II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif au document administratif unique [1]

(91/C 60/01)

Le 4 septembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 5 décembre 1990 (rapporteur: M. Giacomelli).

Le Comité économique et social au cours de sa 282e session plénière, séance du 18 décembre 1990, a adopté à l'unanimité moins 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité accueille favorablement, quant au principe, la proposition de règlement sous avis, dans la mesure où, par la refonte des trois règlements régissant la matière du document unique, la Commission vise à tenir compte de la nouvelle situation, telle qu'elle se présentera après le 31 décembre 1992, échéance fixée par l'article 8 A du Traité modifié par l'Acte unique pour la réalisation du grand Marché intérieur impliquant la suppression des frontières intracommunautaires et la libre circulation des marchandises entre les États membres.

1.2. Il s'ensuivra qu'à l'intérieur de la Communauté européenne, les contrôles et les formalités aux frontières seront abolies, les conditions des échanges de biens et marchandises s'identifiant à celles dans lesquelles ces échanges s'opèrent à l'intérieur d'un même État membre.

1.3. Si la refonte des trois règlements existants en la matière peut être approuvée, il n'en reste pas moins vrai qu'elle fait soulever diverses questions auxquelles il sera revenu au chapitre 3 du présent avis.

2. Explications rétrospectives

2.1. On se rappellera qu'à l'époque, après moultes discussions entre les représentants des administrations compétentes des États membres, la Commission avait élaboré des propositions, adoptées à l'unanimité par le Conseil en vertu de l'article 235 du Traité, visant à une simplification des formalités dans les échanges de marchandises à l'intérieur de la Communauté. Ces propositions comportaient une simplification documentaire globale ayant pour effet de remplacer les divers formulaires communautaires et nationaux, alors utilisés dans les échanges aux fins de l'expédition, du transit communautaire, de la mise à la consommation des marchandises communautaires ou de leur placement sous tout autre régime dans l'État membre de destination, en y substituant un document administratif unique. Dans l'esprit des auteurs, la mise en place d'un document administratif était alors déjà considérée comme une phase intermédiaire dans la voie de la suppression de toute documentation administrative dans les échanges intracommunautaires de biens et marchandises.

2.2. Le document administratif unique, entraînant un allégement substantiel du travail administratif pour les entreprises, notamment petites et moyennes, a été instauré par le règlement (CEE) n° 678/85 du Conseil du 18 février 1985, complété par le règlement (CEE) n° 679/85 du Conseil de même date, concernant le modèle de formulaire de déclaration à employer dans les échanges de marchandises à l'intérieur de la Communauté. Ce formulaire simplifié devait conduire à une harmonisation des informations à fournir dans le cadre des échanges intracommunautaires, étant entendu que ne seraient à y reprendre que les informations pouvant encore apparaître comme justifiées dans les échanges considérés.

[1] JO n° C 214 du 29. 8. 1990, p. 11.

2.3. Le Triptyque de l'instrumentaire législatif en matière de document administratif unique fut finalement achevé par le règlement (CEE) n° 1900/85 du Conseil du 8 juillet 1985 relatif à la mise en place de formulaires communautaires de déclaration d'exportation et d'importation, s'appliquant aux marchandises qui, dans le cadre d'échanges avec les pays tiers ou d'échanges intracommunautaires de marchandises, ne répondent pas aux conditions de l'article 9, paragraphe 2 du Traité (produits originaires des États membres, ou produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres).

3. Observations générales

3.1. À partir de la mise en place du Marché unique au 1er janvier 1993, les biens et marchandises définis à l'article 9, paragraphe 2 du Traité pourront circuler librement à l'intérieur de la Communauté sans être sujets à aucun contrôle, ni à aucune formalité, de sorte que le document administratif unique ne sera plus exigé dans ce type d'échange.

3.2. Resteront soumis à l'utilisation du document administratif unique les échanges de marchandises tierces ne se trouvant pas en libre pratique dans la Communauté, ainsi que les importations et les exportations dans le commerce avec les pays tiers. De même, la présentation du document administratif unique continuera-t-elle d'être exigée pendant la période transitoire d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, ceci pour ce qui est des échanges entre la Communauté des Dix et les deux pays précités, ainsi que des échanges entre le Portugal et l'Espagne de marchandises non encore totalement libérées des droits de douane et des taxes d'effet équivalent.

3.3. Étant donné, en outre, que la réglementation concernant le document administratif unique a entretemps été modifiée notamment par le règlement (CEE) n° 1062/87 de la Commission du 27 mars 1987 portant dispositions d'application ainsi que simplification du régime du transit communautaire, et par le règlement (CEE) n° 1900/85 cité sub 2.3 ci-dessus relatif aux formulaires de déclaration d'importation et d'exportation, il convient d'approuver la Commission dans son intention de procéder, en raison des réformes liées à la réalisation du Marché intérieur, à une refonte des différents textes existants pour les remplacer par un nouveau règlement impliquant une adaptation significative en termes de champ d'application. Comme relevé au paragraphe 1.3 du présent avis, cette approbation s'entend toutefois avec certaines réserves qui sont traitées aux paragraphes suivants.

3.4. Le règlement (CEE) n° 678/85 du Conseil du 18 février 1985 concernant la simplification des formalités dans les échanges de marchandises à l'intérieur de la Communauté, règlement dont l'abrogation est prévue par l'article 9 de la proposition à l'examen, contient à son article 10 des dispositions très détaillées concernant l'annulation ou la rectification de la déclaration par le déclarant. Ces dispositions peuvent se retrouver sous une certaine forme dans la réglementation sur les marchandises en libre pratique. De même que l'article 63 de la proposition de règlement du Conseil établissant le Code des Douanes communautaires comporte certains renvois à ce sujet, il aurait été utile, au sentiment du Comité — le document administratif unique étant maintenu pour les échanges (commerce avec les pays tiers, période transitoire concernant l'Espagne et le Portugal) définis à l'article 1er de la proposition de règlement sous avis — de reprendre à l'intention des usagers, pour être complet, les dispositions relatives à l'annulation ou à la rectification de la déclaration.

3.5. Les dispositions permettant « l'application de procédures fondées ou non sur l'utilisation de l'informatique » sont à approuver en principe, mais il faut regretter qu'elles ne soient pas formulées plus explicitement. Aussi, le Comité recommande-t-il, au lieu d'abandonner le soin de régler ces procédures au Comité du « Document administratif unique » prévu à l'article 6 de la proposition à l'examen, de reprendre explicitement dans le règlement en projet certains éléments essentiels de l'article 14 du règlement (CEE) n° 678/85 susmentionné, par exemple la possibilité, sur autorisation des autorités compétentes, de joindre au document unique des listes descriptives des marchandises, de nature commerciale, aux fins de l'accomplissement des formalités, ou encore la possibilité pour les États membres de dispenser de l'utilisation du document unique, en cas d'application des dispositions particulières prévues pour les envois par la poste, aux lettres et aux colis postaux, etc.

3.6. L'article 7 règle les compétences et le fonctionnement du Comité du « Document administratif unique » qui est présidé par un représentant de la Commission et composé de représentants des États membres.

Ainsi qu'il a déjà été constaté en rapport avec des questions de comitologie dans d'autres domaines, par exemple dans celui des statistiques, la tendance prévaut de ne conférer à de tels comités qu'un rôle purement consultatif, alors qu'il est laissé à la Commission de « tenir le plus grand compte » des avis émis par ces comités.

Or, dans le contexte de la proposition de règlement sous avis, la Commission prévoit de régler un maximum de détails dans le cadre et selon la procédure du Comité du « Document administratif unique ».

Sans pour autant renoncer à sa préférence pour une participation plus active des représentants des États membres, le Comité estime de ne pas devoir insister en l'occurrence sur la nécessité de donner à ce Comité le caractère et les attributions d'un comité de gestion. Il croit cependant utile de suggérer que l'on réserve aux milieux économiques la possibilité d'apporter audit Comité, composé de fonctionnaires, les fruits de leur expérience pratique. Il est donc proposé que le Comité prenne soin de consulter les opérateurs économiques, avant de rendre ses avis en la matière.

3.7. En ce qui concerne l'impact direct sur l'emploi du secteur douanier (on estime à 85 000 les pertes d'emploi), le Comité se félicite de la décision de la Commission de financer une étude spécifique sur ce problème. Le Comité considère toutefois que la Commission devra présenter aussi un programme pour la formation et la reconversion de ces travailleurs pour qu'ils puissent répondre aux nouvelles nécessités, tant au niveau de l'informatique qu'au niveau des entreprises qui doivent se doter des moyens adéquats.

3.8. Quant à la base juridique de la proposition à l'examen, les auteurs citent l'article 100 A du Traité, sous-entendu qu'il s'agit du paragraphe 1 permettant au Conseil de statuer à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen et sur avis du Comité économique et social, ce qui *a priori* ne suscite pas d'objection, ne s'agissant en l'occurrence que d'une question de simplification des formalités sans autre incidence fiscale.

4. Observation particulière

Adjonction d'un considérant après le 4e considérant

Le règlement (CEE) n° 679/85 qui sera abrogé par le règlement en projet prévoit à son 7e considérant que le document administratif unique doit toujours être rempli par le déclarant en observant strictement les instructions de la notice d'information afférente. À moins que cette exigence ne soit reprise avec la notice d'information, dans les modalités d'application à arrêter par le « Comité du Document administratif unique » prévu à l'article 6 de la proposition à l'examen, il est proposé de la réinsérer sous la forme d'un considérant additionnel libellé comme suit :

« Considérant qu'après le 1er janvier 1993, le document administratif unique continuera d'être utilisé pour les marchandises tierces ne se trouvant pas en libre pratique dans la Communauté, pour l'ensemble des importations et des exportations dans le commerce avec les pays tiers, et, enfin, pendant la période transitoire d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, pour des échanges entre ces deux pays et la Communauté des Dix ainsi que certains échanges entre le Portugal et l'Espagne, il importe, pour des raisons d'harmonisation des donnés à fournir, que l'on maintienne l'usage dans les relations précitées d'une notice reprenant tous les éléments d'information nécessaires pour permettre aux usagers de remplir le formulaire en cause dans les meilleures conditions, et que les usagers doivent se procurer aisément une telle notice. »

5. Conclusion

5.1. Sous bénéfices des observations qui précèdent, le Comité approuve la proposition de règlement du Conseil relatif au document administratif unique, dans la mesure où elle s'inscrit dans la ligne des dispositions à prendre en vue de l'achèvement du Marché intérieur au 1er janvier 1993.

5.2. Nonobstant l'accord sur le principe, le Comité se doit cependant de rappeler une nouvelle fois ses préoccupations face au considérable affaiblissement des moyens de contrôle de la loyauté dans les échanges intracommunautaires, notamment sur le plan du paiement des impôts et taxes, ceci du fait de l'abolition du document permettant ce contrôle. Le Comité veut donc espérer que le mécanisme de substitution, fondé sur la coopération et l'échange d'informations entre les administrations nationales en matière d'impôts indirects permettra de combler le vide ainsi créé.

Fait à Bruxelles, le 18 décembre 1990.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN