

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (68)912

Vol. 1968/0155

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(68) 912 final

Bruxelles, le 4 décembre 1968

Proposition d'une

DECISION DU CONSEIL

sur les modalités permettant de constater et le cas échéant
de compenser les détournements de
recettes douanières

(présentée par la Commission au Conseil)

COM(68) 912 final

EXPOSE DES MOTIFS

A. Introduction

I. Conditions dans lesquelles a été établie la présente proposition

La Résolution du Conseil du 11 mai 1966 (annexe I de l'annexe II du document R/609/66) a prévu (paragraphe 3) que "sur demande d'un Etat membre, la Commission constate après l'élimination des droits de douane intracommunautaires les détournements de recettes douanières d'une certaine importance ...

Sur recommandation ou proposition de la Commission, le Conseil ou les Etats membres :

- ou bien instituent un système général de péréquation,

- ou bien prennent des mesures particulières en vue de compenser les détournements de recettes,

selon l'importance et le caractère des détournements constatés".

Le paragraphe 4 de la Résolution précise qu'à cet effet "La Commission, en coopération avec les Etats membres, étudie :

- les modalités permettant de constater les détournements de recettes douanières au détriment des pays destinataires des marchandises;

- les critères applicables à la répartition des perceptions douanières entre les Etats membres,

et fait une communication au Conseil, dès que possible et au plus tard 9 mois avant l'élimination des droits de douane intracommunautaires".

Le 4 mars 1968, la Commission a adressé au Conseil la communication qui lui avait été demandée (doc. SEC(68)

658 final du 4/3/68).

.../...

...

Le 30 juillet 1968 le Conseil de Ministres, suite à cette communication a adopté la résolution suivante :

"1. Le Conseil invite la Commission, suite à la communication qu'elle lui a transmise par lettre du 6 mars 1968, à lui présenter, avant la fin du mois de septembre 1968, une proposition concernant les modalités permettant de constater et, le cas échéant, de compenser les détournements de recettes douanières.

Il charge le Comité des Représentants Permanents de lui faire rapport à ce sujet avant la fin du mois d'octobre 1968.

2. Le système de constatation des détournements de recettes douanières devra être d'une application aussi simple et automatique que possible. Il pourra notamment reposer sur des statistiques faisant apparaître les détournements effectifs de recettes douanières enregistrés au cours de la période de calcul correspondante, ou sur une comparaison entre les recettes obtenues pendant une période de calcul donnée et celles réalisées durant une période de référence correspondante.

3. Indépendamment de la mise au point des modalités visées au paragraphe 1, le Conseil réaffirme la nécessité de poursuivre l'harmonisation des législations douanières, notamment en vue d'éliminer, dans la mesure du possible, les causes des détournements de recettes douanières."

La présente proposition a été élaborée pour répondre à la demande du Conseil. Son contenu ne constitue en aucune façon une prise de position de la Commission à l'encontre d'un système tendant à mettre en commun les recettes douanières. Un tel système qui permettrait de rendre sans objet les effets des détournements de recettes douanières conserve toujours la préférence de la Commission. De toute façon, les mesures proposées devraient être remplacées à partir du 1er janvier 1970 par un régime plus conforme aux nécessités du développement de l'Union douanière.

II. Principes de base retenus

1°) Définition du détournement de recettes.

Il a été considéré qu'il n'y avait détournement de recettes que si une marchandise tierce

- a) était importée dans un premier Etat membre et y acquittait les droits du tarif douanier commun
- b) était ensuite réexpédiée en l'état dans un second Etat membre, la notion de réexpédition en l'état devant toutefois être définie et recouvrir certaines opérations de peu d'importance dont la marchandise aurait pu être l'objet
- c) faisait l'objet dans le second Etat membre d'une déclaration en douane permettant sa libre consommation dans cet Etat.

2°) Exclusion de la méthode globale

Il n'est pas apparu possible de retenir une méthode reposant sur les variations globales des recettes douanières de chacun des Etats membres.

Un système de ce genre aurait en effet conduit à de nombreuses contestations car il aurait fallu pour chaque Etat :

- a) choisir une base de départ correcte correspondant uniquement aux recettes douanières de produits tiers effectivement consommés dans cet Etat
- b) corriger les chiffres éventuellement obtenus compte tenu des modifications du tarif douanier commun
- c) déterminer les causes exactes des variations, celles-ci pouvant fort bien trouver leur origine ailleurs que dans des détournements de recettes.

