



N° 1341

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 1042), *autorisant l'adhésion de la France au protocole d'amendement à la **convention** internationale pour la simplification et l'harmonisation des **régimes douaniers** (ensemble trois appendices),*

PAR M. HENRI SICRE,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LE CADRE DE LA REVISION DE LA CONVENTION DE KYOTO	7
A - L'ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES CADRE DE LA NEGOCIATION DE LA CONVENTION DE KYOTO REVISEE	7
1) La structure de l'Organisation mondiale des douanes	7
2) Le rôle de l'Organisation mondiale des douanes	7
a) <i>L'élaboration de normes douanières uniformes</i>	7
b) <i>Un rôle de conciliateur</i>	8
B - LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION	9
1) La nécessité d'une révision	9
2) Les difficultés rencontrées lors des négociations et l'état des ratifications	9
3) La longueur de la procédure de ratification par la France	10
II - LES PRINCIPALES INNOVATIONS DU PROTOCOLE D'AMENDEMENT A LA CONVENTION DE KYOTO	11
A - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX	11
1) La prise en compte des nouvelles technologies.....	11
2) La création d'un Comité de gestion de la Convention	11
B - LES DISPOSITIONS CLES DE LA CONVENTION REVISEE	11
C – IMPACT DE LA CONVENTION DE KYOTO REVISEE SUR LA LEGISLATION FRANÇAISE	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
ANNEXE : ETUDE D'IMPACT	13

Mesdames, Messieurs,

La douane joue un rôle décisif dans le développement des échanges internationaux et du marché mondial. Des régimes douaniers efficaces peuvent avoir une forte incidence sur la compétitivité économique des nations.

La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto) signée le 18 mai 1973 est entrée en vigueur le 25 septembre 1974. Elle s'est révélée obsolète au regard de l'accroissement des échanges internationaux et des progrès technologiques.

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a donc procédé à une révision et à une actualisation de cette Convention afin de la rendre conforme aux exigences actuelles qu'impose le commerce international.

Le 26 juin 1999, le Conseil général de cette organisation a adopté la Convention de Kyoto révisée pour conférer une base à la mise en place de régimes douaniers modernes et efficaces.

Tel est l'objet du protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers soumis à votre examen.

I – LE CADRE DE LA REVISION DE LA CONVENTION DE KYOTO

Créée en 1952 sous le nom de Conseil de coopération douanière, devenue en 1993 Organisation mondiale des douanes, l'OMD a pour mission d'élaborer des politiques d'harmonisation des lois douanières existantes. Cette organisation est née de la volonté des États de procéder à la simplification de procédures déjà existantes et utilisées dans le cadre des négociations au sein du GATT. L'OMD compte aujourd'hui 162 membres.

A - L'Organisation mondiale des douanes cadre de la négociation de la convention de Kyoto révisée

Le Conseil de coopération douanière avait élaboré la convention de Kyoto et l'OMD a procédé à sa révision.

1) La structure de l'Organisation mondiale des douanes

La structure de l'OMD s'apparente à celles des autres institutions de ce type. Le Conseil général rassemble les Directeurs généraux des douanes des pays membres et se réunit une fois par an. Dans son travail, le Conseil général est assisté de plusieurs conseils, comités techniques et d'un secrétariat général qui a son siège à Bruxelles. Depuis 1999, le secrétaire général de l'OMD est un français, M. Michel Danet, réélu en juin 2003 à ce poste.

L'OMD a formé plusieurs partenariats avec des organisations internationales (CNUCED, OMC, PNUD, etc.) afin de fournir l'assistance requise. Elle constitue un carrefour utile pour favoriser dialogues et échanges entre les administrations douanières du monde entier.

2) Le rôle de l'Organisation mondiale des douanes

a) L'élaboration de normes douanières uniformes

L'OMD veille à l'application de près d'une vingtaine de conventions, notamment celles sur la simplification des régimes douaniers, la mise en place d'une nomenclature tarifaire, ou la prévention de certains types d'infractions douanières tels que la fraude commerciale, le non respect des droits de propriété intellectuelle, le commerce des déchets toxiques, le

blanchiment d'argent sale, le trafic de drogues, le commerce d'animaux en voie de disparition, etc.

