



# **L'Union douanière européenne face aux défis du commerce international**

Par Ghenadie RADU, Docteur en droit, ALTAPRISMA

Paris, janvier 2016

Sommaire :

1. La création et l'évolution de l'Union douanière européenne
2. Quels défis pour l'Union douanière européenne ?
  - 2.1. Les défis sécuritaires et de sûreté
  - 2.2. Les défis informatiques
  - 2.3. Les défis de simplification

## 1. LA CRÉATION ET L'ÉVOLUTION DE L'UNION DOUANIÈRE EUROPÉENNE

L'Union douanière européenne (1) (UDE) a été créée le 1<sup>er</sup> juillet 1968. Elle constitue sans doute la base de la construction européenne toute entière. Lancée par les six pays fondateurs (France, Italie, Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg), elle se compose aujourd'hui des territoires des 28 pays membres de l'Union européenne (UE) (2). Conçue dès le départ comme un projet intégrationniste ambitieux, l'UDE « *s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers* » (art. 28.1 TFUE ; ex-art. 23.1 TCE). Remarquons au passage que « *par l'établissement d'une Union douanière [...], l'Union [européenne] contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres* » (art. 206 TFUE ; ex-art. 131 TCE). Cette dernière disposition attire l'attention sur le lien étroit qui existe entre « *la création d'une Union douanière entre les États membres et l'élaboration d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers* » (3). La politique en question se traduit principalement par la mise en place de mesures tarifaires et non-tarifaires.

Bien que le tarif douanier commun et le territoire douanier commun se soient mis en place dès le 1<sup>er</sup> juillet 1968, une précision s'impose concernant le cadre normatif à appliquer. Le bon sens veut qu'une réglementation douanière harmonisée soit appliquée partout de la même façon sur le territoire de l'UDE (le contraire aurait pu étonner à plus d'un titre). Or, et dès le lancement de l'UDE, le législateur européen choisissait souvent la voie des directives européennes, qui, on le sait bien, nécessitent d'être transposées dans le droit national des pays membres. En l'espèce, on obtenait sur le terrain des distorsions normatives, car chaque Etat membre des Communautés européennes transposait les directives en question à son rythme. Par conséquent, il n'est pas difficile d'imaginer que les Pays-Bas, qui traditionnellement transposent les directives européennes assez vite, appliquent une réglementation en matière douanière un peu différente par rapport à des pays comme la France ou l'Italie, par exemple, qui mettent en principe plus de temps à le faire. Dans ces conditions, l'uniformité du cadre

réglementaire communautaire n'est point respectée, alors que cette uniformité devrait être la base de toute Union douanière de par le monde.

Dans le même esprit, on peut se demander comment cela se fait que la codification de la réglementation douanière communautaire se fait à partir de 1992 seulement (!), c'est-à-dire presque un quart de siècle après le lancement de l'UDE ? Inutile de décrire le désarroi des opérateurs économiques activant à l'époque et contraints d'appliquer cette réglementation qui était non seulement complexe (elle l'est toujours), mais aussi bien éparpillée dans des textes de divers règlements et autres directives européennes qui apportaient souvent des réponses contradictoires au même problème. Certes, il était bien plus conforme à la réalité de lancer le Code des douanes communautaire (CDC) au 1<sup>er</sup> juillet 1968. Bien qu'affichant un quart de siècle de retard, nous saluons quand même l'initiative du législateur européen de codifier la réglementation douanière, initiative qui s'est concrétisée par l'adoption du Code des douanes communautaire (4) (CDC) de 1992 et de ses dispositions d'application (5) (DAC) de 1993, les deux règlements communautaires étant entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Ayant subi de nombreuses modifications pour accompagner les changements du commerce international (douane électronique, considérations sécuritaires, etc.), il est prévu que le CDC et les DAC cèdent leur place au Code des douanes de l'Union (6) (CDU, 2013) et à ses actes d'application et cela à partir du 1<sup>er</sup> mai 2016, le Code des douanes modernisé (7) (CDM, 2008), quant à lui, étant définitivement abandonné.

Même s'il est toujours possible d'apporter des critiques au fonctionnement de l'UDE, force est de constater que les principaux objectifs de ce projet intégrationniste ont été atteints. Il s'agit du territoire douanier commun ; de l'application du tarif douanier commun ; de l'interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalent (TEE) au niveau intracommunautaire ; enfin, de la collecte des droits de douane qui est affectée au budget communautaire (l'administration des douanes nationale qui perçoit ces droits ne garde que 25% des sommes collectées). Cela étant, devons-nous nous contenter de ces réussites pour ne pas chercher à améliorer l'ensemble, sachant que les changements qui se sont produits ces dernières décennies dans le commerce mondial sont énormes (e-douane, considérations sécuritaires, accords de libre échange de nouveau type (8), pour ne citer que cela) ?