Ces graves inconvénients auraient d'ailleurs déjà été soulignés dans la précédente communication de

la Commission. Ces observations ont conduit la Commission à retenir une méthode basée sur l'analyse des importations effectuées dans chacun des Etats membres et en provenance des autres. Dans ses travaux la Commission n'a pas perdu de vue que le système à envisager d'une part ne devrait pas gêner les usagers du commerce international et d'autre part devrait présenter un caractère simple, souple, automatique, facile à contrôler et non susceptible de ce fait de conduire à des graves contestations entre Etats membres.

A partir de ces principes conformes au contenu de la résolution du Conseil du 30 juillet 1968 la Commission a mis au point les propositions analysées ci-dessous.

B. Contenu de la proposition

Article 1

Avant d'élaborer sa proposition la Commission a examiné quelles étaient les données dont disposaient les Etats membres dans les documents déposés par les importateurs lors de l'introduction des marchandises provenant des autres Etats membres. Il a été constaté que :

- 1°) en France en Allemagne et en Italie les importateurs doivent indiquer l'origine des marchandises.
- 2°) aux Pays-Bas, mis à part le trafic intrabénéluxien, le même renseignement doit figurer sur la déclaration d'importation.
- 3°) en Belgique et au Luxembourg, mis à part le trafic intrabénéluxien, seule la provenance est à indiquer.

Pour déceler les détournements de recettes tels qu'ils ont été définis ci-dessus et compte tenu des constatations faites en examinant les renseignements fournis sur les déclarations en douane, il est apparu logique de retenir le principe selon lequel le travail administratif nécessaire devrait être

.../...

effectués par l'Etat membre aux dépens duquel ces détournements auraient été commis.

La notion d'origine utilisée dans quatre Etats membres ne permettrait pas, à elle-seule, de déceler à partir des déclarations en douane les marchandises tierces réexpédiées en l'état d'un autre Etat membre car il est possible que certaines transformations ou ouvraisons n'aient pas enlevé l'origine tierce et conféré l'origine de l'Etat membre à de telles marchandises mais il convient de souligner qu'il est plus facile de savoir si une marchandise a été réexpédiée en l'état que de déterminer si une ouvraison ou une transformation n'a pas enlevé à une marchandise son origine tierce primitive.

Dans ces conditions, les importateurs à qui il est actuellement demandé dans quatre Etats d'indiquer l'origine de toute marchandise importée, ne devraient pas rencontrer de difficulté pour répondre d'une façon ou d'une autre sur chaque déclaration à la question de savoir si la marchandise déclarée est d'origine tierce et a été réexpédiée en l'état d'un Etat membre après y avoir été soumise aux droits inscrits au tarif douanier commun.

Pour ces raisons l'article 1, sous réserve des dispositions de l'article 4, prescrit aux Etats membres de faire en sorte que la réponse à cette question puisse être fournie sur les déclarations en douane d'importation, le choix de la méthode retenue étant laissé aux autorités nationales.

L'application de cet article ne devrait pas poser de problèmes graves. Seuls les importateurs de l'U.E.B.L. qui jusqu'à présent avaient seulement l'obligation d'indiquer la provenance des marchandises devraient à l'avenir fournir un renseignement supplémentaire au demeurant en général en leur possession ou facile à obtenir puisque des indications plus détaillées en la matière (origine) sont déjà habituellement fournies sans difficulté dans quatre autres Etats membres. Pour ces derniers, il devrait donc être généralement aisé de fournir ce renseignement.

.../...

Il convient également de souligner que les importateurs n'auront aucun intérêt à ne pas donner correctement le renseignement qui leur sera demandé puisque cette information n'aura généralement aucune incidence sur le déroulement des formalités d'importation et en particulier sur le montant des taxes qu'ils auront à acquitter. Certes il est possible que dans certains cas le renseignement demandé ne soit pas exactement connu de l'importateur mais le nombre de cas restera limité et les erreurs ainsi commises de bonne foi s'équilibreront sensiblement entre Etats membres.

Article 2

L'article 2 a pour objet de préciser dans quelles conditions seront calculés les détournements de recettes décelés par le tri des déclarations d'importations.

