



HAL
open science

L'Union douanière européenne, à la croisée des chemins

Jean-Luc Albert

► **To cite this version:**

Jean-Luc Albert. L'Union douanière européenne, à la croisée des chemins. *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, 2023, 2023 (2), pp.243. hal-04553238

HAL Id: hal-04553238

<https://amu.hal.science/hal-04553238v1>

Submitted on 19 Apr 2024

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.

L'Union douanière européenne, à la croisée des chemins

Jean-Luc ALBERT

Professeur Aix-Marseille Université, CEFF, Aix-en-Provence, France

Etablir une chronique douane est toujours de nature quelque peu subjective tant les questionnements sont variés et l'actualité économique, juridique, riche en décisions, textes, initiatives... et ce dans un contexte marqué par une actualité internationale difficile et qui met en cause une partie non négligeable des échanges.

La présente chronique est centrée sur l'Union européenne et ses avancées vers un système juridiquement et fonctionnement plus intégré.

L'Union européenne en devenir douanier

Il est des périodes marquées par un ensemble de problématiques amenant à s'interroger sur le commerce international et sa pérennité.

Ne sommes-nous pas en train d'assister, en dehors des soubresauts du quotidien, à un déclin des grands principes GATT/OMC fondateurs du commerce international alors même que l'Union européenne persiste dans sa volonté de s'inscrire dans une démarche multilatérale d'ouverture des marchés et donc du marché intérieur ?

Cette vision consacrée par le juge de l'Union en 2005 n'est-elle pas à contre-courant des visions commerciales des autres « puissances économiques » avec ce questionnement complémentaire : être un grand marché fonde-t-il à soi seul l'idée de l'existence d'une réelle puissance économique.

Or, le Brexit, la crise Covid, la guerre russo-ukrainienne, les stratégies économiques des Etats-Unis, de la Chine, ... ont révélé, s'il le fallait encore, pour sortir l'Union européenne de son assoupissement commercial, l'importance d'une lecture en propre des questionnements commerciaux et de la défense des intérêts économiques de l'Union, intérêts en réalité qui ne sont pas nécessairement convergents entre les Etats membres de l'Union.

La Commission européenne vient d'énoncer en matière douanière une approche qui déborde ou transcende les approches traditionnelles du commerce international en soulignant l'importance d'un ensemble de valeurs qui en elles-mêmes ne sont pas nécessairement universellement partagées. Le développement de réglementations restrictives, un certain blocage du multilatéralisme¹, certaines tentatives destinées à disloquer la solidarité européenne sont autant de préoccupations amenant à une interrogation plus générale.

A – La douane européenne et l'énoncé d'un ensemble de valeurs

A l'issue du rapport établi par le Groupe des sages sur les défis auxquels l'Union douanière est confrontée, présenté début 2022, il apparaissait que quatre orientations devaient structurer une sorte de refondation de l'union douanière européenne : le commerce électronique, la gestion

¹ Même si l'on a assisté à l'aboutissement d'accords sur la biodiversité, la haute mer, ...

des risques, la gestion efficace de l'éventail croissant des tâches non financières des administrations douanières, la structure de la gouvernance future².

Ces questions essentielles ne relèvent en fait que d'une dimension fonctionnelle de l'union douanière européenne ; elles ne sont pas au cœur même de l'énoncé d'une politique douanière de l'union douanière européenne, de son renouvellement. De fait, la Commission européenne note bien les carences de la construction douanière européenne, certes déjà très intégrée mais encore insuffisamment.

Or, sur son site au travers de l' page « Union douanière de l'UE : questions et réponses sur le rapport du groupe des sages, la Commission précise que « Les services des douanes, qui auparavant percevaient uniquement des recettes, doivent désormais veiller en outre à ce que les valeurs auxquelles sont attachés les citoyens de l'Union, comme la durabilité, la sûreté, les droits de l'homme, les préoccupations en matière de santé et de sécurité – soient respectées lors de toutes les opérations douanières. Ce rôle s'élargira considérablement au fur et à mesure de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives environnementales et sociales, comme l'interdiction des produits issus du travail des enfants ou du travail forcé » !

Cet énoncé de « nouvelles valeurs » amène à s'interroger sur le développement d'une nouvelle lecture du commerce international mais aussi sur les législations que l'union européenne met ou mettra en œuvre et sur les conditions pratiques de la lecture par l'Union européenne des autres puissances économiques et de leurs pratiques. Comment ces approches vont-elles pouvoir s'appliquer concrètement à des marchandises en provenance de Chine ?

