

Assemblée nationale

DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 13 décembre 2006 à 16 h 15

Compte rendu n° 192

XII^E LEGISLATURE



**Présidence de M. Pierre Lequiller,
Président,**

- **Communication de M. François Guillaume sur le code des douanes communautaire (E 3026)**
- **Communication de M. Jean-Claude Lefort sur la mise en œuvre du 10^{ème} Fonds européen de développement (E 3326)**
- **Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution**

Compte rendu

SOMMAIRE

	Pages
I. Communication de M. François Guillaume sur le code des douanes communautaire (E 3026).....	3
II. Communication de M. Jean-Claude Lefort sur la mise en œuvre du 10 ^{ème} Fonds européen de développement (E 3326).....	6
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	9

I. Communication de M. François Guillaume sur le code des douanes communautaire (E 3026)

Présentant ce texte, **M. François Guillaume, rapporteur**, a indiqué qu'il comprend 200 articles et procède à une refonte complète du code des douanes communautaire (CDC) actuel et vise, dans le but d'alléger le coût du dédouanement, à simplifier la législation et les procédures douanières tant pour les opérateurs que pour l'administration.

La proposition de règlement doit être adoptée à l'automne 2007. Les dispositions d'application devant être approuvées à la fin 2008, l'ensemble du dispositif devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009.

Le projet de code des douanes modernisé introduit le concept de dédouanement centralisé, qui permettra le dépôt de la déclaration en douane électronique au bureau d'importation ou d'exportation, c'est-à-dire au lieu d'établissement de l'opérateur, quel que soit l'État membre par lequel les marchandises entrent ou sortent de l'Union européenne.

S'il constitue un progrès pour la fluidité du trafic, le dédouanement centralisé aboutit à ce que, pour tous les opérateurs, les contrôles physiques soient exceptionnels et réalisés, sauf exception, au bureau d'entrée, ce qui ne paraît guère cohérent avec le renforcement des contrôles liés aux mesures de sécurité, et au regard d'un contexte international marqué par le développement du terrorisme.

De plus, le dédouanement centralisé est une incitation forte à la concentration des flux physiques sur des plates formes portuaires et aéroportuaires, ainsi qu'à la concentration des formalités de dédouanement dans les pays à grande capacité logistique, à forte attractivité sociale et/ou fiscale. Concrètement, cela signifie que les procédures de dédouanement pourraient se concentrer sur Anvers et Rotterdam.

Le projet de code institue également le guichet unique, qui devra être réalisé par les Etats membres à l'horizon 2012. Il peut se définir comme une facilité qui permet aux opérateurs de concentrer l'ensemble des informations nécessaires, sous format standard, dans un seul point d'entrée, afin de satisfaire à l'ensemble de la réglementation, douanière, sanitaire, policière etc., relative à l'importation, l'exportation et au transit des marchandises.

Sans s'opposer au principe du guichet unique, la France observe que la condition de mise en oeuvre de cette mesure est une très grande coopération entre toutes les parties concernées, autorités douanières et autres administrations, ce qui serait délicat à organiser en France.

Par ailleurs, la proposition de refonte du CDC contient de réguliers renvois à la procédure de comitologie en vue de préciser les dispositions du futur règlement de base, voire de les simplifier.

Or la délégation proposée paraît excéder le champ de la délégation permise par l'article 202 du Traité CE. En effet, la simplification des dispositions contenues dans le règlement de base ne peut être considérée comme revêtant le caractère de mesures d'application.

C'est pourquoi il apparaît excessif, pour la France, d'accorder à la Commission, dans le cadre de la comitologie, le droit d'adopter des mesures de simplification d'un acte du Parlement européen et du Conseil. Dans ces conditions, il devrait, au moins, être proposé de supprimer l'article du projet de code qui accorde à la Commission un tel droit.

S'agissant des frais et des coûts, l'article 32 de la proposition de refonte du CDC prévoit qu'aucun frais n'est perçu par les autorités douanières pour l'accomplissement des contrôles douaniers ou tout autre acte requis par l'application de la législation douanière.

La France considère, en vertu du principe de subsidiarité, qu'il est de la compétence de chaque Etat membre de décider de la gratuité des services rendus.

En ce qui concerne la TVA et les accises, le texte proposé semble méconnaître les dispositions fiscales qui figurent actuellement dans les directives 77/388/CEE modifiée pour la TVA et 92/12/CEE pour les droits d'accises.

En effet, les régimes douaniers communautaires, qu'ils soient économiques ou suspensifs, n'ont aucune influence au regard des droits d'accises (qui sont exigibles en sortie de régime suspensif des accises) et ils ne peuvent prétendre suspendre une TVA dont le fait générateur n'intervient, en application de l'article 10-3 de la sixième directive, qu'à la sortie du régime suspensif.

