

Sous-direction du commerce international

Réforme de la réglementation douanière européenne Code des douanes de l'Union

Odasce 27 novembre 2012

1

Réglementation douanière européenne: CDC / CDM / CDU

Réglementation actuelle applicable et modifiable dans l'attente de la réforme :

- **Le code des douanes européen** : règlement 2913/1992 du 12 octobre 1992
- **Les dispositions d'application du code des douanes (DAC)** : règlement 2454/1993 du 2 juillet 1993.

Réglementation future

- **Le code des douanes de l'Union** (proposition du Parlement européen et du Conseil COM(2012)64 final du 20 février 2012) en cours de négociation, remplacera le **Code des douanes modernisé** (règlement 450/2008 du 23 avril 2008, qui avait lui-même vocation à remplacer le Code des douanes européen) ;
- **Des actes d'exécution et des actes délégués** (selon les règles nouvelles prévues par le traité de Lisbonne) remplaceront les DAC actuelles. Elles devraient être largement inspirées du projet de DACM qui était en cours d'élaboration dans le cadre des travaux d'application du CDM (document de travail Taxud/MCCIP/100-03 du 25 novembre 2011).

2

État des travaux de négociation et calendrier

AU CONSEIL

- Examen du texte article par article entre le mois de juin et le mois d'octobre 2012 (13 GUD + un atelier de travail d'une semaine)
- Contributions écrites des Etats membres
- Elaboration du compromis de la Présidence chypriote en date du 5 novembre 2012
- le CDU sera inscrit au Conseil Compétitivité des 10 et 11 décembre 2012 pour un état des travaux ;
- Au GUD du 19 novembre 2012 acceptation du principe d'un réexamen article par article
- La Présidence irlandaise reprendra les travaux en janvier 2013.

AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS

- Au PARLEMENT EUROPEEN
 - vote en commission IMCO le 18 décembre
 - vote post-trilogue janvier / février 2013
 - vote en plénière en avril (à confirmer)
- Début du trilogue Conseil/Parlement/Commission en janvier 2013
- Date butoir du 24 juin 2013 (en application de l'article 188 du CDM).

3

Les objectifs de la réforme du CDU

- **L'alignement des dispositions relatives aux règles d'exécution des actes du CDM sur les nouvelles règles fixées en la matière par le Traité de Lisbonne**
- **La reprise des objectifs initiaux du CDM** : mise en place de la douane électronique, harmonisation et simplification des procédures, reprise des dispositions sécuritaires, réformes visant la modernisation du dédouanement
- **La prise en compte de deux nouveaux facteurs**
 - les corrections à apporter sur la réglementation intervenue depuis l'adoption du CDM ;
 - le temps utile pour la mise en place des systèmes électroniques par les autorités douanières et les opérateurs au niveaux européen et national.

4

La structure du CDU

- conservation de la structure du CDM (titres 1 à 9) ;
- passage de 188 articles dans le CDM à 247 articles dans le projet de CDU ;
- au fond, de nombreux sujets énoncés dans le CDM sont repris dans le CDU : l'informatisation (articles 6 et suivants et 15 et suivants du projet de CDU), le processus de prise de décision et le principe du contradictoire (art 16 CDM / art 24 CDU), la mise en place d'un guichet unique (Art 26 CDM / art 40 CDU), le dispositif sûreté sécurité et le dispositif OEA (art 14 du CDM / art 21 CDU), la simplification des régimes douaniers (titre VII), la modernisation du dédouanement (dédouanement centralisé – article 153a) - , auto-évaluation – article 156 -).

Nouvelle comitologie : actes délégués et actes d'exécution

Les actes délégués (art. 290 TFUE) ont été mis en place pour traiter des questions sensibles sur lesquelles le législateur confère des compétences supplémentaires à la Commission, dans un souci de rapidité et d'efficacité, en contrepartie d'un contrôle plus large ;

Les actes d'exécution (art. 291) sont la seconde catégorie de mesures qui peuvent être déléguées à la Commission. Il s'agit du système traditionnel de comitologie dont les procédures sont proches de celles qui s'appliquaient avant Lisbonne.

Les deux catégories sont exclusives l'une de l'autre. Dans la pratique la frontière est plus floue.

Nouvelle comitologie : actes délégués et actes d'exécution

La question du choix entre actes délégués et actes d'exécution demeure une question décisive pour aboutir sur le CDU mais reste encore largement ouverte au niveau des négociations :

- La Commission a, dans sa proposition initiale, privilégié l'acte délégué mais elle a fait preuve de beaucoup de souplesse dans les discussions pour accepter de « basculer » certaines habilitations de l'acte délégué vers l'acte d'exécution (dans le compromis CY, on est passé à 47 actes d'exécution contre 12 dans le texte initial Commission) ;
- Les EM font prioritairement le choix de l'acte d'exécution, considérant qu'ils seront plus impliqués au moment de la négociation des dispositions d'application du CDU via un acte d'exécution (notamment en ce qu'il conserve le recours aux comités) que via un acte délégué (qui donne plus de pouvoir a priori à la Commission). Par ailleurs, de nombreux EM ont tendance à faire valoir que tout ce qui touche à l'organisation interne des états, tout ce qui comporte des incidences sur leur fonctionnement ou sur leur budget devrait plutôt relever d'un acte d'exécution.
- FR n'est pas aussi tranchée et a favorisé jusqu'à ce jour l'examen au cas par cas ce qui lui permet d'accepter un peu plus souvent que la plupart des autres EM le recours à l'acte délégué.

7

Sur la dématérialisation et la douane électronique (art. 6 et suivants et 15 et suivants)

FR a toujours défendu la dématérialisation des procédures et la généralisation de la douane électronique qui figurait comme un des 4 objectifs du CDM.

- Dans le CDM, la dématérialisation est la règle et le papier l'exception ;
- Dans le CDU, des dérogations à la dématérialisation sont introduites ;
- Dans le compromis de la Présidence CY, ces dérogations sont maintenues avec une volonté d'encadrement.

FR a cherché à préserver le principe d'une généralisation de la douane électronique et s'est montrée à ce titre attentive à ce que les dérogations introduites ne fragilisent pas la mise en place des systèmes et ne portent pas atteinte au principe d'harmonisation des pratiques dans l'UE.

8

Sur l'harmonisation et la flexibilité

FR s'est attachée à mettre en œuvre le principe de la dématérialisation des procédures au bénéfice des opérateurs. Toutefois, FR admet qu'une certaine flexibilité puisse être accordée aux autorités douanières de certains EM vis à vis des obligations de la douane électronique.

Au même titre que la dématérialisation, l'harmonisation est un objectif du CDM que la France s'est attachée à préserver.

Toute la problématique de la refonte du CDM aujourd'hui tient à l'équilibre entre ces deux objectifs, que sont harmonisation et flexibilité.

Dans le projet de compromis des dérogations à l'harmonisation ont été introduites. A titre d'exemple :

- Possibilité de mettre en œuvre des dispositions spécifiques nationales pour les représentants en douanes non établis sur le TDU (article 18 para 4) ;
- Disposition qui vise à donner le pouvoir à la Commission d'élaborer un acte d'exécution pour préciser les décisions dont la validité ne s'étend pas à l'intégralité du TDU (article 31).

Processus de prise de décision et droit d'être entendu (article 24 du CDU)

La Commission a fait le choix dans le CDM (repris dans le CDU à l'article 24) d'un dispositif commun de prise de décision valable pour toutes les décisions et autorisations en douane.

Principe d'un traitement uniforme « sauf dispositions contraires spécifiques dans le code » pour :

- les conditions de dépôt d'une demande,
- les délais pour prendre une décision,
- la procédure de consultation (lorsque plusieurs états membres sont concernés),
- la vie d'une décision (notamment réexamen, suspension, amendement, annulation d'une décision)...

Dans ce processus commun, est également prévu un principe du contradictoire (article 24 para 4).

Le statut et les facilitations OEA (art. 21 et suivants)

Comme pour l'harmonisation et la dématérialisation, dès le début de la réouverture du CDM, FR s'est attachée à ce que la question de l'OEA soit discutée et approfondie dans le code. FR a donc souhaité que l'OEA fasse partie des sujets qui puissent être ré ouverts afin :

- d'approfondir le dispositif initial du règlement 648/2005 (règlement sécurité),
- de permettre de valoriser concrètement le statut et les critères OEA.