Afin de faire en sorte que toutes les règles et propositions élaborées par l'OMD puissent être respectées à l'échelle mondiale, le secrétariat général de l'organisation supervise l'élaboration d'une série d'outils de formation et de coopération. A cet effet, des forums et des séminaires sont fréquemment mis en œuvre par l'OMD en faveur de ses membres. Les textes de l'OMD sont rédigés dans plusieurs langues, cependant, les langues officielles sont l'anglais et le français.

Par ailleurs, l'OMD a unifié les méthodes de codification des marchandises. Avant 1950, chaque pays avait sa propre nomenclature douanière. Afin de pouvoir accélérer la poursuite des négociations multilatérales au sein de l'OMC ou dans le cadre de la conclusion d'accords comme l'ALENA, le MERCOSUR, etc., l'OMD a instauré le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH), qui sert de base à la détermination des tarifs douaniers et à l'établissement de plusieurs statistiques du commerce international. Ce système, qui est utilisé par presque tous les pays du monde, prend la forme d'un ordre hiérarchique bien établi. Il permet à un commerçant de savoir précisément le classement tarifaire de toute marchandise.

L'OMD travaille en collaboration avec les représentants des Etats membres et les différents législateurs nationaux afin d'uniformiser la désignation et la codification des marchandises. Les règles qui s'en dégagent intéressent autant les grandes entreprises multinationales que les petits exportateurs. Presque 100% des échanges mondiaux sont concernés. Outre la matière douanière (SH, valeur d'origine, lutte contre la fraude, procédures, etc.), le champ d'action de l'OMD couvre les domaines reliés à l'éthique, l'organisation, et l'administration des douanes.

b) Un rôle de conciliateur

L'OMD joue un rôle de conciliateur ; même s'il ne s'agit pas d'un tribunal, l'organisation s'engage à intervenir en cas de situation litigieuse entre les Etats lors de l'interprétation et de la mise en œuvre des conventions douanières internationales.

Le comité technique permanent de l'OMD est chargé, aux termes de la Convention de Kyoto, d'arbitrer les différends non directement réglés par les parties contractantes. Ce rôle sera désormais dévolu, dans la convention de Kyoto révisée, au Comité de gestion prévu à cet effet.

B - Les enjeux de la négociation

1) La nécessité d'une révision

Une soixantaine de pays, dont la France, ont adhéré à la convention de Kyoto. Toutefois, compte tenu de l'évolution des procédures douanières et des modes de dédouanement, la nécessité d'une révision de cet instrument est rapidement apparue indispensable. Celle-ci a été engagée par l'OMD. La France y a participé en collaboration avec plusieurs pays européens, les Etats-Unis et le Japon. La révision a abouti, après trois années de travaux, à la réécriture de l'ensemble du texte : corps de la convention, annexe générale et annexes spécifiques, et à la rédaction d'un protocole d'amendement signé par le Conseil général de l'OMD le 26 juin 1999.

Les dispositions révisées entreront en vigueur après que quarante parties contractantes auront déposé leurs instruments de ratification ou d'adhésion ou signé le protocole sans réserve de ratification.

2) Les difficultés rencontrées lors des négociations et l'état des ratifications

Les principaux problèmes ont porté sur la compétence des organismes internationaux plus que sur le fonds. La détermination du statut des observateurs au comité de gestion chargé de suivre l'application et de régler les différends issus de la convention révisée a fait l'objet d'un désaccord entre les Etats-Unis et la Chine en raison de l'application de ce statut à Taiwan.

Pour l'Union européenne, s'est posé le problème de la répartition des compétences entre la Commission et les Etats membres, la détermination des annexes spécifiques à adopter par les quinze Etats-membres et la Commission européenne. Au niveau européen, ces questions ont été examinées en Comité de législation douanière et en groupe d'union douanière puis les positions communautaires ont été défendues en groupe de travail de l'OMD.