Au total, le texte de la Commission poursuit une grande ambition, que la France partage entièrement, mais certains aspects du projet suscitent des difficultés, tant sur le plan de la faisabilité technique ou administrative (guichet unique) que sur celui du respect de la subsidiarité (dispositions supprimant la perception de frais pour l'accomplissement des contrôles douaniers) et de la cohérence du droit communautaire (compatibilité du futur code avec la directive TVA).

Compte tenu de ces observations, la Délégation a *adopté*, sur la proposition du rapporteur, les *conclusions* suivantes :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Code des douanes modernisé) – Mettre en œuvre la stratégie le programme communautaire de Lisbonne,

Considérant l'enjeu que représente, pour les entreprises et la renforcement de la compétitivité de l'Union européenne, l'adoption d'un Code des douanes communautaire modernisé, qui tient compte de la mise en œuvre d'un environnement douanier informatisé,

Considérant que la proposition de règlement suscite, en l'état, des difficultés tant sur le plan de la faisabilité technique et administrative que sur celui du respect du principe de subsidiarité et de la cohérence du droit communautaire,

Demande que :

- les Etats membres veillent à ce que le dédouanement centralisé ne se traduise pas par une concentration des procédures sur les ports de Rotterdam et d'Anvers, qui bénéficient d'une forte attractivité sociale et/ou fiscale ;

- la mise en place du guichet unique permette un niveau de protection élevé de la santé et de la sécurité des consommateurs, en faisant en sorte que les normes de contrôle ne soient pas alignées sur les moins-disantes d'entre elles ;

- soient levées les incertitudes concernant, d'une part, les risques d'incompatibilité avec les directives relatives à la TVA et aux droits d'accises que pose la suspension de ces prélèvements sur certains régimes douaniers et, d'autre part, les risques d'atteinte à la subsidiarité que pose la suppression envisagée de la possibilité, pour les Etats membres, de percevoir des frais sur les actes requis pour l'application de la législation douanière ;

- soit strictement encadré le droit de la Commission de recourir, aux fins d'appliquer les dispositions du futur Code, à la procédure de comitologie, afin de s'assurer que la délégation des compétences d'exécution ne concerne, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, que les « mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de la réglementation de base ».

II. Communication de M. Jean-Claude Lefort sur la mise en œuvre du 10^{ème} Fonds européen de développement (E 3326)

M. Jean-Claude Lefort, rapporteur, a indiqué que la mise en place du 10^{ème} FED, le fonds d'aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), doit se faire en plusieurs étapes.

A ce stade, le protocole financier du 10^{ème} FED, fixant le montant de l'enveloppe financière accordée aux pays ACP pendant la durée du prochain FED, a été négocié avec les pays ACP et approuvé lors du Conseil ministériel UE/ACP de Port-Moresby (1^{er} et 2 juin 2006).

Les Etats membres se sont également accordés sur le texte de l'accord interne du 10^{ème} FED, qui arrête le montant de l'aide aux pays ACP, mais aussi celui de l'aide aux pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté européenne et les frais de gestion à **22,682 milliards d'euros pour la période 2008-2013**.

Cet accord doit être ratifié par les parlements nationaux avant novembre 2007, faute de quoi les flux d'aide aux pays ACP risquent d'être suspendus.

Contrairement à ce qui s'était fait pour les FED précédents, l'accord interne du 10^{ème} FED n'inclut ni le détail des règles de programmation ni le fonctionnement de la comitologie du prochain FED. La Commission a fait le choix de traiter ces questions dans un règlement séparé, aujourd'hui soumis à l'examen de la Délégation.

La plus importante des dispositions de ce texte consiste à soumettre au comité du FED, pour avis, non plus les propositions de financement individuelles, c'est-à-dire les projets d'aide concrets, mais des programmes d'action annuels, fixant les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention et les résultats attendus.

La France a indiqué qu'elle souhaite maintenir l'approbation des propositions de la Commission projet par projet au comité du FED. Sa demande est confortée par les dispositions qu'elle a fait inscrire dans l'accord interne concernant la prorogation des règles du FED en vigueur, sauf accord contraire des Etats membres à l'unanimité.

Sur la proposition du rapporteur, la Délégation a *approuvé* ce texte, tout en soutenant la position des autorités françaises.

A l'issue de cet exposé, le rapporteur a dressé un état des lieux des négociations des accords de partenariat (APE).

Ce sujet a déjà été débattu, en juillet dernier, à la suite de la présentation d'un rapport devant la Délégation et de l'adoption, par celle-ci, de conclusions qui ont fait l'objet d'un vote unanime.