Il s'agit d'accorder aux opérateurs bénéficiaires de réelles simplifications.

Les propositions FR vont au-delà de l'existant (contrôle, DC, auto-évaluation, garantie globale), notamment priorité de traitement, non réexamen de critères déjà examinés dans le cadre de l'octroi initial du certificat.

A ce stade des discussions, le compromis de la Présidence (comme la proposition initiale de la Commission) ne reprend pas les propositions de valorisation du statut. A priori, le respect des critères constituera le socle de l'octroi de l'ensemble des simplifications et autorisations du CDU. Toutefois, les efforts de valorisation se sont heurtés à la réticences de certains EM qui considèrent que le socle OEA est trop contraignant.

11

Les avantages OEA - Proposition présidence chypriote

Avantages prévus dans le corps du projet de CDU <i>Les avantages seront déterminés par voie d'actes délégués (art. 23)</i>	Avantages réservés aux OEA	Pas de nouvelle vérification des critères OEA
- Dédouanement centralisé (art. 153-a) = <i>Demande française *</i>	X	
- Prise en charge dans les écritures (art. 154) = <i>Demande Française*</i>	X	
- Auto-évaluation (art. 156)	X	
- Exercice de l'activité de représentant en douane dans un autre EM que l'EM d'établissement (art. 18)	X	
- Dépôt temporaire et entrepôt douanier (art. 125g et 181)		X
Demandes françaises en cours		
- Inscrire de manière littérale que les OEA doivent obtenir des « avantages concrets » dans la perspective des futures négociation des actes délégués	X	
- Ajout du principe de non-réexamen des critères communs entre l'OEA et les autres procédures douanières		X
- Ajout du principe de la priorité de traitement à accorder aux OEA	X	

*Avant la proposition de la présidence CY, le dédouanement centralisé et la prise en charge dans les écritures étaient réservés aux opérateurs répondant aux critères OEA-C et non pas à ceux ayant le statut d'OEA.

A présent la seule référence aux critères OEA se trouve dans l'article relatif à la dispense de garantie globale qui s'applique aux opérateurs remplissant les critères et non aux OEA.

12

Les dérogations à l'obligation d'être établi

Des dérogations à l'obligation d'être établi ont été introduites dans le CDU. A titre d'exemple :

- pour le représentant en douane (article 18 para 2 CDU),
- pour l'OEA (article 21 para 1 deuxième alinéa du projet de CDU).

Face à la demande de la FR et d'autres EM, la Présidence CY a acté le fait que les dérogations à cette obligation étaient des éléments essentiels qui devaient figurer dans le code au même titre que le principe et qu'elles ne devaient pas seulement être l'objet d'un renvoi à un acte délégué (comme proposé dans le texte initial de la Commission).

Dans le compromis CY aujourd'hui :

- pour le représentant en douane, deux dérogations sont reprises du projet de DACM sous ce point,
- pour l'OEA, pas de dérogations ni dans le code, ni dans le dispositif d'application (les accords de reconnaissance mutuelle sont des dispositifs prévus par des accords internationaux non prévus par le CDU)

Ces dispositifs de dérogation et les dérogations reprises à ce jour pour la représentation en douane sont encore en cours de discussion dans le cadre du compromis de la Présidence CY.

La mise en œuvre de ces dispositifs dérogatoires dans les dispositions d'application aura une importance primordiale.

13

Le dépôt temporaire

- Avec le CDM, le dépôt temporaire devenait un régime économique (dénommé régime particulier) traité au titre VII du Code ;
- Toutefois, les EM et les transporteurs ont fait part de leur réserve sur ce nouveau dispositif et ont demandé de maintenir la situation actuelle où le dépôt temporaire est un statut ;
- le projet de CDU de la Commission a tenté de conserver le dispositif du dépôt temporaire en tant que régime ;
- le compromis de la Présidence CY a pris en compte la demande en proposant que le dépôt temporaire soit un statut traité au titre IV (article 125 c) et suivants).