Or, la Commission met en avant l'idée que le cadre juridique douanier doit notamment permettre d'assurer le développement d'un commerce légitime. On peut s'interroger sur cette notion de commerce légitime qui conduit inévitablement à se demander si cette vision est bien conforme aux règles de l'OMC, ne conduit pas à des contentieux fondés sur une discrimination d'origine, à souligner le nombre désormais important de réglementations restrictives développées par l'Union européenne et constitutives d'obstacles au libre commerce international et ce nonobstant celles en relation avec certains Etats comme l'Iran, la Syrie, la Biélorussie, la Russie.

En ce sens, s'il existe une base juridique internationale fondatrice d'un droit international douanier que des constructions régionales viennent renforcer, les valeurs sous-tendues par la démarche européenne et exprimées par la Commission européenne ne vont-elles pas constituer une source nouvelle de contentieux autour des réglementations non tarifaires.

B – La nécessaire harmonisation des régimes de sanction en matière douanière

Faisant suite à un projet de directive finalement retiré fin 2020, le rapport de la Commission européenne présenté le 6 janvier 2023³ sur l'évaluation des infractions et sanctions douanières dans les Etats membres éclaire d'une façon évidente la nécessité de poursuivre les efforts européens en vue d'une telle harmonisation, à défaut d'une unification de la matière pénale en ce domaine.

Quel est le constat de la Commission ?

² Commission européenne, Union douanière de l'UE : Questions et réponses sur le rapport du groupe des sages, 31 mars 2022.

³ Bruxelles, le 6 janvier 2023, COM (2023) 5 final.

Des divergences importantes d'approche et de méthode entre les Etats membres, qui le demeurent, une insécurité en matière de concurrence au sein du marché intérieur, le fait que les fraudeurs soient tentés de choisir le système le plus faible.

Autant de constats déjà bien connus qui ont été encore récemment soulignés par Me Fabien Foucault, chantre de la sécurité juridique des opérateurs économiques⁴.

Le rapport en question confirme les différences de situation et le fait que seuls 14 Etats membres sur 27 ont mis en place un système répressif fondé à la fois sur des sanctions pénales et administratives, 8 n'ont que des sanctions pénales, deux uniquement des sanctions administratives et trois appliquent des sanctions essentiellement administratives. A cela il faut ajouter que ces sanctions sont peu similaires dans leur quantum, les procédures sont différentes, les voies de recours, les fondements des régimes de responsabilité... bref cette harmonisation paraît à l'évidence s'imposer pour éviter une concurrence accrue par la « moins-disance » répressive.

La position française en ce domaine sur ce rapport a été formulé de façon très synthétique ; la France fait partie des 8 pays qui n'appliquent que des sanctions pénales, mais a pu discuter certaines assertions du rapport sur les sanctions accessoires, sur le fait qu'elle ne tiendrait pas compte des circonstances atténuantes comme la bonne foi, la négligence, la coopération mais en revanche retiendrait les circonstances aggravantes.

C – L'accord de Windsor

Dire que l'accord conclu avec le Royaume-Uni au début de l'année 2023 va solutionner tous les problèmes et régler la question de la frontière douanière entre le Royaume-Uni et l'Union européenne est certainement très excessif. En d'autres temps, les commentaires auraient été nombreux ; prudence sans doute... en réalité cet accord qui conduit à un nouveau traité et non un simple protocole additionnel devait résoudre ce qui peut relever de la quadrature du cercle. Comment éviter la renaissance du conflit nord-irlandais tout en organisant une réelle frontière douanière entre Royaume-Uni et UE qui ne soit pas matériellement un obstacle à la libre circulation entre l'Irlande et l'Irlande du Nord ? D'aucuns se rappelleront sans doute que la douane britannique a des pratiques parfois laxistes en termes de contrôle.

La décision rendue le 8 mars 2022 par la CJUE et condamnant le Royaume-Uni parce que ce pays « en n'ayant pas pris en compte les montants corrects des droits de douane et » en n'ayant « pas mis à disposition le montant correct des ressources propres traditionnelles relatives à certaines importations de produits textiles et de chaussures en provenance de Chine, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » a manqué aux obligations tout « en ne communiquant pas toutes les informations nécessaires à la Commission européenne pour déterminer le montant des pertes de ressources propres traditionnelles et en ne fournissant pas, comme demandé, les motifs des décisions annulant les dettes douanières constatées » traduit bien un certain « laxisme » britannique ! Le litige était significatif : près de 2,5 Mds d'euros⁵ Le protocole nord-irlandais fruit de l'accord de sortie conclu en janvier 2020 fut contesté dès l'origine par l'un des partis importants de l'Irlande du Nord, le parti unioniste, mais aussi par des acteurs économiques locaux notant les difficultés d'approvisionnement en certains produits dans les commerces nord-irlandais. Allait-on vers cette particularité juridique qui voit le droit

⁴ Fabien FOUCAULT, Les enjeux et défis d'une harmonisation européenne du contentieux douanier ?, DF, n°8, févr. 2023, 106.

