



HAL
open science

Les turbulences douanières frappant l'Union européenne

Jean-Luc Albert

► **To cite this version:**

Jean-Luc Albert. Les turbulences douanières frappant l'Union européenne. Revue européenne et internationale de droit fiscal, 2020, 2, pp.268-271. hal-03201718

HAL Id: hal-03201718

<https://amu.hal.science/hal-03201718>

Submitted on 20 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les turbulences douanières frappant l'Union européenne

Customs upheavals affecting the European Union



Jean-Luc ALBERT

Professeur des universités – Aix-Marseille Université

L'Union européenne est marquée par d'importantes turbulences internes et externes. On pourrait même se demander si, d'une certaine façon, elle ne joue pas en partie son existence future dans la façon dont seront résolues les différentes crises qui l'assaillent : le départ britannique, les taxes douanières américaines, la crise du covid19.

The European Union is experiencing significant internal and external turbulence. One might even wonder whether, in a way, it does not play partly in its future existence in the way in which the various crises that are attacking it will be resolved: the British departure, the American customs taxes, the crisis of the Covid19.

I. Les relations douanières entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

Avec l'accord conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en novembre 2019 sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, accord conclu sur le fondement de l'article 50 du TUE, et à présent approuvé par le Parlement européen et le Parlement du Royaume-Uni, s'est ouverte à compter du 31 janvier 2020 une période transitoire de 11 mois destinée à négocier un accord de libre-échange régissant les relations entre les deux nouveaux espaces économiques.

Durant cette période, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni en particulier s'agissant de l'union douanière européenne, les obligations nées des accords internationaux conclus par l'Union européenne continuant à lier le Royaume-Uni jusqu'au terme de cette période transitoire.

Au terme de cette période transitoire, c'est-à-dire au 31 décembre 2020, soit un accord de libre-échange sera conclu, soit seront mis en œuvre les dispositifs spécifiquement britanniques et européens dans le cadre des règles régissant les questions douanières et auxquelles les deux entités ont adhéré, dans le cadre de l'OMC et de l'OMD (Système Harmonisé, valeur en douane...).

En tout état de cause, du côté de l'Union européenne, le droit douanier reste et restera régi par les dispositions relatives au Code des douanes de l'Union (règlement n° 952/2013 modifié du 9 octobre 2013). Pour sa part, le Royaume-Uni a déjà adopté un ensemble de dispositifs législatifs dont le *Taxation (Cross-border Trade) Act 2018*; de plus, dans l'attente d'un accord finalement conclu, le Royaume-Uni avait élaboré un dispositif tarifaire non préférentiel en mars 2019 qui peut servir de base à la mise en œuvre de la politique tarifaire britannique en cas d'échec des négociations commerciales avec l'Union européenne (*The tariff of the United Kingdom*, Version 1.0, dated 13 March 2019).

On notera que le Royaume-Uni a ouvert une consultation publique sur les dispositions détaillées du tarif douanier destiné à régir les nouvelles relations douanières britanniques.

Il résulte de tout cela deux phases bien distinctes : la première période va du 1^{er} février 2020 au 31 décembre 2020; elle est marquée par la sortie du Royaume-Uni de toutes les instances politiques de l'Union mais avec la permanence des règles douanières européennes y compris vis-à-vis de l'espace britannique. La seconde période est plus incertaine : elle court à compter du 1^{er} janvier 2021.

On observe alors une différenciation juridique qui a laissé nombre d'observateurs perplexes : le territoire

douanier du Royaume-Uni inclut l'ensemble du territoire du Royaume-Uni mais les règles de l'union douanière européenne s'appliquent en Irlande du Nord avec une compétence reconnue aux autorités douanières britanniques pour assurer les contrôles au milieu de l'espace maritime séparant l'Irlande du Nord du reste du territoire britannique.

La déclaration politique qui l'accompagne conclue en novembre 2019 met en avant un objectif, à savoir la conclusion d'accord de libre-échange sans taxation douanière ni restriction.

Le mandat de négociation confié à la Commission européenne repose sur une décision du Conseil du 25 février 2020. Il affirme la nécessité de respecter l'intégrité du marché unique, de l'Union douanière et l'indivisibilité des quatre libertés économiques.

C'est le négociateur du Brexit, Monsieur Michel Barnier, qui se retrouve à être l'acteur du futur accord, lequel s'appuie sur une « Task Force for Relations with the United Kingdom ». L'objectif est clairement affirmé, bien que difficile à assurer, à savoir signer un accord devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Les documents publiés à cet effet évoquent aussi la possibilité d'un échec à cette date.

Le partenariat envisagé côté européen induit le respect des règles de l'OMC, des accords GATT/OMC.

Les points 19 à 33 de ce mandat supposent que la future zone de libre-échange repose sur une coopération douanière et réglementaire tout en induisant une concurrence dite « *fair* », concept souvent perçu de façon différenciée de part et d'autre du monde anglo-saxon.