Les différents points importants pour FR dans le dispositif mis en place consistent à conserver :

- l'anticipation de l'envoi de la DSDT ;
- la fixation d'un délai (aucun délai dans la proposition de la Commission qui rend difficile la distinction entre le DT et le régime de l'entrepôt) ;
- la nécessité d'encadrer dans le CDU les transferts entre dépôts temporaires (rien n'est prévu dans la proposition Commission).

A ce stade, le compromis CY répond à ces différents points.

14

Le dédouanement centralisé

- Dans son projet de CDU, COM a substantiellement modifié le schéma du CDM en faisant du DC une modalité de dédouanement et non une simplification de ce dernier. Elle a également abandonné le schéma qui prévalait dans le CDM en donnant au bureau de présentation des marchandises un rôle déterminant, au détriment du bureau de supervision, niant en cela la notion même de centralisation et d'interlocuteur unique qu'elle sous-tend.
- Face à la demande de certains EM qui souhaitaient laisser tomber le DC au profit du développement des PDUC, FR a fait une proposition de rédaction qui reprend les différents points suivants :
 - le DC doit, au minimum quand deux (ou plus) EM sont concernés, être considéré comme une simplification douanière et non comme une modalité de dédouanement ouverte à tous les opérateurs. Le respect du statut OEA simplification est donc incontournable ;
 - le bureau de supervision doit jouer un rôle central sauf à dénaturer totalement le DC ;
 - le bureau de présentation des marchandises doit avoir les moyens de réaliser efficacement les contrôles qui lui incombent ou ceux qui pourraient être demandés par le bureau de supervision. Dans ce cadre, la confirmation de la présentation de la marchandise par le bureau de présentation avant l'acceptation de la déclaration et la transmission d'un jeu minimal d'éléments de la déclaration sont cruciaux.
- Le projet de compromis des CY revient sur le dispositif de la Commission : le DC redevient une simplification, (réintroduit au titre V – article 153a), certification OEA nécessaire pour faire du DC, rétablissement du rôle prédominant du bureau de présentation...

15

Le guichet unique (art. 40) et l'auto-évaluation (article 156)

- Deux notions retenues dans le CDU (reprises du CDM) ;
- Seuls les principes sont développés dans le CDU ;
- Tout est à faire dans les futures dispositions d'application du CDU.

16

La prescription décennale (article 91 du CDU)

Dispositif prévu par le CDM : Aucune dette douanière n'est notifiée au débiteur après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière. Lorsque la dette douanière est née par suite d'un acte qui, à l'époque où il a été accompli, était passible de poursuites judiciaires répressives, le délai de trois ans fixé au paragraphe 1 est porté à dix ans.

FR a proposé de ramener à 5 ans le délai de prescription prévu au 2eme alinéa de l'article 91 (difficulté : « partie blanche » du CDU normalement non soumise à la refonte).

Présidence CY a accepté l'examen de la demande FR et propose dans son texte :

- un délai allant d'un minimum de 5 ans à un maximum de 10 ans en application des législations nationales ;
- de permettre la suspension de ces délais en cas de recours et lors de la mise en œuvre du droit d'être entendu.

17

Calendrier de la réforme : CDU / douane électronique

- Entrée en vigueur du CDU : 20 jours après sa publication (article 246 CDU)
Pour se substituer au CDM, dont les dispositions devaient être applicables à compter du 24 juin 2013, le CDU devra être publié le 4 juin 2013, afin d'entrer en vigueur le 24 juin 2013

- Entrée en application (article 247) :
 - immédiate pour tous les articles qui donnent pouvoir à la Commission pour établir les futures DAC
 - 18 mois après l'entrée en vigueur du CDU pour toutes les autres dispositions du CDU (30 mois demandés dans le compromis de la Présidence)

- Sur le plan informatique
 - une adoption du programme de travail informatique : dans les 6 mois de l'entrée en vigueur du CDU (article 17 para. 1 du projet CDU / article 242b du projet de compromis de la Présidence CY)
 - des mesures transitoire prises dans l'attente de la mise en place progressive des systèmes informatiques pendant la période comprise entre 2015 et 2020 et au plus tard le 31/12/2020 (article 6 para 2 c du projet de CDU / article 242a du projet compromis CY).

18