Il est tout d'abord prévu (paragraphe 1er) que les renseignements chiffrés à fournir devront l'être par espèce tarifaire et par Etat membre de provenance. La période d'application du mécanisme prévu a été fixée à six mois. L'indication de l'espèce tarifaire et du pays de provenance est apparue indispensable pour les raisons suivantes:

- l'espèce tarifaire est à la base du calcul du détournement puisque ce dernier est fonction du taux du tarif douanier commun applicable à la marchandise réexpédiée en l'état. De plus elle permet de déterminer quels sont les produits sur lesquels des détournements de recettes ont été constatés et rend ainsi possible l'application des dispositions de l'article 4 analysées ci-après.
- l'Etat de provenance permet de déterminer pour un Etat membre les sommes qui lui sont dues par chacun des autres. Les compensations peuvent ainsi être effectuées sans difficultés et cette information rend également plus aisée l'application des dispositions de l'article 4.

Le paragraphe 2 de l'article 2 fournit les règles de calcul des droits de douane pouvant être réclamé à partir de l'examen des déclarations. Ces déclarations étant établies dans le pays de destination définitive, il est possible que les marchandises y afférentes aient séjourné pendant un certain temps dans le premier Etat membre après y avoir été dédouanées.

Il aurait été difficile de déceler la date à laquelle l'acquittement des droits du TDC a eu lieu. Aussi est-il précisé que le taux à prendre en considération devra être celui en vigueur à la date du 1er janvier 1969. Le choix de cette date a été fait afin d'éviter des litiges et en tenant compte du fait que la date du 1er janvier est également généralement retenue soit pour suspendre les droits de douane soit pour reconduire les suspensions antérieures.

Des problèmes plus délicats se sont posés pour fixer des règles concernant la valeur devant servir de base au calcul des droits détournés. La valeur déclarée dans le pays de destination définitive comprend en effet généralement, d'une part, les frais supportés par la marchandise pendant son séjour dans le premier Etat membre et d'autre part, si la marchandise est passée entre les mains d'un commerçant à marge bénéficiaire ou la commission de ce dernier. Si les frais encourus pendant le séjour de la marchandise sont connus et apparaissent clairement dans les documents commerciaux joints à la déclaration, ils doivent être déduits exactement de la valeur déclarée si celle-ci en tient compte. S'ils ne sont pas connus et si la valeur à déclarer doit être franco frontière pays de destination définitive, il y a lieu de déduire de celle-ci un pourcentage forfaitaire égal à 5 % de cette valeur.

Le même raisonnement a été suivi pour la commission ou la marge bénéficiaire, le pourcentage forfaitaire étant fixé pour l'une ou l'autre à 10 %.

.../...

Il est clair que cette méthode conduit à certaines inexactitudes mais cet inconvénient est inévitable dans la mesure où le résultat doit être obtenu d'une façon simple et automatique.

Article 3

L'article 3 fixe les tâches dévolues à la Commission et les conditions dans lesquelles s'effectue la péréquation. Celle-ci doit en premier lieu (paragraphe 1er) recevoir de chacun des Etats membres les états récapitulatifs par espèce, tarifaire et Etat membre de provenance. Il est prévu que ces documents doivent être adressés à la Commission avant le 1er avril 1970.

La Commission doit ensuite établir à l'intention du Conseil un rapport faisant apparaître la situation débitrice ou créditrice de chacun des Etats membres par rapport aux autres (paragraphe 2).

Cette situation une fois établie il est prévu que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée arrête, sur proposition de la Commission, les compensations qui résultent de la situation débitrice ou créditrice (§ 2) et que les Etats membres doivent effectuer entre eux.

Article 4

Au cours des études préparatoires la Commission a constaté que l'Union économique belgo-luxembourgeoise dispose d'une caisse commune pour les droits de douane du tarif douanier commun et qu'il n'y avait donc pas pour ces deux Etats membres à prévoir un système permettant de déterminer les détournements éventuels de recettes commis à l'intérieur de cette union aux dépens de l'un ou de l'autre de ses membres.

La réglementation en vigueur à l'intérieur du Benelux fait apparaître également que les Pays-Bas et l'U.E.B.L. ont jusqu'à présent renoncé entre eux à procéder à une péréquation des droits de douane.

Il aurait donc été inopportun d'imposer à ces trois Etats pour le trafic intracommunautaire les concernant exclusivement un système de péréquation des recettes douanières.

Compte tenu de cette situation il a paru souhaitable de permettre aux Etats de ne pas procéder aux travaux administratifs visés ci-dessus soit pour toutes les marchandises, soit pour tous les autres Etats membres, lorsque de telles limitations pourraient être réciproquement décidées.

Tel est l'objet de l'article 4. Ses dispositions permettront donc le maintien de la situation existant dans les échanges intrabeneluxiens. Elles pourront également conduire à une limitation sensible de l'application des articles 1 à 3 lorsque deux ou plusieurs Etats membres estimeront qu'ils peuvent renoncer réciproquement aux péréquations pouvant résulter de leurs échanges ou que seuls leurs échanges portant sur certains produits doivent être surveillés.