Certes, nous saluons les nombreuses initiatives entreprises par les autorités européennes pour améliorer le fonctionnement de l'UDE. On pourrait mentionner ici le programme « *Mathaeus* » (9), lancé au début des années '90, mettant l'accent sur la formation professionnelle destinée aux fonctionnaires des douanes. On pourrait mentionner aussi le programme « *Douane 2000* » (10) ; la Communication concernant « *Une stratégie pour l'Union douanière* » (11) ; le programme « *Douane 2007* » (12) ; la Communication sur « *Un environnement simple et sans support papier pour la Douane et le commerce* » (13) et une autre « *Sur le rôle de la Douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures* » (14) ; le programme « *Douane 2013* » (15) ; la Communication portant sur la mise en place d'« *Une stratégie pour l'avenir de l'Union douanière* » (16) ; enfin, le programme « *Douane 2020* ». Mais tous ces programmes (et autres communications) sont-ils suffisants pour tenter d'améliorer l'ensemble ? Sont-ils assez profonds et ambitieux pour adapter le fonctionnement de l'UDE aux changements majeurs du commerce international ? Rien n'est moins sûr, car le plus souvent toutes ces initiatives sont dépourvues d'une vraie vision à moyen et long terme (17). Dans les faits, elles se limitent à souligner les contours de l'UDE telle que nous les connaissons déjà, la faible adaptabilité aux changements apparaissant comme le point vulnérable de cette Union.

## **2. QUELS DÉFIS POUR L'UNION DOUANIÈRE EUROPÉENNE ?**

Les défis du commerce international auxquels l'UDE devrait faire face pourraient être repartis schématiquement en trois groupes, à savoir : les défis sécuritaires et de sûreté ; les défis informatiques ; et les défis de simplification.

### **2.1. Les défis sécuritaires et de sûreté**

L'importance du dispositif sécuritaire et de sûreté en matière douanière n'est point à démontrer, surtout suite aux attentats du 11 septembre 2001. Il était en quelque sorte naturel que les Etats-Unis soient les premiers à concevoir et à mettre en place un dispositif en la matière, connu sous le nom de « programme C-TPAT » (« *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* »). Ce programme a servi de source d'inspiration pour l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), qui a élaboré de son côté le cadre des normes SAFE (2005), reprenant la même thématique (18). Les normes SAFE ont impulsé par la suite la mise en place des dispositifs similaires un peu partout dans le monde, y compris dans l'UE. C'est dans

ce contexte que deux règlements sécurité-sûreté ont été adoptés, en 2005 et 2006 respectivement, l'ensemble étant opérationnel à partir de 2009 (19) : il s'agit du statut d'opérateur économique agréé (OEA) (20). En simplifiant les choses, ce statut permet une sorte de « labellisation » par la douane des entreprises qui sont considérées par elle comme « fiables », et cela suite à un audit poussé et complet pouvant prendre une année entière. Présenté au départ comme un dispositif de lutte contre le terrorisme, le statut d'OEA a effrayé plus d'une entreprise opérant à l'international (21). Aujourd'hui, en revanche, le travail de communication entrepris par les douanes européennes en direction des entreprises commence à porter ses fruits, car la labellisation en question apparaît comme une démarche de qualité, profondément structurante pour les opérateurs économiques. Dommage que cela n'ait pas été présenté de la sorte dès le début. Contre toute attente, le statut d'OEA a permis de réveiller l'intérêt des entreprises par rapport aux questions douanières, plaçant de plus en plus souvent la stratégie douanière au cœur de la conquête de nouveaux marchés à l'international. C'est ainsi que de plus en plus d'entreprises comptent « localiser » à terme la fonction douane au sein de leurs équipes, sans avoir à recourir systématiquement aux intermédiaires de la déclaration en douane, qui s'occupent plutôt du domaine déclaratif, offrant peu de réflexion relevant de la stratégie douanière (par exemple, quel intérêt d'acheter moins cher dans un pays, alors que ces produits ne bénéficient pas de l'origine préférentielle par rapport au pays d'importation ?).

Tout compte fait, le statut d'OEA fait désormais partie de la réflexion de toute entreprise opérant à l'international. Mais ce statut permet d'aller beaucoup plus loin que de simples considérations de sécurité-sûreté ou de qualité. Il oriente les opérateurs économiques vers une forme d'autocontrôle, ce qui marque une rupture claire et nette avec le passé ! Aujourd'hui, toute entreprise ayant obtenu le statut d'OEA (ce qui demande du temps et des moyens, parfois considérables) fera de son mieux pour ne pas le perdre, car ses clients, mais aussi et surtout ses concurrents sont (ou seront bientôt) certifiés OEA. Par conséquent, perdre le certificat en question signifie dans les faits perdre des parts de marché. Pour ne pas avoir à subir ces conséquences potentiellement désastreuses, l'entreprise certifiée mettra tout en œuvre pour s'autocontrôler, faisant une partie du travail de contrôle effectué jusque-là par les douanes elles-mêmes. La « charge du contrôle » se verra en quelque sorte partagée entre les entreprises certifiées OEA et les douanes, ce qui est en soi inédit ! Les douanes pourront ainsi se concentrer sur d'autres tâches et cela avec de moins en moins d'effectifs (22). En d'autres termes, les mesures de sécurité-sûreté ont eu comme effets escomptés non seulement une

meilleure traçabilité dans la chaîne logistique et douanière, mais ont introduit aussi dans le paysage une sorte de label de qualité des pratiques douanières (OEA) accompagné par une grande incitation pour les entreprises certifiées à s'autocontrôler. Il est dommage que les douanes communiquent peu sur ce dernier point (autocontrôle, avec ses avantages et inconvénients), les entreprises ayant entamé une démarche d'obtention du statut d'OEA le découvrent souvent seules, au fur et à mesure de l'avancement de la procédure de certification.

## **2.2. Les défis informatiques**

Bien marginaux il y a quelques décennies de cela, les aspects informatiques apparaissent aujourd'hui comme des enjeux majeurs concernant le bon développement de l'UDE. La douane électronique (e-douane) n'est point un rêve, mais bel et bien une réalité quotidienne, car les opérations de dédouanement sont dématérialisées pour la plupart. Cela apporte des avantages indéniables comme, par exemple, plus de traçabilité et de rapidité dans le traitement des informations, une meilleure analyse du risque douanier, moins de corruption, etc. C'est bel et bien le cas en France et dans les autres pays membres de l'UE, même si certains problèmes dans le traitement informatique peuvent encore être observés dans les derniers pays qui ont rejoints l'UE.

Le principal défi qui apparaît ici est de savoir comment harmoniser les systèmes informatiques en matière douanière au niveau des 28 pays membres de l'UE ? La tâche n'est pas la moindre, sachant que l'échec lié à la mise en place du Code des douanes modernisé (CDM, 2008) est dû principalement à l'absence d'harmonisation informatique entre les Etats-membres (dans quelle langue créer le système ?; quel langage informatique utiliser ?; où stocker l'information ?; comment sécuriser le réseau ?; etc.). Le Code des douanes de l'Union (CDU), applicable dans tous ses éléments à partir du 1<sup>er</sup> mai 2016, risque de connaître un sort comparable au CDM, si jamais le « problème informatique » ne trouvera pas de solution convenable. Pour y arriver, les douanes européennes se donnent quelques années de plus (jusqu'en 2020) afin de proposer aux acteurs du commerce international un système informatique en matière douanière unique et harmonisé au niveau des 28 Etats membres de l'UE. Espérons donc que tous ces efforts soient récompensés par le succès escompté.

### 2.3. Les défis de simplification

Pour s'adapter aux changements et faire face aux nouveaux défis du commerce international, l'UDE devrait sans cesse se remettre en question, se repenser, sortir des sentiers battus (23). En ce sens, et afin de tenter de contribuer à la réflexion générale, rien ne nous empêche d'évoquer quelques pistes permettant de simplifier l'ensemble. Ces pistes ne manquent pas d'originalité, en tout cas pour certaines d'entre elles, et risquent même de surprendre plus d'un législateur et/ou douanier. Cela étant, leur but ultime est de montrer qu'il est possible d'avoir un regard différent sur la matière douanière européenne, connue pour sa complexité légendaire. Sur le terrain, cette complexité nuit gravement aux opérateurs économiques œuvrant à l'international : elle amène de l'insécurité juridique et de l'arbitraire dans la prise des décisions administratives ; elle pèse sur la compétitivité de nos entreprises européennes ; elle effraye un bon nombre d'opérateurs économiques à se lancer à l'international ; etc. Dans ces conditions, comment simplifier l'ensemble, rendant la matière douanière européenne bien plus « digeste » pour les acteurs des échanges commerciaux internationaux modernes ?

*Premièrement*, les sanctions douanières doivent être harmonisées de toute urgence au niveau européen. Il n'est point tolérable que des agissements similaires ou identiques portant atteinte au respect de la réglementation douanière, reçoivent des réactions différentes d'un pays membre de l'UE à un autre (une amende dans un Etat et peines privatives de liberté dans un autre). Il est bien temps que l'UDE se dote d'un tel dispositif harmonisé, dispositif attendu par ailleurs dès le lancement de l'UDE à la fin des années '60 (24).

*Deuxièmement*, il s'agirait de réduire le volume des normes applicables en matière douanière par deux, voire par trois. Qu'il s'agisse d'une très petite entreprise ou d'une grande multinationale, les règles en matière douanière sont les mêmes pour tous. Alors que les grands groupes ont des moyens pour bien s'entourer avec des conseillers et autres experts, c'est loin d'être le cas pour les autres entreprises, qui, il faut le dire, se trouvent souvent démunies face au volume des normes à appliquer. Pour mieux comprendre ce désarroi, il suffit de rappeler que le CDC compte aujourd'hui 253 articles, ses DAC, quant à elles, contiennent 915 articles et cela sans oublier les 133 annexes diverses et variées. Si on rajoute à cela les 470 articles qui composent le Code des douanes français, on arrive à 1408 articles ! Dans ces conditions, peut-on raisonnablement admettre qu'une petite ou moyenne entreprise puisse appliquer convenablement toute cette « masse normative » ? Si on rajoute ici les innombrables

circulaires et autres documents interprétatifs émis par les douanes, on risque de submerger la plupart des entreprises opérant à l'international.

*Troisièmement*, il s'agirait de mettre en place un seul et unique code des douanes européen, abandonnant au passage les 28 Codes des douanes nationaux. Intellectuellement, l'opération n'est pas difficile à envisager. Le fait que chaque Etat-membre de l'UE possède aujourd'hui son propre code des douanes national est contre-productif en soi, car l'uniformité de l'interprétation et de l'application n'est pas assurée de la même façon partout sur le territoire de l'UDE. En revanche, la mise en place d'un tel dispositif risque de rencontrer une forte réticence, surtout de la part des administrations des douanes nationales, qui sont très attachées (par commodité et tradition) à cette réglementation nationale. Cette manœuvre aurait pu se faire bien plus facilement si toutes les douanes européennes auraient été pilotées par une seule et unique administration.

*Quatrièmement*, il s'agirait de créer une seule et unique administration des douanes européenne. Comme chaque pays-membre de l'UE possède sa propre administration des douanes et son propre code des douanes national, rien d'étonnant à ce que l'interprétation de la norme douanière diffère d'un Etat-membre à un autre. Certes, on peut continuer à améliorer l'ensemble, en espérant qu'un jour l'harmonisation en matière douanière soit totale, ce qui reste utopique, il faut le dire. Par conséquent, la mise en place d'une seule et unique administration des douanes européenne serait sans doute un énorme pas en avant afin d'adapter l'UDE aux réalités actuelles du commerce international. Cela étant, on est bien conscients que cette proposition risque de rester pour le moment « dans les cartons », écrasée par le poids de la souveraineté nationale et par le refus de se diriger, en tout cas dans un avenir proche, vers une construction européenne plus fédérale. Si retenu et mis en place, ce changement administratif de taille permettrait de simplifier considérablement l'activité des opérateurs économiques opérant à l'international.

*Cinquièmement*, et enfin, il s'agirait de résoudre le problème du manque de formation en matière douanière. L'UDE ne peut pas vraiment continuer à avancer sans mettre en place des dispositifs de formation ambitieux afin de former les acteurs du commerce international à la bonne compréhension du phénomène douanier. La formation est sans doute l'une des principales clés du succès, qui permettrait d'inscrire durablement l'UDE dans la dynamique des échanges commerciaux internationaux modernes !



## Références

1. Cf. à ce sujet, BERR C.J., *L'Union douanière européenne face à son avenir*, Revue Française des Finances Publiques, n°116, nov. 2011, pp. 197-205; du même auteur, *Union douanière*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, n°46 (2), avril-juin 2010, pp. 389-402; du même auteur, *L'avenir de l'Union douanière*, Revue des Affaires Européennes, n°4, 2005, pp. 575-585; RADU G., *L'Union douanière européenne : bilan et perspectives d'avenir*, Revue Internationale de Droit Économique (RIDE), n°4, 2014, pp. 409-429.
2. Il est à noter que certains territoires, bien que faisant partie de l'Union européenne, ne font pas partie de son territoire douanier (cf. art. 3 du Code des douanes communautaire). On pourrait citer ici, par exemple, les territoires d'Outre-mer, Saint Pierre et Miquelon, Ceuta et Melilla, etc.
3. NATAREL E., *Le rôle de la douane dans les relations commerciales internationales*, Alger, Ed. Itcis, 2e éd., 2007, p. 113.
4. Règlement (CEE) n°2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992, *établissant de Code des douanes communautaire*, JOCE n° L 302 du 19 octobre 1992.
5. Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993, *fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le Code des douanes communautaire*, JOUE n° L 253 du 11 octobre 1993.
6. Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013, *établissant le Code des douanes de l'Union*, JOUE n° L 269/1 du 10 octobre 2013.
7. Règlement (CE) n° 450/2008 du 23 avril 2008 du Parlement européen et du conseil de l'UE, *établissant le Code des douanes communautaire (Code des douanes modernisé)*, JOUE n° 145, du 4 juin 2008.
8. Les Accords de libre échange de nouveau type concernent les accords conclus ou en préparation entre les pays développés (ex. UE - Corée du Sud ; UE - Japon ; UE - Canada ; UE - Etats-Unis ; etc.). Cf. RADU G, « *Les Accords de libre échange de nouveau type. Les aspects douaniers* », Revue de Droit des Affaires Internationales (RDAI), n°2, 2015, pp. 143-151.
9. Décision du Conseil n°91/341/CEE du 20 juin 1991, *portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelles des fonctionnaires des douanes (programme Mathaeus)*, JOCE n° L 187 du 13 juillet 1991, p. 0041-0046.
10. Décision n° 210/97/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 décembre 1996, *portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (« Douane 200 »)*, JOCE n° L 033 du 4 février 1997, p. 0024-0031.
11. 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 février 2001.
12. Décision n° 253/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2003, *portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2007)*, JOUE n° L 36 du 12 février 2003.
13. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *portant sur un environnement simple et sans papier pour la douane et le commerce*, COM (2003) 452 final du 24 juillet 2003 ; voir aussi la résolution du Conseil du 5 décembre 2003, *relative à la création d'un environnement simple et sans papier pour la douane et le commerce*, JOUE n° C 305 du 16 décembre 2003.
14. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen *sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures*, COM (2003) 452 final du 24 juillet 2003.
15. Décision n° 624/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007, *établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013)*, JOUE n° L 154 du 14 juin 2007.

16. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen portant sur *une stratégie pour l'avenir de l'Union douanière*, COM(2008) 169 final du 1<sup>er</sup> avril 2008.

17. Concernant l'analyse des programmes en question, à commencer par le programme « Mathaeus » et en terminant par le programme « Douane 2020 », cf. RADU G., « *L'Union douanière européenne : bilan et perspectives d'avenir* », *op.cit.*, pp. 416-422.

18. Concernant le cadre des normes SAFE, cf. [http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx)

19. Règlement (CE) n°648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005, *modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire*, JOUE n° L 117 du 4 mai 2005 ; et le règlement (CE) n°1875/2006 de la Commission du 18 décembre 2006 *modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire*, JOUE n° L 360/64 du 19 décembre 2006.

20. PASCAL L., *L'Opérateur Économique Agréé*, préfacé par DJEBARA A.C., Ancien DG des Douanes, Alger, Ed. ITCIS, 2012, 186 p.

21. Beaucoup d'acteurs du commerce international continuent à se poser des questions concernant l'efficacité de ce dispositif dans la lutte contre le terrorisme, ce qui n'enlève en rien de son attractivité comme démarche structurante pour les entreprises en vue d'obtenir la « labellisation » OEA.

22. Notons que « par pur hasard » cette mesure tombe plutôt bien dans cette période de coupes budgétaires diverses et variées.

23. Voir à ce sujet RADU G., *Sur la nécessité de simplifier la réglementation douanière*, Revue Internationale de Droit Économique (RIDE), n°3, 2015, pp. 357-372.

24. Voir sur ce point BERR C.J., *L'harmonisation européenne des sanctions douanières. Observations sur un projet de directive du 13 décembre 2013*, Observatoire des Réglementations Douanières et Fiscales (ORDF), 2 avril 2014 <http://www.ordf.eu/actualites-de-l-ordf/> ; RADU G., « *L'Union douanière européenne : bilan et perspectives d'avenir* », *op. cit.* pp. 425 et s.

\* \* \*

© Altaprisma. Tous droits réservés.

Altaprisma n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce texte. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. En aucun cas, la responsabilité d'Altaprisma ne pourra être engagée. La reproduction partielle ou intégrale de ce texte est autorisée à condition d'en indiquer la source.