail de la douane, puisqu'il permet de voir à quel niveau de la chaîne d'approvisionnement se situent les risques pour les marchandises.

4.2.3. Étant donné la dimension transnationale des menaces, et a fortiori des solutions à y apporter, il est d'autant plus nécessaire de mettre en commun les «données officielles» qui sont actuellement produites au niveau national. À cette fin, il est proposé que les critères établis au niveau de l'Union s'inspirent des normes internationales communes et les complètent aux fins de leur application dans l'Union. C'est pourquoi le CESE insiste sur la nécessité d'assurer l'interopérabilité des données, afin de garantir une exécution et une mise en œuvre efficaces des actions prévues par la stratégie, la dimension transnationale ne faisant qu'accroître la nécessité de mettre en commun les «données officielles» qui existent déjà au niveau national.

4.2.4. En principe, pour renforcer la coopération administrative en ce qui concerne l'utilisation d'un système de détection des risques, le CESE préconise que le système utilisé soit notamment fondé sur les éléments suivants:

- les mesures, critères et normes de risques et les modifications qui y sont apportées, afin d'identifier avec précision les produits auxquels des risques sont associés, devraient relever du système commun de gestion des risques en matière douanière (SCGR) établi par le règlement (UE) n° 952/2013, en tenant compte des systèmes d'alerte précoce et de la législation sur la protection des données,

- les liens avec les autres systèmes pertinents, tels que ceux développés au titre du règlement (CE) n° 515/1997 du Conseil <sup>(5)</sup>, sont encouragés,
- l'utilisation des principes de base du système d'information du marché intérieur (IMI), sachant que ce système comprend des instruments ayant déjà été évalués, et leur adaptation aux besoins des douanes,
- les mesures, critères et normes de gradation des risques en ce qui concerne les produits, les matériaux, les itinéraires, l'origine ou d'autres facteurs d'identification du risque, définis à l'aide du TARIC, afin de mettre en évidence, dans la mesure du possible et lorsque c'est faisable, les risques les plus graves.

En outre, le CESE réaffirme la nécessité que les autorités procèdent à un échange d'informations.

4.2.5. S'agissant de la complémentarité de la coopération prévue par la stratégie, il conviendra de prendre également en compte les actions politiques pertinentes en matière de sécurité des produits, de sécurité animale, de sécurité des aliments et des aliments pour animaux, de protection de l'environnement, ainsi que les initiatives ayant trait au domaine des droits de propriété intellectuelle (DPI). Le CESE attache beaucoup d'importance à l'échange d'informations concernant des problèmes représentant des menaces sérieuses pour la santé publique et l'environnement, ainsi que pour la sécurité et la protection des citoyens.

4.3. Concernant le recueil sur la gestion des risques en matière douanière et les autres normes de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), il conviendrait que les critères établis au niveau de l'Union s'inspirent de ces normes communes et les complètent dans l'optique de leur application dans l'Union européenne.

4.4. Il est positif que les programmes concernant les OEA associent cette fonction à la gestion des risques, compte tenu du vaste processus d'évaluation auquel l'opérateur et son environnement sont soumis lors de la procédure d'octroi du certificat, ce qui est cohérent avec la simplification des procédures douanières que cette certification entraîne.

4.5. Dans la mise en œuvre des mesures de contrôle et d'atténuation des risques, lorsque celles-ci sont nécessaires, il conviendrait de prendre en compte la méthodologie proposée dans le recueil élaboré par l'Organisation mondiale des douanes.

4.6. Dans le cadre du tableau d'étalonnage des risques que doit adopter la Commission, après avoir dûment consulté, en toute transparence, les experts des États membres et avoir entendu les opérateurs économiques, sur la base des articles 50, paragraphe 1, et 284 du code, le troisième objectif du plan d'action devrait être davantage précisé, afin de clarifier précisément qui doit procéder à l'évaluation préalable lorsqu'elle est nécessaire, quand, à quel moment, et quel est son objet. En réalité, il devrait s'agir là de la première action à mener à terme, afin que l'exécution des autres plans d'action et l'évaluation des risques s'opèrent dans un contexte plus clair et qu'elles jouissent d'une sécurité juridique accrue.