Il est clair que dans de tels cas seuls les détournements constatés pour les produits surveillés pourront donner lieu à péréquation.

Article 5

La méthode retenue revêt un caractère automatique.

Il a cependant été jugé opportun de prévoir une procédure de contrôle confiée à une commission constituée par un représentant de chaque Etat membre et de la Commission. Cette commission pourra examiner les conditions pratiques dans lesquelles sont établies et vérifiées les déclarations visées à l'article 1er et établira un rapport annuel général concernant l'application de la présente décision. Elle pourra donc notamment se rendre dans les bureaux de douane et procéder également au contrôle des calculs faits dans chacun des Etats membres en application de l'article 2.

.../...

Article 6

L'article 6 fournit les définitions de l'Etat membre de provenance et de la notion de réexportation en l'état. La définition de l'Etat membre de provenance n'appelle pas de commentaire particulier : il s'agit de l'Etat d'où la marchandise a été réexpédiée directement dans l'Etat membre de destination définitive.

En ce qui concerne la notion de réexportation en l'état la Commission a estimé que certaines opérations de manipulations effectuées avant réexpédition ne modifiaient pas l'état des marchandises. Pour ce faire elle a utilisé certains principes retenus lors de l'élaboration des décisions prises en vertu de l'article 10 par. 2 du Traité sans toutefois retenir et ce pour des raisons tenant aux nécessités commerciales toutes les opérations qui à l'époque avaient été considérées comme ne permettant pas d'octroyer le régime du prélèvement compensateur.

Proposition d'une

DECISION DU CONSEIL

sur les modalités permettant de constater et le
cas échéant de compenser les détournements de
recettes douanières

(présentée par la Commission au Conseil)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

VU le Traité instituant la Communauté Economique Européenne, et
notamment son article 235,

VU la proposition de la Commission,

VU l'avis du Parlement Européen,

VU l'avis du Comité Economique et Social,

CONSIDERANT que la Communauté Economique Européenne est fondée sur une
Union douanière dont la mise en place est réglée pour l'essentiel par
les dispositions du Titre I chapitre I du Traité;

CONSIDERANT que ce chapitre du Traité comporte un ensemble de prescrip-
tions précises, en ce qui concerne notamment l'abolition des droits de
douane entre Etats membres, l'établissement et la mise en place pro-
gressive du tarif douanier commun ainsi que les modifications ou les
suspensions autonomes des droits de celui-ci; que par contre, si ledit
chapitre contient dans son article 27 une disposition prévoyant que les
Etats membres procèdent, avant la fin de la première étape et dans la
mesure nécessaire, au rapprochement de leurs dispositions législatives,
réglementaires et administratives en matière douanière, il ne confère
pas aux institutions de la Communauté le pouvoir d'arrêter des disposi-
tions permettant d'assurer l'encaissement des droits de douane du tarif
douanier commun par l'Etat membre où la marchandise importée d'un pays
tiers est consommée;

Considérant qu'un système conforme à l'article 201 ne peut pas encore être
mis en vigueur;

Considérant qu'il paraît nécessaire d'éviter les détournements de recettes
douanières qui résulteraient de la perception dans l'Etat membre de prime
abord des droits du tarif douanier commun lorsque la marchandise ainsi dé-
douanée serait réexportée en l'état dans un second Etat membre;

Considérant qu'à cette fin il est souhaitable de définir la notion de
réexportation en l'état en s'appuyant sur des critères simples à
constater;

.../...

CONSIDERANT qu'il est souhaitable de confier à l'Etat membre aux dépens duquel sont commis les détournements de recettes le soin de déceler les marchandises qui en sont la cause;

CONSIDERANT que les droits de douane détournés doivent être calculés d'une façon aussi simple et exacte que possible et que les sommes découlant du passage dans le premier Etat membre ne doivent pas être pris en considération dans ce calcul;

CONSIDERANT que les détournements ainsi constatés doivent faire l'objet d'une compensation;

CONSIDERANT que si deux ou plusieurs Etats membres le désirent il doit être possible d'exclure pour leurs échanges l'application du mécanisme prévu soit totalement, soit partiellement;

CONSIDERANT que les conditions d'application de la procédure permettant de constater les détournements doivent être contrôlées et qu'à cet effet il est nécessaire d'associer la Commission et les Etats membres;

CONSIDERANT que les mesures prises doivent être remplacées à partir du 1er janvier 1970 par un régime plus conforme aux nécessités du développement de l'union douanière,

A ARRETE LA PRESENTE DECISION :

Article premier

Sous réserve des dispositions de l'article 4, à compter du 1^{er} juillet 1969 les déclarations d'importation déposées dans chaque Etat membre et portant sur des marchandises remplissant les conditions de l'article 9 par. 2 et 10 par. 1 du Traité doivent faire ressortir s'il s'agit de marchandises qui primitivement introduites des pays tiers dans l'Etat membre de provenance ont été, après avoir acquitté les droits du tarif douanier commun, réexpédiées en l'état dans l'Etat membre de destination.

Article 2

1. Les autorités compétentes des Etats membres établiront, pour le deuxième semestre de l'année 1969, par Etat membre de provenance, un état récapitulatif des opérations visées à l'article 1 et détermineront par espèce tarifaire le montant des droits de douane y afférents.

2. Pour le calcul du montant des droits de douane

- le taux à prendre en considération sera celui en vigueur au 1^{er} janvier 1969

- la valeur à prendre en considération ne tiendra pas compte

a) de tous les frais supportés sur le territoire de l'Etat membre de provenance notamment de ceux se rapportant au stockage, à la réexpédition et au transport des marchandises. Dans le cas où la valeur déclarée comprendrait de tels frais mais que ceux-ci n'auraient pas été individualisés, cette valeur sera diminuée d'un pourcentage égal à 5 %.

b) de la marge bénéficiaire ou de la commission obtenue sur le territoire de l'Etat membre de provenance lorsque les marchandises auront été réexpédiées dans l'Etat membre de destination définitive par un commerçant faisant profession d'acheter et de revendre les marchandises ou agissant comme commissionnaire à la vente. Dans le cas où la valeur déclarée comprendrait une telle marge bénéficiaire ou une telle commission mais que leur montant ne pourrait être individualisé, cette valeur sera diminuée d'un pourcentage égal à 10 %.

c) des droits de douane perçus.

.../...

Article 3

1. Les états visés à l'article 2 seront adressés à la Commission avant le 1er avril 1970.

2. La Commission établira et adressera au Conseil avant le 1er juillet 1970 un rapport faisant ressortir par Etat membre

- 1°) le montant des droits encaissés dans cet Etat pour des marchandises tierces réexpédiées en l'état dans les autres Etats membres
- 2°) le montant des droits correspondant aux marchandises tierces importées dans cet Etat après avoir été réexpédiées en l'état des autres Etats membres
- 3°) la différence positive ou négative entre le montant visé au 1°) et celui visé au 2°)

3. Au vu de ce rapport, le Conseil statuant à la majorité qualifiée arrêtera, sur proposition de la Commission, les compensations résultant des dispositions du paragraphe 2 de cet article, que les Etats membres devront effectuer entre eux.

Article 4

A la demande conjointe de deux ou plusieurs Etats membres la Commission décide que dans les échanges entre lesdits Etats les articles 1 à 3 ne s'appliquent pas ou ne s'appliquent qu'à certains produits.

.../...

Article 5

Une commission de contrôle constituée par un représentant de chaque Etat membre et présidée par un représentant de la Commission est habilitée à contrôler dans chaque Etat membre les conditions pratiques dans lesquelles sont établies et vérifiées les déclarations visées à l'article 1er.

Cette commission établit avant le 1er avril 1970 un rapport général concernant l'application de la présente décision à l'attention de la Commission qui le transmettra au Conseil en même temps que le rapport visé au paragraphe 2 de l'article 3.

Article 6

Pour l'application de la présente décision on entend

- par Etat membre de provenance celui d'où la marchandise a été réexpédiée directement dans l'Etat membre de destination définitive
- par réexportation en l'état le fait de réexpédier une marchandise sans y apporter de modification ou en lui ayant simplement fait subir une ou plusieurs des opérations suivantes:
 - a) manipulations destinées à assurer la conservation en l'état pendant le transport et le stockage des marchandises importées (aération, étendage, réfrigération, extraction de parties avariées et opérations similaires)
 - b) changements d'emballages et divisions et réunions de colis
 - c) apposition sur les produits eux-mêmes ou sur leurs emballages de marques, d'étiquettes, ou d'autres signes distinctifs similaires.

Article 7

La présente décision est destinée à tous les Etats membres.

Fait à Bruxelles, le

Pour le Conseil

Le Président