La Commission recommande que les quinze Etats membres déposent ensemble leurs instruments de ratification avant le 1^{er} mai 2004 afin de donner un signal fort aux pays en développement. Seuls quatre Etats (France, Belgique, Pays-Bas et Autriche) n'ont pas encore ratifié le texte (les Pays-Bas et l'Autriche ont annoncé un dépôt au début de l'année 2004. En effet l'OMD souhaite que les pays européens adhèrent à la convention rapidement afin d'inciter les pays en développement à adopter les normes de fonctionnement des douanes.

Au niveau mondial, le Japon et le Canada ont d'ores et déjà ratifié le texte et quatorze Etats sont Parties contractantes (Algérie, Australie, Canada, Chine, Japon, Maroc, Lettonie, Nouvelle Zélande, Slovaquie, République de Corée, Zimbabwe, République tchèque, Ouganda, Lesotho).

3) La longueur de la procédure de ratification par la France

D'après le ministère des Affaires étrangères, la lenteur de la ratification est liée à la procédure parallèle mise en œuvre par l'Union européenne. Les retards sont essentiellement dus aux processus de négociations au sein des groupes de travail européens et à la volonté de la Commission européenne qui a tenté en vain d'accroître sa position au sein de l'OMD.

En ce qui concerne la France, une première demande d'information sur la procédure a été adressée par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) le 9 juillet 1999 à la direction de la coopération européenne du ministère des Affaires étrangères. La sous-direction des accords et traités a répondu le 2 août 1999 en demandant l'envoi du texte authentifié. En raison d'un retard de l'OMD, cette transmission n'a pu avoir lieu qu'en octobre 1999.

Des échanges entre le ministère des Affaires étrangères et la DGDDI ainsi qu'au sein de groupes de travail européens ont eu lieu entre 1999 et 2002 sur les thèmes de négociations qui viennent d'être évoqués. Le dossier définitif a été instruit à partir du mois d'août 2002 par la direction des affaires juridiques du quai d'Orsay. Un projet de loi d'adhésion suite à la communication par la DGDDI d'un exposé des motifs et d'une étude d'impact a été transmis au secrétariat général du Gouvernement en février 2003. Le projet de loi et la convention ont ensuite été soumis au Conseil d'Etat le 1^{er} juillet 2003.

II - LES PRINCIPALES INNOVATIONS DU PROTOCOLE D'AMENDEMENT A LA CONVENTION DE KYOTO

Ce texte est une réécriture de la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, elle figure dans l'appendice I. Il comporte une annexe générale (appendice II) rappelant notamment les définitions des normes, les formalités de dédouanement, les conditions de contrôles douaniers et les recours . L'appendice III compte dix annexes spécifiques de A à K, traitant respectivement de l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier, de l'importation, de l'exportation, des entrepôts de douanes et zones franches, du transit, de la transformation, de l'admission temporaire, des infractions douanières, des procédures spéciales et des règles d'origine.

A - Les principes fondamentaux

1) La prise en compte des nouvelles technologies

Au cours de la révision, on a tenu compte d'un certain nombre d'impératifs comme l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ainsi que des nouvelles techniques douanières. Ce protocole met en œuvre de nouvelles règles dans le cadre du contrôle douanier.

Parmi les nouveaux principes régissant la Convention de Kyoto révisée, on peut citer l'engagement pris par la douane de faciliter transparence et prévisibilité au profit de tous les intervenants du commerce international et l'engagement de l'OMD à coopérer avec d'autres autorités compétentes en la matière ainsi qu'avec les milieux commerciaux, et à mettre en œuvre les normes internationales pertinentes.

2) La création d'un Comité de gestion de la Convention

Un Comité de gestion est créé par la Convention révisée. Il permet à toutes les Parties contractantes d'être entendues tout au long de l'évolution et de la gestion de l'accord. Il doit s'assurer que toutes les dispositions soient tenues à jour. Il tient un rôle de conciliateur ou d'arbitre en cas de différend non résolu entre les Parties entre elles.

B - Les dispositions clés de la Convention révisée

De nouvelles dispositions telles que les normes transitoires et les directives aident les gouvernements à remplir leurs obligations : accords d'assistance administrative, transparence et droit de recours.

La Convention de Kyoto révisée facilitera les échanges grâce aux dispositions légales qui figurent dans l'annexe générale, ainsi que dans les chapitres et annexes spécifiques. Ces dispositions énoncent la manière d'appliquer des régimes simples mais efficaces permettant d'octroyer un maximum de facilités aux marchandises et aux voyageurs.

L'annexe générale de la convention révisée recommande la mise en œuvre de régimes simplifiés et harmonisés et l'amélioration constantes des techniques de contrôle douanier, l'utilisation maximale des technologies de l'information, des systèmes informatisés, le transfert de fonds électronique, l'instauration d'une concertation en bonne et due forme avec les milieux commerciaux dans un esprit de partenariat entre la douane et les entreprises. Elle prévoit grâce à des interventions coordonnées avec d'autres institutions, de faciliter l'accessibilité de chacun aux renseignements disponibles avant l'arrivée des marchandises. Elle met en œuvre un système de règlement des différends transparent en matière douanière

Tels sont les éléments clés de la Convention de Kyoto révisée que les administrations des douanes modernes doivent appliquer.

C – Impact de la Convention de Kyoto révisée sur la législation française

D'après l'étude d'impact figurant en annexe, l'adoption de la Convention de Kyoto révisée n'impliquera pas de modification de la législation française car la plupart de ses dispositions trouvent leur équivalent dans le code des douanes national et le code des douanes communautaire, et sont déjà appliquées en France.

La France ne fera pas de réserve lors de la ratification de ce texte. Seule une déclaration relative au champ d'application géographique de l'accord sera jointe à l'instrument de ratification, en vertu de l'article 10 de la Convention telle qu'amendée. Cette déclaration précisera que la convention telle qu'amendée par le présent protocole s'applique au territoire douanier de la République française tel que défini à l'article 1er du Code des douanes français (territoire métropolitain et départements d'outre-mer).

CONCLUSION

La Convention de Kyoto révisée est l'instrument qui facilitera l'application des régimes douaniers à l'échelon mondial. Lorsqu'elle sera mise en œuvre à grande échelle, elle donnera aux échanges internationaux la prévisibilité et l'efficacité que le commerce moderne exige.

Elle est une des pièces maîtresses du dispositif mis en place conjointement par l'OMD pour faciliter des échanges. Il est nécessaire que la France ratifie ce texte le plus rapidement possible afin de respecter ses engagements au sein de l'Union européenne.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 13 janvier 2004.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1042).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte du protocole d'amendement figure en annexe au projet de loi (n° 1042).

ANNEXE

Etude d'impact

I. État de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances

:

La révision de la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de 1973 a été effectuée afin de pallier les insuffisances réglementaires de cette dernière et ainsi prendre en compte l'évolution des procédures et des modes de dédouanement intervenue depuis plus de vingt ans.

II. Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi :*
Sans objet.

** d'intérêt général:*
La clarté d'un texte refondu et modernisé ne peut qu'inciter à une meilleure coopération entre administrations douanières et, ce faisant, faciliter le développement des échanges internationaux.

** financière :*
Sans objet.

** de simplification des formalités administratives :*
L'esprit du texte est de rendre les formalités douanières, quels que soient les procédures ou modes de dédouanement utilisés, les moins contraignantes pour les opérateurs du commerce et participer en cela au développement de la fluidité des échanges commerciaux internationaux.

** de complexité de l'ordonnement juridique :*
La plupart des dispositions proposées par la convention de Kyoto révisée trouvent leur équivalent dans le code des douanes national et le code des douanes communautaire et sont par conséquent d'ores et déjà appliquées par l'administration des douanes françaises.

N° 1341 : Projet de loi : protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers