COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.10.2019
COM(2019) 482 final

2019/0234 (NLE)

Proposition de

# DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes, en ce qui concerne la modification de la convention**

# EXPOSÉ DES MOTIFS

## 1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (ci-après, le «comité mixte PEM»), dans la perspective de l'adoption d'une décision du comité mixe PEM modifiant la convention

## 2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

### 2.1. La convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes

La convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes arrête les dispositions concernant l'origine des marchandises échangées dans le cadre des accords de libre-échange pertinents conclus entre les parties contractantes.

Le système paneuro-méditerranéen de cumul de l'origine permet l'application du cumul diagonal entre les 26 parties contractantes à la convention, à savoir: l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse, l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Palestine[1], la Syrie, la Tunisie, la Turquie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie, le Kosovo[2], les Îles Féroé, la République de Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine. Il établit un cadre multilatéral de règles d'origine pour un réseau d'accords de libre-échange et s'applique sans préjudice des principes énoncés dans ces accords. La convention est entrée en vigueur dans l'Union européenne le 1er mai 2012.

L'Union européenne est partie à la convention[3].

### 2.2. Le Comité mixte PEM

Le comité mixte PEM institué par l'article 3, paragraphe 1, de la convention adopte les modifications à apporter à la convention, en assure la gestion et veille à sa bonne mise en œuvre. Conformément à l'article 12 du règlement intérieur du comité mixte PEM, les décisions de ce dernier sont adoptées à l'unanimité des parties contractantes à l'égard desquelles la convention est entrée en vigueur, qui sont présentes ou représentées à la réunion du comité mixte PEM.

Les parties contractantes à l'égard desquelles la convention est entrée en vigueur disposent d'un droit de vote. Chaque partie contractante dispose d'une voix.

### 2.3. L'acte envisagé du comité mixte PEM

Engagé en 2012, le processus de modification de la convention s'est déroulé au sein d'un groupe de travail qui s'est réuni au moins deux fois par an. Durant ce processus, les États membres ont été régulièrement associés au moyen de différents forums (le groupe d'experts douaniers – section de l'origine, le groupe «Union douanière» du Conseil, le Comité de la politique commerciale).

---

1 Cette désignation ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.

2 Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

3 JO L 54 du 26.2.2013, p. 4.

Le 27 novembre 2019, lors de sa 9e réunion, le comité mixte PEM doit adopter une décision relative à la modification de la convention (l'«acte envisagé»).

L'objectif de l'acte envisagé est de modifier les règles d'origine afin de les faire mieux correspondre à la réalité économique. L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 4, paragraphe 3, point a), qui se lit comme suit: «Le comité mixte arrête par voie de décision les modifications à apporter à la présente convention, y compris les modifications des appendices.». La dernière phrase de l'article 4, paragraphe 3, point a), se lit comme suit: «Les décisions visées au présent paragraphe sont exécutées par les parties contractantes conformément à leur législation propre.»

Les modifications apportées à la convention devraient être applicables à partir du 1er janvier 2021. Toutefois, la date de leur mise en œuvre effective pourrait devoir être modifiée afin de tenir compte des procédures internes que les autres parties contractantes doivent mener à bien avant cette date.

## 3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la convention prévoient plusieurs assouplissements et éléments de modernisation supplémentaires qui sont cohérents avec ceux déjà approuvés par l'Union dans d'autres accords récents [l'accord économique et commercial global (AECG) entre l'Union européenne et le Canada, l'accord de libre-échange entre l'UE et le Viêt Nam, l'accord de partenariat économique entre l'UE et le Japon, l'accord de partenariat économique régional entre l'UE et la Communauté de développement de l'Afrique australe] ou régimes préférentiels (système de préférences généralisées). Les modifications concernent l'introduction de règles généralement plus souples et simplifiées auxquelles l'industrie de l'UE aura plus de facilité à se conformer et qui amélioreront ainsi sa compétitivité à l'exportation. Le texte modifié n'apporte aucun changement aux dispositions institutionnelles de la convention actuelle.

### 3.1. Précisions sur les règles d'origine modifiées

(a) Dérogations

La convention modifiée codifie la pratique actuelle selon laquelle les parties contractantes peuvent convenir bilatéralement de règles dérogeant aux règles communes prévues par la convention et rend cette pratique plus transparente en imposant que lesdites dérogations fassent l'objet d'une notification (article 1er, paragraphe 3). Les dérogations existantes resteraient en vigueur et ne seraient pas soumises à l'obligation de notification (article 1er, paragraphe 2).

(b) Produits entièrement obtenus – Conditions «navires»

Les conditions dites «navires» contenues dans l'ensemble de règles modifiées sont plus simples et garantissent une plus grande souplesse (article 3, paragraphe 2). Par rapport au texte actuel, certaines conditions ont été supprimées (par exemple, les exigences spécifiques relatives à l'équipage); d'autres ont été modifiées afin de garantir un assouplissement accru (par exemple la propriété).

(c) Ouvraisons ou transformations suffisantes – Calcul sur la base d'une moyenne

L'ensemble de règles modifiées offre à l'exportateur la possibilité de demander aux autorités douanières l'autorisation de calculer le prix départ usine des produits et la valeur des matières non originaires sur la base d'une moyenne, afin de prendre en compte les fluctuations des

coûts et des taux de change (article 4, paragraphes 3 à 6). Cela devrait offrir une plus grande prévisibilité aux exportateurs.

(d) Tolérance

La tolérance actuelle est fixée à 10 % en valeur du prix départ usine du produit (article 5).

Le texte proposé (article 5) prévoit pour les produits agricoles une tolérance de 15 % du poids net du produit et pour les produits industriels une tolérance de 15 % en valeur du prix départ usine du produit (article 5).

La tolérance en poids introduit un critère plus objectif, et un seuil de 15 % devrait garantir un niveau suffisant de clémence. Elle garantit également que la fluctuation internationale du prix des matières premières n'a pas d'incidence sur l'origine des produits agricoles.

(e) Cumul

Le texte proposé (article 7) maintient le cumul diagonal pour tous les produits. En outre, il prévoit un cumul intégral généralisé pour tous les produits à l'exception des textiles et des vêtements relevant des chapitres 50 à 63 du système harmonisé (SH).

Par ailleurs, pour les produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH, il prévoit le cumul bilatéral intégral. Enfin, les parties contractantes auront la possibilité de se mettre d'accord pour étendre également le cumul intégral généralisé aux produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH.

(f) Séparation comptable

Conformément aux règles en vigueur (article 20 de la convention), les autorités douanières peuvent autoriser le recours à la séparation comptable lorsque «la tenue de stocks distincts [...] entraîne un coût ou des difficultés matérielles considérables». La règle modifiée (article 12) prévoit que les autorités douanières peuvent autoriser la séparation comptable «[s]i des matières fongibles originaires et non originaires sont utilisées».

Lorsqu'il demandera une autorisation de séparation comptable, l'exportateur ne sera plus tenu de justifier le fait que la tenue de stocks distincts entraîne un coût ou des difficultés matérielles considérables; il lui suffira d'indiquer que des matières fongibles sont utilisées.

Dans le cas du sucre, qu'il s'agisse d'une matière ou d'un produit final, les stocks originaires et non originaires ne devront plus être conservés physiquement séparés.

(g) Principe de territorialité

Les règles actuelles (article 11) autorisent que certaines ouvraisons ou transformations soient effectuées en dehors du territoire sous certaines conditions, à l'exclusion des produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH. Les règles proposées (article 13) ne contiennent plus d'exclusion pour les textiles.

(h) Non-modification

La proposition de règle de non-modification (article 14) prévoit une plus grande clémence pour la circulation des produits originaires entre les parties contractantes. Elle devrait éviter les situations dans lesquelles les produits pour lesquels le caractère originaire ne fait aucun doute sont exclus du bénéfice du taux préférentiel à l'importation parce que les exigences formelles de la disposition relative au transport direct ne sont pas remplies.

(i) Interdiction des ristournes ou exonérations des droits de douane

En vertu des règles en vigueur (article 14), le principe général de l'interdiction des ristournes s'applique aux matières mises en œuvre dans la fabrication d'un produit. En vertu des règles

modifiées (article 16), l'interdiction est supprimée pour tous les produits, à l'exception des matières mises en œuvre dans la fabrication de produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH (textiles et habillement). Néanmoins, le texte prévoit également certaines exceptions à l'interdiction des ristournes des droits de douane pour ces produits.

(j) Preuve de l'origine

Les règles modifiées (article 17, paragraphe 1) introduisent un type unique de preuve de l'origine (certificat EUR.1 ou déclaration d'origine), au lieu de la double approche EUR.1 et EUR-MED, ce qui simplifie considérablement le système. Cela devrait améliorer le respect des règles par les opérateurs économiques en évitant les erreurs dues à la complexité des règles et faciliter la gestion par les autorités douanières. En outre, cela ne devrait pas avoir d'incidence sur la capacité de vérification des preuves de l'origine, qui reste la même.

Les règles modifiées (article 17, paragraphe 3) prévoient également la possibilité de convenir de l'application d'un système d'exportateurs enregistrés (REX). Ces exportateurs enregistrés dans une base de données commune seront chargés d'établir eux-mêmes des attestations d'origine sans passer par la procédure de l'exportateur agréé. L'attestation d'origine aura la même valeur juridique que la déclaration d'origine ou que le certificat de circulation des marchandises EUR.1. Les règles modifiées prévoient également la possibilité de recourir, à l'avenir, à des certificats d'origine délivrés électroniquement (article 17, paragraphe 4).

(k) Validité de la preuve de l'origine

Il est proposé de prolonger de 4 à 10 mois la période de validité de la preuve de l'origine (article 23). Cela devrait également garantir une plus grande clémence pour la circulation des produits originaires entre les parties.

### 3.2. Précisions sur les règles de liste modifiées

*3.2.1. Produits agricoles*

(a) Valeur et poids

La limite applicable aux matières non originaires était exprimée uniquement en valeur. Les nouveaux seuils sont exprimés en poids afin d'éviter la fluctuation des prix et des taux de change (par exemple, ex Chapitre 19, ex Chapitre 20, 2105, 2106), avec la suppression de certaines limites pour le sucre (par exemple, Chapitre 8 ou position 2202 du SH).

L'ensemble de règles modifiées a relevé le seuil de poids (de 20 % à 40 %) et introduit la possibilité, pour certaines positions, d'utiliser au choix la valeur ou le poids. Les chapitres et les positions du SH concernés par le changement sont notamment: ex 1302, 1704 (poids ou valeur dans la règle modifiée), 18 (1806: poids ou valeur dans la règle modifiée), 1901.

(b) Adaptation aux habitudes d'approvisionnement

Pour d'autres produits agricoles (à savoir les huiles végétales, les fruits à coque, le tabac), des règles plus souples adaptées à la réalité économique sont proposées, notamment pour les chapitres 14, 15, 20 (y compris la position 2008), 23 et 24 du SH. L'ensemble de règles modifiées établit un équilibre entre l'approvisionnement régional et mondial (chapitres 9 et 12 du SH). Les règles ont également été simplifiées (réduction des exceptions) dans les chapitres 4, 5, 6, 8, 11 et ex-13.

*3.2.2. Produits industriels (à l'exception des textiles)*

Le compromis proposé contient des modifications considérables par rapport aux règles actuelles:

- en ce qui concerne un certain nombre de produits, la règle actuelle relative au chapitre contient une double condition cumulative. Celle-ci est réduite à une condition unique (chapitres 74, 75, 76, 78 et 79 du SH);

- un grand nombre de règles particulières dérogeant à la règle relative au chapitre ont été supprimées (chapitres 28, 35, 37, 38 et 83 du SH). Cette approche plus horizontale simplifie le paysage pour les opérateurs et la douane;

- l'inclusion, dans l'actuelle règle relative au chapitre, d'une règle alternative offre à l'exportateur davantage de choix pour satisfaire au critère d'origine (chapitres 27, 40, 42, 44, 70 et 83, 84 et 85).

Tous ces changements se traduisent par des règles de liste actualisées et modernisées, qui permettent généralement de satisfaire plus facilement aux critères d'obtention du caractère originaire d'un produit. En outre, la possibilité susmentionnée de recourir à une moyenne pendant une période donnée pourrait introduire une simplification accrue pour les exportateurs.

*3.2.3. Matières textiles*

En ce qui concerne les textiles et les vêtements, de nouvelles possibilités ont été introduites en ce qui concerne le perfectionnement passif et les tolérances. De nouveaux processus conférant le caractère originaire ont également été introduits pour ces produits, en particulier pour les tissus, qui deviendraient plus facilement disponibles. Enfin, le cumul intégral bilatéral s'appliquera également à ces produits. Ce cumul permettra de prendre en compte les transformations appliquées aux matières textiles (par exemple le tissage, le filage, etc.) dans le processus de production dans la zone de cumul.

Les modifications apportées à la convention deviendront applicables le [1er janvier 2021] entre les parties contractantes qui auront effectivement introduit ces modifications à la convention, ou les références auxdites modifications, dans leurs protocoles relatifs aux règles d'origine.

## 4. BASE JURIDIQUE

### 4.1. Base juridique procédurale

*4.1.1. Principes*

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également les instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*[4]».

[4] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

*4.1.2. Application en l'espèce*

Le comité mixte PEM est une instance créée par un accord, à savoir la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes.

L'acte que le comité mixte PEM est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 4 de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

### 4.2. Base juridique matérielle

*4.2.1. Principes*

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union.

*4.2.2. Application en l'espèce*

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique commerciale commune.

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 207, paragraphe 3, et l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

### 4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, paragraphe 3, et l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

## 5. INCIDENCE BUDGETAIRE

Les modifications de la convention PEM reposent sur un principe de modernisation des règles d'origine dans le but de les aligner sur les nouvelles tendances définies par les accords de libre-échange conclus récemment. Les règles modifiées de la convention PEM contiennent essentiellement des éléments de modification des procédures douanières et des éléments de modernisation, tels que:

- ouvraisons ou transformations suffisantes – Calcul sur la base d'une moyenne: le fait de calculer le prix départ usine et la valeur des matières non originaires sur la base d'une moyenne, en tenant compte des fluctuations du marché, offrira aux exportateurs une plus grande prévisibilité;
- preuve de l'origine: elle fait l'objet d'une simplification puisqu'un seul type de certificat d'origine sera utilisé – le certificat EUR.1;
- validité de la preuve de l'origine: le prolongement de 4 à 10 mois de la période de validité introduit une plus grande clémence pour la circulation des produits originaires.

Ces modifications de la convention PEM n'ont aucune incidence mesurable sur le budget de l'UE étant donné qu'elles visent essentiellement la facilitation des échanges et la consolidation des pratiques modernes par les autorités douanières. Des possibilités de facilitation sont prévues dans les domaines qui continuent à relever de la compétence des

autorités, sans qu'il soit porté atteinte au contenu des règles (séparation comptable, preuves de l'origine, recours à des moyennes). Certains aspects de la simplification (comme la réduction des critères applicables aux navires) introduisent une plus grande prévisibilité en supprimant les conditions dont le respect est actuellement difficile à contrôler par les autorités douanières, tandis que d'autres aspects (non-modification) ont trait à la logistique mais ne portent pas atteinte au contenu des règles.

Bien que les dispositions relatives à la ristourne de droits soient modifiées, l'interdiction frappant cette pratique est maintenue dans le secteur des textiles et de l'habillement, qui demeure l'un des principaux secteurs des échanges dans la zone PEM. Les règles modifiées codifient le statu quo en maintenant l'interdiction appliquée actuellement avec certaines parties contractantes. La proposition de généraliser le cumul intégral dans la zone PEM vise à renforcer les structures existantes des échanges au sein de la zone et leur complémentarité, mais ne devrait pas influer de manière significative sur les droits de douane perçus dans l'UE, dans la mesure où les produits concernés par le cumul devront répondre à leur propre exigence de valeur ajoutée dans la zone pour pouvoir bénéficier de préférences, comme c'est le cas actuellement.

Les modifications apportées aux règles de liste dans le secteur des produits agricoles et des produits agricoles transformés ont essentiellement pour effet d'adapter la méthodologie, sans porter atteinte au contenu des règles. Les seuils existants, qui sont actuellement exprimés en valeur, seront exprimés en poids. Ce critère est plus objectif et plus facilement contrôlable par les autorités douanières. La simplification des règles par produit applicables aux produits industriels devrait avoir une incidence limitée sur les recettes provenant des droits de douane étant donné que, dans bien des cas, elle entraînerait plutôt des changements dans les schémas d'approvisionnement qu'une augmentation des importations préférentielles en provenance des pays PEM qui se substitueraient aux importations auparavant soumises aux droits à l'importation. De ce fait, l'incidence de ces modifications sur les recettes provenant des droits de douane est impossible à quantifier.

Pour ce qui est des échanges et de leurs incidences sur l'utilisation des préférences, les assouplissements prévus dans les nouvelles règles mettent l'accent sur l'intégration économique dans l'ensemble de la zone, par exemple dans le secteur textile où les préférences sont déjà largement utilisées. Les règles améliorées concernant les textiles et le cumul visent principalement à améliorer l'intégration régionale existante et la disponibilité des matières à l'intérieur de la zone, plutôt qu'à permettre l'importation d'une plus grande quantité de matières non originaires en provenance de l'extérieur de la zone.

## 6. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que l'acte du comité mixte PEM modifiera la convention, il y a lieu de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne*, une fois qu'il sera adopté.

2019/0234 (NLE)

Proposition de

# DÉCISION DU CONSEIL

## relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes, en ce qui concerne la modification de la convention

**LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,**

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 3, et son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) La convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (la «convention») a été conclue par l'Union en vertu de la décision 2013/93/UE du Conseil[5] et est entrée en vigueur pour l'Union le 1er mai 2012.

(2) Le système paneuro-méditerranéen de cumul de l'origine permet l'application du cumul diagonal entre les 26 parties contractantes à la convention, à savoir: l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse, l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Palestine[6], la Syrie, la Tunisie, la Turquie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie, le Kosovo[7], les Îles Féroé, la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine.

(3) La convention prévoit que les règles d'origine devront être modifiées afin d'être mieux adaptées à la réalité économique, et établit les procédures à suivre pour modifier les dispositions de la convention elle-même. Les modifications de la convention sont adoptées par décision unanime du comité mixte institué par l'article 3, paragraphe 1, de la convention (le «comité mixte»).

(4) Engagé en 2012, le processus de modification de la convention a abouti à un nouvel ensemble de règles d'origine modernisées et plus souples, qui sont cohérentes avec celles déjà approuvées par l'Union dans d'autres accords récents [l'accord économique et commercial global (AECG) entre l'Union européenne et le Canada, l'accord de libre-échange entre l'UE et le Viêt Nam, l'accord de partenariat économique entre l'UE et le Japon, l'accord de partenariat économique régional entre l'UE et la Communauté de développement de l'Afrique australe] ou régimes préférentiels (SPG).

---

5 Décision 2013/93/UE du Conseil du 14 avril 2011 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (JO L 54 du 26.2.2013, p. 4).

6 Cette désignation ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.

7 Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

(5) Le comité mixte devrait adopter une décision relative à la modification de la convention lors de sa réunion du 27 novembre 2019 ou à une date ultérieure.

(6) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, car la décision sera contraignante pour l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

La position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes est fondée sur le projet de décision du comité mixe jointe à la présente décision.

*Article 2*

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*
*Le président*