Cette zone ne doit comprendre aucun droit, aucune charge, mesure tarifaire ou quantitative d'effet équivalent, l'interdiction de toute tarification ou reconstitution de tarif ou restriction quantitative. La déclinaison des questions douanières amène l'Union européenne à souhaiter que soit intégrées dans cet accord des règles sur l'origine des marchandises, en matière d'origine préférentielle, que soit développée une coopération administrative en matière douanière destinée à éviter les abus en ce domaine, pour lutter contre la fraude, de récupération de la dette douanière et des pénalités... de fait l'Union tend à vouloir sinon imposer du moins souhaiter que soient mises en place des procédures de facilitation des échanges (AFE), de protection des intérêts financiers, de la propriété intellectuelle, une coopération administrative et une assistance mutuelle en matière douanière et de TVA, de facilitation des contrôles, inspections,

mais encore la reconnaissance mutuelle du certificat d'Opération économique agréé (OEA).

En somme, même si ce mandat affirme la nécessité de préserver l'autonomie réglementaire, il tente d'affirmer un horizon législatif particulièrement dense incluant les barrières techniques au commerce avec la définition de standards internationaux, les mesures sanitaires et phytosanitaires conformément aux dispositions de l'OMC.

Le Royaume-Uni a notifié à l'OMC le 1^{er} février 2020 son retrait de l'Union européenne et en a précisé les conséquences (note WT/GC/206). Il s'engage à maintenir une démarche multilatérale : « le Royaume-Uni croit fermement au rôle du système commercial multilatéral pour libérer la croissance, lutter contre la pauvreté et ouvrir les marchés, ... ».

Mais comment les négociations afférentes peuvent-elles avancer dans les délais prévus compte tenu de la crise sanitaire qui touche à présent l'ensemble de l'Europe amenant même au confinement le Premier ministre britannique ?

II. Les sanctions douanières américaines

Beaucoup se sont « offusqués » des sanctions douanières mises en œuvre par les États-Unis contre un certain nombre de productions européennes.

On peut ici s'étonner d'un certain étonnement.

L'OMC a en effet autorisé les États-Unis à imposer des taxes sur 7,5 milliards de dollars de biens européens à la suite du rendu de son expertise concernant des subventions versées à Airbus.

Les États-Unis ont annoncé le 2 octobre 2019 qu'ils comptaient imposer, dès le 18 octobre, des droits de douane supplémentaires de 10 % sur les avions en provenance des pays de l'Union européenne et de 25 % sur « d'autres produits, dont le vin, le fromage, le café et les olives, selon une liste publiée par les services du représentant américain au Commerce (USTR) ». La majeure partie des sanctions sera appliquée aux importations en provenance de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et du Royaume-Uni, « les quatre pays à l'origine des subventions illégales » accordées à Airbus.

Les secteurs d'activité concernés, relativement divers, avaient pu espérer la relance de négociations destinées à éviter la persistance de ce litige.

En ce sens, le secteur viticole du bordelais formulait le vœu de la constitution d'un fonds d'indemnisation

destinée à réparer le préjudice financier causé par la mise en œuvre de ces sanctions.

La sanction a été aggravée, à partir du 18 mars 2020, contre le constructeur d'avions européen Airbus.

En effet, les États-Unis ont annoncé vendredi 14 février que les taxes douanières imposées aux avions Airbus importés d'Europe ont été relevées de 5 %.

Que pouvait donc faire l'Union européenne face à cette condamnation de l'OMC ?

En réalité, pas grand-chose ; sans doute pas relever unilatéralement les droits de douane de l'UE contre les importations d'origine américaine car cela aurait été sans fondement juridique.

La Commission européenne ne pouvait développer des formes d'indemnisation financière des entreprises victimes de ces mesures. Elle ne put que se déclarer prête de façon plus banale et d'une portée financière bien plus limitée à aider à la promotion des vins européens vers des marchés autres que les États-Unis, afin d'atténuer l'impact des sanctions douanières punitives imposées sur les produits agricoles européens par Washington, selon une lettre du commissaire Hogan à la France vue par l'AFP.

La question de la réparation financière ne pouvait qu'être écartée par l'Union : d'abord, parce qu'il s'agissait d'une perspective sans fin en ce domaine ; ensuite, parce que le droit de l'Union a déjà tranché sur ce type de question en écartant les demandes des opérateurs économiques.

Dans un ouvrage publié en 2019, *Le droit douanier de l'Union européenne* (Bruylant), nous mettions en effet en avant plusieurs jurisprudences convergentes de la CJUE, à savoir que, « selon une jurisprudence constante de la Cour, compte tenu de leur nature et de leur économie, les accords OMC ne figurent pas en principe parmi les normes au regard desquelles la Cour contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union », et ce sauf si l'Union elle-même a décidé de donner exécution « à une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC ou dans l'occurrence où l'acte de l'Union renvoie expressément à des dispositions précises des accords OMC qu'il appartient à la Cour de contrôler » (Prolongement des jurisprudences *Fédiol c. Commission* du 22 juin 1989, aff. 70/87, *Rec.*, 1989, 01781, et *Nakajima all Precision Ltd c. Conseil* du 7 mai 1991, aff. C-69/89, *Rec.*, 1991, I-02069), cette légalité (CJUE, 17 janvier 2013, *Hewlette-Packard Europe BV c. Inspecteur van de Belastingdienst/Douane West, kantoor Hoofddorp*, aff. C-361/11).