4.7. Le cinquième objectif du plan d'action est lui aussi tout à fait essentiel, étant donné que la stratégie a pour axe fondamental la promotion de la coopération et la mise en commun d'informations entre les autorités nationales et celles de l'Union, aspect auquel le CESE a toujours attaché une très grande importance. Par souci de brièveté, le CESE rappelle les recommandations qu'il a formulées à ce sujet aux points 1.9 et 1.10 ainsi qu'au point 4, «La gestion des risques de la chaîne d'approvisionnement», de son avis de 2013, s'agissant d'une coopération plus structurée et systématique entre les douanes et les autres autorités opérant au sein du marché intérieur, ainsi que de la mise en œuvre cohérente et coordonnée des mesures du plan d'action.

4.8. Le CESE rappelle que cette stratégie de gestion des risques ne doit pas empêcher les États membres d'appliquer la législation douanière, de sorte qu'ils puissent continuer de prendre en compte le volume des flux commerciaux concernés, tout en préservant la cohérence de la législation de l'Union.

4.9. À cet égard, le CESE soutient qu'il est possible pour les États membres de maintenir un niveau élevé de protection et de renforcer dans le même temps les mesures visant à faciliter les échanges, en réduisant les charges administratives grâce à la promotion des formalités sans support papier, en simplifiant les procédures et l'application du statut d'opérateur agréé.

4.10. Il conviendra de favoriser une coopération étroite avec d'autres ministères et organes nationaux d'exécution compétents dans ce domaine, notamment pour limiter dans toute la mesure du possible les charges — y compris les charges administratives — pesant sur les opérateurs commerciaux. À cet égard, le Comité recommande de prendre en considération les principes de base de l'IMI. Si, en fin de compte, l'option choisie est l'harmonisation, la coopération douanière ou une combinaison des deux approches, les propositions devront être fondées sur les «meilleures pratiques» et non sur un niveau moyen européen.

---

<sup>(5)</sup> JO L 82 du 22.3.1997, p. 1.

4.11. Le Comité demande que, dans la formulation et l'élaboration de la stratégie, il soit tenu compte des prochaines modifications du règlement (CE) n° 515/97 relatif à l'assistance mutuelle en matière douanière [proposition COM (2013) 796], étant donné la très grande proximité existant entre les questions traitées.

4.12. Le CESE insiste sur la nécessité de donner une plus grande visibilité aux projets pilotes, en promouvant leur mise en œuvre, afin d'encourager les acteurs concernés à jouer un rôle plus important. Cela pourrait favoriser les investissements privés, qui continueraient ainsi de faire progresser la stratégie visée dans la communication, en stimulant l'innovation.

## 5. Observations spécifiques

5.1. Parmi les activités que la Commission envisage en matière de contribution à l'élaboration de normes et standards internationaux, telles qu'évoquées au point 3.1.1, il devrait être possible de promouvoir une réglementation en vue de la mise en place d'un cachet douanier permettant des contrôles à l'aide de systèmes automatiques, afin de l'intégrer dans le cadre de normes de l'Organisation mondiale des douanes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (SAFE).

5.2. La stratégie ne mentionne ni le risque de fraude concernant l'information ni la possibilité de «profiter» d'une bonne réputation (ce qu'il est convenu d'appeler l'«*identity tag*»). Pour empêcher l'importation de produits contrefaits et dangereux, la gestion des risques doit permettre aux autorités douanières de détecter les fraudes en matière d'information et l'utilisation abusive d'une bonne réputation.

5.2.1. Même si la Commission évoque déjà ce point dans le sixième objectif, le Comité préconise instamment d'autoriser plus clairement les projets pilotes destinés à introduire des innovations dans les systèmes de contrôle — bien évidemment, avec une série de conditions — et, lorsque des résultats positifs sont obtenus, d'autoriser également leur mise en œuvre subséquente.

5.3. Selon la Commission européenne, la nouvelle stratégie contribuera à une meilleure gestion du volume croissant d'échanges commerciaux au sein d'une chaîne d'approvisionnement internationale toujours plus complexe (point 3.1), et devrait donc entraîner une efficacité accrue de la gestion, ce qui permettra d'améliorer la chaîne d'approvisionnement.

5.4. Le CESE déplore que dans la stratégie présentée, la Commission envisage uniquement la coopération entre les États membres et la Commission, en ne tenant aucunement compte des recommandations formulées dans de précédents avis quant à la nécessité de prévoir une coopération avec les opérateurs économiques.

Bruxelles, le 18 février 2015.

*Le président*  
*du Comité économique et sociale européen*  
Henri MALOSSE

---