⁵ CJUE, *Commission contre Royaume-Uni*, aff. C-213/19, ECLI:EU:C:2022:167.

douanier de l'Union disparaître de l'espace nord-irlandais ? Mais alors où serait opéré le contrôle douanier des marchandises ? Le nouvel accord conclu le 27 février 2023 ne bouleverse pas la « donne juridique » avec la création de deux voies : l'une est dite verte pour les produits allant et restant en Irlande du nord et faisant l'objet d'un contrôle allégé, l'autre est dite « rouge » pour les produits allant en Irlande et dans le reste de l'UE. Là ce sont les contrôles douaniers usuels qui s'appliqueront ; en outre, le droit de l'union continuera à s'appliquer en Irlande du Nord avec le maintien d'une compétence de la CJUE. Un mécanisme de « veto » (qui n'en est pas un) dénommé « frein de Stormont », est organisé au profit de « 30 de l'assemblée législative nord-irlandaise. Or, ce « frein » ne viserait que les nouvelles législations et pourrait être contourné dans le cadre d'une procédure débouchant sur une décision commune du Royaume-Uni et de l'UE.

En somme, pour ceux qui ne voulaient plus de l'application du droit de l'Union en territoire nord-irlandais, cet accord ne résout rien. Il faudra en outre, s'il entre en application un jour, s'interroger sur le respect des règles européennes et le maintien d'un contrôle administratif adéquat. En somme, la question de la frontière douanière de l'UE reste posée.

D – Les travaux douaniers européens : le futur

Pour reprendre une formule sportive, l'Union européenne paraît avoir passé la « surmultipliée » !

Est-ce donc au contexte international, à une prise de conscience de l'importance de cet espace régional et de son apport, ... ? En tout état de cause la Commission européenne, nombre d'États membres aussi s'accordent sur un chantier important de, sinon la refonte, du moins du remaniement du cadre juridique et institutionnel douanier européen.

Le travail est déjà engagé autour du Code des douanes de l'Union ; il conduit à s'interroger sur la création d'une agence exécutive européenne et sur le développement des mécanismes de contrôle des administrations douanières nationales en vue d'une plus grande harmonisation des pratiques administratives. En somme ce qui est envisagé est présenté comme le développement d'une nouvelle gouvernance douanière européenne et ce à partir du plan d'action relatif à l'union douanière publié en 2020 par la Commission. La dimension informatique du processus devrait être menée à bien à l'horizon 2025.

Or, c'est à l'horizon 2030 que la Commission européenne positionne ses principaux objectifs réformateurs au travers de deux points : de nouvelles règles douanières, ce qui laisse entendre, notamment, la refonte du Code des douanes de l'Union, renforcer les synergies au sein des administrations douanières et avec d'autres autorités pour améliorer les contrôles.

L'ensemble doit mener, si cela n'est pas fait au travers de la création d'une douane européenne, à une approche uniforme des actions administratives.

Tout cela va dans le sens d'une intégration accrue du cadre juridique douanier. Ces travaux à long terme ne conduisent pas à élaborer une réelle stratégie douanière pour les entreprises européennes.

Or, parallèlement, une autre organisation poursuit dans sa dynamique douanière internationale, à savoir l'Organisation mondiale des douanes.

Le Conseil de coopération douanière, autrement dénommé Organisation mondiale des douanes, a en effet approuvé en 2022 son nouveau plan stratégique 2022-2025.

A titre liminaire introductif, cette organisation s'est définie comme suit :

« L'Organisation mondiale des douanes élabore des normes internationales, favorise la coopération et renforce les capacités en vue de faciliter le commerce légitime, de garantir un recouvrement juste des recettes et de protéger la société, en jouant un rôle de chef de file et en fournissant des orientations et un appui aux administrations des douanes. »

DEFINITION DE LA VISION D'AVENIR

« Rassembler les douanes pour un monde plus sûr et plus prospère. Les frontières séparent, les douanes rapprochent. »

VALEURS

« Nous sommes une organisation reposant sur les connaissances et tournée vers l'action. Nous croyons en des procédures de gouvernance transparentes, honnêtes et contrôlables. Nous sommes à l'écoute de nos Membres, des parties prenantes du secteur privé et de la société.

Nous faisons fond sur la technologie et l'innovation. Nous croyons en la participation, la diversité et le traitement et les opportunités équitables pour tous. ».

De fait, si l'Organisation mondiale du commerce est à l'origine d'une soixantaine d'accord multilatéraux, l'OMD est à l'origine ou gère une vingtaine d'accords.

Or, la « phraséologie » de la Commission européenne paraît particulièrement en relation avec celle de l'OMD.