Par ailleurs, en 2008, la Cour a refusé d'imposer à la Communauté de réparer les dommages causés par une méconnaissance éventuelle des accords de l'OMC sur la base d'une interprétation restrictive de la responsabilité de la Communauté (Union) (CJCE, 9 septembre 2008, *Fabrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA et a.*) ? De plus, le juge européen (en l'espèce le TPI) affirma de façon sentencieuse que l'« on ne saurait étendre les garanties conférées par le droit de propriété ou par le principe général garantissant le libre exercice d'une profession, à la protection de simples intérêts ou de chances d'ordre commercial, dont le caractère aléatoire est inhérent à l'essence même de l'activité économique » (TPI, 14 décembre 2004, *Fédération des industries condimentaires de France (FICF) e.a. c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-317/02, *Rec.*, 2004, II-04325). Un « opérateur dont l'activité consiste à exporter vers un pays tiers doit ainsi avoir conscience de ce que cette activité peut se trouver affectée par diverses circonstances au rang desquelles figure la possibilité de voir ce pays tiers » adopter de telles mesures ?

III. Covid-19 et droits de douane

Si le covid-19 marque l'actualité internationale, frappe l'humain et conséquemment le commerce et en particulier le commerce international, cette urgence sanitaire a révélé aussi l'interdépendance des sociétés, des économies et les difficultés inhérentes à la fabrication de masques, de produits divers, nécessaires à la santé publique.

Dans ce contexte, les douanes jouent un rôle, qui a pu être discuté, de contrôle de la qualité des produits fabriqués ; de lutte contre la contrefaçon ; pour sa part, l'Union européenne a adopté le 25 mars 2020 des règles standards concernant les produits fabriqués par les industries afin d'alimenter le marché européen en produits performants (masques, tenues, produits...).

Restait à régler la question des importations et du paiement des droits et taxes afférents.

On notera que la douane française a sollicité des instances européennes la possibilité d'importer en franchise de droits de douane, de TVA, d'octroi de mer, des produits nécessaires à la santé publique.

Le 25 mars 2020, la DGDDI publiait le texte suivant :

« Précisions quant à l'octroi de la franchise :

La franchise est accordée sur décision de la Commission européenne, à la demande d'un ou plusieurs États membres, selon une procédure

d'urgence prévoyant la consultation de l'ensemble des États membres.

La DGDDI a formellement saisi la Commission pour solliciter la mise en œuvre de ce dispositif exceptionnel de franchise, le 20 mars.

Dans l'attente de l'autorisation, la DGDDI autorise les chefs de service des bureaux de douane par lesquels doivent être effectuées les importations, à admettre en franchise les marchandises énumérées dans la demande d'admission en franchise, ... moyennant l'engagement de l'importateur d'acquitter les sommes exigibles si la franchise n'est pas accordée par la Commission.

Dès réception de la décision de la Commission, l'organisme importateur et le(s) bureau(x) de douane concernés en sont informés par la DGDDI.

En cas de décision défavorable, l'importateur doit se rapprocher du (ou des) bureau(x) de douane concerné(s) afin d'acquitter les droits et taxes exigibles. La déclaration en douane devra également être rectifiée... ».

Cette note a elle-même été remplacée par une nouvelle note du 28 mars 2020, toujours dans l'attente d'une décision de la Commission européenne, pour la raison suivante :

« Plusieurs services et opérateurs ont saisi le bureau Transports, fiscalité européenne (FID2) de difficultés d'application de la note susmentionnée, s'agissant en particulier de l'obligation de

dépôt préalable à l'importation d'une demande d'admission en franchise, d'y indiquer l'inventaire détaillé de l'envoi et des informations à transmettre pour l'octroi de l'agrément. Compte tenu des circonstances exceptionnelles imposées par la crise sanitaire actuelle et afin de faciliter les formalités de dédouanement des matériels sanitaires au profit des personnes contaminées et des unités de secours, les opérateurs sont invités à suivre les nouvelles modalités prévues... ».

L'incertitude demeurait ainsi pour l'importateur à la fin mars 2020, alors même que ce n'est que par un arrêté du 20 mars 2020 (*J.O.*, 22 mars 2020) que l'État dotait l'agence Santé publique France d'une enveloppe exceptionnelle de 850 millions (150 par un arrêté du 11 mars) d'euros aux fins d'acquisition de matériels au titre de la prévention épidémique et la constitution de stocks stratégiques, en sus d'une dotation de 150 millions d'euros!

C'est finalement par une décision du 3 avril 2020 (C(2020)2146 final que la Commission européenne accordait aux États demandeurs (dont le Royaume-Uni) une franchise de droits de douane et de TVA pour les importations de biens destinés à lutter contre le COVID-19 (masques, kit dépistage, respirateurs...) ; cette franchise est rétroactive (effet au 30 janvier 2020) ; toutefois, elle ne concerne que les importations destinées à des dons, mais non les acquisitions d'entreprises pour leurs agents ou pour en assurer le commerce au sein de l'Union.