Le rapporteur a indiqué qu'une déclaration conjointe UE-ACP sur la revue des négociations prévoit d'élaborer un rapport qui devra être examiné au premier semestre 2007 par le Conseil des ministres ACP-UE, rapport « *qui pourra comprendre des recommandations et qui ouvrira la voie à l'achèvement des négociations relatives aux APE à la fin de 2007.* »

C'est l'Allemagne qui sera donc en charge de cette question. Ce pays a déjà fait savoir qu'il cherchera à convoquer le Conseil ministériel conjoint UE-ACP pour faire la revue des négociations fin mai 2007.

Par ailleurs, le 16 novembre dernier, le Commissaire européen en charge du commerce extérieur, M. Peter Mandelson, déclarait que si le délai de fin 2007 pour la tenue des négociations n'était pas respecté, ce serait une « *catastrophe* ».

Plus près de nous, le 23 novembre 2006, l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE adoptait une résolution sur l'état des négociations APE.

Dans cette déclaration, elle invite la Commission à veiller à ce que la compatibilité des relations commerciales ACP-UE avec les règles de l'OMC « *ne prenne pas le pas sur l'objectif général du développement durable* » et que les APE doivent « *en premier lieu contribuer au développement socioéconomique durable des pays ACP* ».

Les Présidents et chefs de gouvernement des pays ACP s'inquiétaient, le 8 décembre, que la Commission n'ait pas « *présenté d'alternatives aux APE actuels contrairement à l'article 34 de Cotonou* ».

Le rapporteur a insisté sur le fait que ce rappel n'est pas tant fait pour dire que la Délégation avait vu juste que pour souligner les pressions de la Commission et sa volonté de passer en force. Cela n'est pas raisonnable pour les pays ACP ni politiquement responsable pour l'Union européenne.

En effet, au-delà de la question du contenu, le problème majeur posé aujourd'hui est la date à laquelle devraient se terminer les négociations, à savoir le 31 décembre 2007. Cette date semble totalement hors d'atteinte.

S'il est vrai que l'OMC peut effectivement être saisie de plaintes contre le maintien du régime commercial asymétrique dont bénéficient les pays ACP, le fait que cette organisation a établi un lien entre les négociations « cycle de développement » de Doha, qui n'est toujours pas terminé, et les négociations ACP-UE est à faire valoir sans complexe.

D'autre part, le fait que sur 6 régions ACP, deux d'entre elles - les Caraïbes et le Pacifique - semblent être en mesure de conclure les négociations à la date évoquée peut permettre à la Commission de faire valoir à l'OMC notre bonne volonté et gagner ainsi un délai supplémentaire de la part de pays membres de l'Organisation, tels que la Brésil ou l'Inde par exemple.

L'intervention du rapporteur a été suivie d'un débat.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le rapporteur pour cette communication, qui constitue le prolongement de son excellent rapport d'information présenté à la Délégation au mois de juillet.

M. Jean-Claude Lefort, rapporteur, a insisté sur le fait qu'il faut prendre les devants, puisque l'Allemagne fera le point sur cette question mi-2007. Seules deux régions ont achevé les négociations des APE, les quatre autres régions et en particulier toute l'Afrique est encore exclue du nouveau cadre de partenariat. L'Union européenne risque d'être attaquée à l'OMC par les autres membres de l'Organisation. Du fait du lien étroit qui existe entre les négociations de Doha et celles des APE, il faut éviter que « les foudres » de l'OMC ne

s'abattent sur l'Union européenne. Il n'est pas nécessaire pour cela de fixer un délai précis, et l'on peut considérer qu'un délai d'un an est raisonnable. L'Union européenne doit adopter cette position prudente, raisonnable et positive, pour éviter d'avoir à venir se défendre devant les panels de l'Organisme de Règlement des Différends de l'OMC.

M. François Guillaume a formulé deux observations :

L'Europe a cédé devant les Etats-Unis et les pays émergents. Le résultat est que les accords de Cotonou sont nettement moins favorables aux pays ACP que ne l'étaient les accords de Lomé.

D'autre part, l'appui aux pays en voie de développement ne passe pas par l'OMC. Il faut impérativement instaurer de fortes dérogations aux règles du commerce international en faveur de ces pays, au-delà des aides traditionnelles, puisqu'ils n'arrivent pas à décoller.

M. Jean-Claude Lefort, rapporteur, a rappelé qu'il avait présenté sur ce sujet des pistes dans son rapport d'information précité. Il a ajouté qu'il s'agit également de donner un signe positif aux pays ACP. Il semble possible d'obtenir un délai supplémentaire d'un an.

La Délégation a alors *adopté les conclusions* suivantes :

« *La Délégation,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les conclusions adoptées par la Délégation le 5 juillet 2006 sur la négociation des accords de partenariat économique (APE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP),

Considérant les demandes réitérées des pays ACP de faire du développement la pierre angulaire des APE et le très faible état d'avancement des négociations de ces accords entre les quatre régions d'Afrique subsaharienne et la Commission européenne ;

Considérant le fait que la Commission n'a toujours pas examiné des solutions alternatives aux APE comme le prescrit l'article 37§ 6 de l'Accord de Cotonou et que l'article 37§4 du même accord prévoit l'examen, par les parties, de l'opportunité d'accorder un délai supplémentaire pour les négociations ;

1. Réitère ses conclusions adoptées le 5 juillet 2006 sur les APE, en soulignant la nécessité de conclure des accords contribuant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement agréés par l'ONU, afin de ne pas transformer le partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP en variable d'ajustement des règles de l'Organisation mondiale du Commerce ;

2. Juge nécessaire de demander à l'OMC la prorogation de la dérogation accordée par cette organisation le 14 novembre 2001 aux pays ACP, qui sécurise jusqu'au 31 décembre 2007 les préférences commerciales non réciproques actuellement octroyées par l'Union européenne, afin que ce délai supplémentaire permette aux quatre régions d'Afrique subsaharienne de conclure sans précipitation les négociations, en tenant pleinement compte de leurs intérêts en matière de protection de leur industrie naissante et de leur agriculture vivrière et de renforcement de leurs dépenses sociales de base. »

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Point B

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les huit textes suivants :

➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Conseil concernant la production et la commercialisation des oeufs à couver et des poussins de volailles de basse-cour (version codifiée) (document **E 3345**).

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté et l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant (document **E 3331**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et le Brésil. Proposition de règlement du Conseil concernant la mise en œuvre de l'accord conclu par la CE à l'issue des négociations menées dans le cadre du paragraphe 6 de l'article XXIV du GATT de 1994, modifiant et complétant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (document **E 3339**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et le Canada. Proposition de règlement du Conseil concernant la mise en œuvre de l'accord conclu par la CE à l'issue des négociations menées dans le cadre du paragraphe 6 de l'article XXIV du GATT de 1994, modifiant et complétant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (document **E 3349**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3030/93 relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers (document **E 3350**) ;

- proposition de règlement du Conseil, modifiant le règlement (CE) n° 1255/96 portant suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun sur certains produits industriels, agricoles et de la pêche (document **E 3352**).

➤ *Institutions européennes*

- règlement (EURATOM, CE) du Parlement européen et du Conseil relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret (version codifiée) (document **E 3247**).

➤ *Pêche*

- proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire de l'accord de partenariat en matière de pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local du Groenland, d'autre part (document **E 3341**).

➤ *Politique économique*

- proposition de décision du Conseil concernant la participation de la Communauté à l'augmentation de capital du Fonds européen d'investissement (document **E 3314**).

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué que la Commission européenne propose d'augmenter de 50 % le capital nominal du Fonds européen d'investissement, et prévoit que la Communauté européenne souscrive à hauteur de 100 millions d'euros pour maintenir à 30 % la part de la Communauté dans le capital total du Fonds.

Ce Fonds a été créé en 1994 par la Communauté européenne, la Banque européenne d'investissement et plusieurs institutions financières. Depuis sa création, le Fonds a apporté son soutien à environ 270.000 P.M.E dans l'Union européenne et les pays en voie d'adhésion, au moyen d'investissements en capital-risque et de garanties d'emprunts. Les opérations du Fonds exercent un effet de levier, et le Fonds joue donc un rôle important pour remédier aux défaillances du marché qui limitent l'accès des PME aux financements et entravent ainsi leur potentiel de croissance. Maintenir et développer l'activité du Fonds s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Or, le Fonds aura épuisé ses ressources propres d'ici à la mi-2007 ; aussi son conseil d'administration a-t-il proposé d'augmenter le capital. Il s'agira de la première augmentation de capital du Fonds depuis sa création, et aucune autre augmentation de capital ne sera demandée pendant la période 2007-2013. Le cadre financier établi pour 2007-2013 prévoit à cet effet une dotation de 100 millions d'euros.

La Délégation a *approuvé* la proposition de décision.

➤ *Politique sociale*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail (Version codifiée) (document **E 3348**).

Ce texte a été *approuvé* par la Délégation.

➤ *Transports*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie et modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil (document **E 2657**).

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé que cette proposition avait pour objectif de revoir les règles générales d'octroi du concours financier communautaire à des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie. A la suite de l'accord institutionnel du 17 mai 2006

sur le cadre financier pluriannuel 2007-2013, l'enveloppe budgétaire globale accordée pour ces réseaux a été fixée à 8,168 milliards d'euros, dont 8,013 milliards d'euros pour les transports et 155 millions d'euros pour l'énergie. Il importe de souligner que la préoccupation de la France était d'éviter un saupoudrage des aides, afin de concentrer le soutien communautaire sur les projets prioritaires.

La Délégation a *approuvé* la proposition de règlement.