

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

31 août 1972

DOCUMENT 109/72

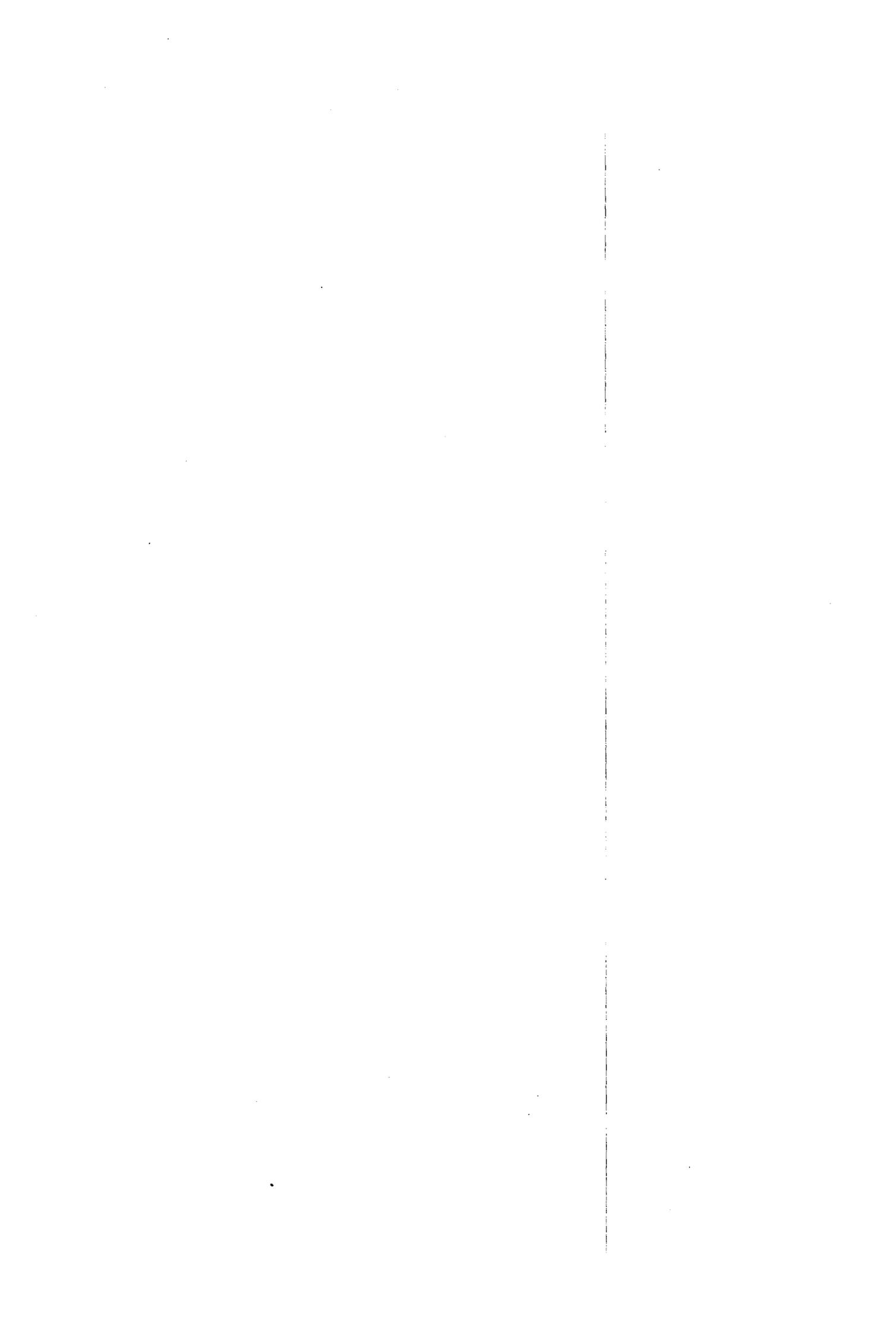
Rapport

fait au nom de la commission économique

~~sur~~ les contrôles du trafic intracommunautaire

Rapporteur: M. C.A. BOS

PE 29.912/déf.



Le Président du Parlement européen, par lettre du 16 octobre 1970, a autorisé la commission économique à faire rapport sur les contrôles du trafic intracommunautaire. La commission des finances et des budgets a été saisie pour avis.

La commission économique a nommé, le 10 mars 1972, M. Bos rapporteur, en remplacement de M. Califice qui avait entre-temps abandonné son mandat de membre du Parlement européen.

Après avoir examiné le projet de rapport au cours de ses réunions des 22 et 23 juin et des 12 et 13 juillet 1972, la commission économique a, au cours de la dernière de ces réunions, adopté à l'unanimité la proposition de résolution et l'exposé des motifs.

Étaient présents : M. Lange, président ; M. Bos, vice-président et rapporteur ; MM. Artzinger, Bousquet, Löhr, Martens, Mitterdorfer, Oele, Offroy Riedel, Starke, suppléant M. Burgbacher, Wolfram.

L'avis de la commission des finances et des budgets est joint au présent rapport.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
A. PROPOSITION DE RESOLUTION	5
B. EXPOSE DES MOTIFS	9
I. Remarques liminaires.....	9
II. De l'union tarifaire à l'union douanière.....	9
III. Amélioration des opérations techniques de contrôle frontalier.....	10
IV. Simplification des contrôles frontaliers.....	13
V. Organisation du contrôle à l'intérieur du pays intéressé...	14
VI. Suppression des contrôles superflus.....	15
VII. Perception de taxes, d'accises, etc., aux frontières intracommunautaires.....	16
VIII. Application du règlement communautaire relatif au transit communautaire (règlement n° 542/69).....	17
IX. Entraves techniques aux échanges.....	20
X. Harmonisation des législations douanières.....	20
XI. Trafic voyageurs.....	21
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DES BUDGETS.....	23

A.

La commission économique soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

sur les contrôles du trafic intracommunautaire

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission des Communautés européennes au Conseil sur la suppression des contrôles dans le trafic intracommunautaire (SEC (70) 283/déf.),
 - vu sa résolution du 6 juillet 1971 sur la suppression des contrôles dans le trafic intracommunautaire de voyageurs (1),
 - vu le rapport de la commission économique et l'avis de la commission des finances et des budgets (doc.109/72),
1. constate que la Communauté en est toujours au stade de l'union tarifaire et que l'union douanière ne sera réalisée que lorsque notamment les législations et les pratiques douanières des Etats membres auront été largement harmonisées ;
 2. se prononce en faveur de la suppression des contrôles du trafic intracommunautaire lorsque leur maintien n'est pas indispensable au bon fonctionnement du Marché commun ; fait remarquer, à ce propos, que, dans les cas où la suppression des contrôles susciterait des distorsions de concurrence, il en résulterait même une tendance à la désintégration ;
 3. constate que l'élimination totale des contrôles dans le trafic intracommunautaire peut être attendue surtout d'une harmonisation des législations fiscales et des dispositions relatives aux devises ainsi que d'une réglementation communautaire des contrôles techniques, phytosanitaires, vétérinaires et sanitaires et de la collecte de données statistiques concernant le trafic intracommunautaire ;
 4. estime qu'en attendant, il est déjà possible d'accomplir, à brève échéance, de nets progrès, en améliorant l'organisation des bureaux de douane aux frontières intracommunautaires, en simplifiant les contrôles frontaliers, en en déplaçant l'exécution vers l'intérieur du pays et en améliorant le règlement relatif au transit communautaire ;

(1) J.O. n° C 78 du 2.8.1971, p. 48

I. Amélioration et simplification des opérations de contrôle frontalier

5. préconise à cet égard que :

- dans des cas exceptionnels et en attendant que les contrôles frontaliers soient simplifiés ou déplacés vers l'intérieur du pays, les moyens (hangars, aires de stationnement) des bureaux de douane soient adaptés aux échanges intracommunautaires, qui sont en forte progression ;
- les principaux bureaux de douane restent ouverts 24 heures sur 24 ;
- les bureaux de douane ne restent jamais fermés deux jours de suite ;
- les prélèvements d'échantillons et les analyses de marchandises effectués à l'importation, le soient plus rapidement et suivant des règles uniformes ;
- les différents documents nécessaires au dédouanement soient réunis en un document unique ;
- les Etats membres parviennent le plus rapidement possible à la reconnaissance mutuelle des contrôles techniques, sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires ;
- soit introduite, pour les importations commerciales temporaires, une réglementation simplifiée ;

et demande à la Commission d'entreprendre les démarches nécessaires à cet effet, respectivement de faire des propositions ;

II. Déplacement du contrôle vers l'intérieur du pays intéressé

6. invite la Commission à se hâter d'élaborer la réglementation uniforme qu'elle a annoncée en matière de statistiques des échanges intracommunautaires et à la concevoir de telle façon que disparaissent les contrôles frontaliers à objectif statistique ;
7. estime que les dispositions en matière de devises qui existent pour les transports intracommunautaires de marchandises peuvent être supprimées à brève échéance, et que, dans les cas où elles seraient malgré tout maintenues, le contrôle requis devrait se faire par les banques et non être effectué aux frontières ;

III. Suppression de contrôles

8. estime qu'en attendant l'harmonisation des taxes sur les carburants des véhicules à moteur, les contrôles frontaliers de la quantité de carburant contenue dans les réservoirs de ces véhicules peuvent et doivent purement et simplement être supprimés ;

IV. Perception aux frontières de taxes, d'accises, etc.

9. signale que les panneaux "Douane" figurant aux frontières intracommunautaires devraient logiquement être remplacés par l'indication "Frontière d'Etat" ;
10. insiste pour que, dès le moment où tous les Etats membres actuels appliqueront le système de la taxe sur la valeur ajoutée, le contrôle de l'acquittement de cette taxe pour les marchandises importées dans la Communauté ne soit plus exercé aux frontières mais dans les entreprises ;
11. estime qu'il convient de supprimer la restitution de la T.V.A. à l'exportation et sa perception à l'importation, lorsque la différence entre le taux de T.V.A. du pays exportateur et celui du pays importateur est minime ;
12. demande à la Commission d'examiner si des taxes d'"effet équivalent" au sens où l'entend l'article 12 du traité de la C.E.E. sont encore appliquées dans le trafic intracommunautaire ;

V. Règlement relatif au transit communautaire (règlement n° 542/69)

13. est d'avis que l'obligation, en cas d'exportation, du versement d'une caution par des tiers peut être supprimée lorsque la solvabilité de l'intéressé paraît raisonnablement assurée et que les marchandises transportées ne présentent pas de risques particuliers ;
14. estime souhaitable qu'après un délai de 6 mois au maximum, celui qui a fourni la garantie visée à l'article 27 du règlement n° 542/69 puisse, s'il n'a pas reçu d'avis du bureau de départ, se considérer délié de ses engagements ;
15. doute de l'utilité de l'"avis de passage" dont il est question à l'article 22 du règlement n° 542/69 et propose de le supprimer ;

VI. Harmonisation des législations douanières

16. invite la Commission à se hâter d'achever l'harmonisation des législations douanières et surtout des pratiques douanières des Etats membres ;

VII. Trafic de voyageurs

17. estime que la suppression des contrôles d'identité aux frontières intracommunautaires ne soulève - en raison, entre autres, de l'efficacité douteuse des contrôles tels qu'ils sont pratiqués actuellement - pas d'objection fondamentale, et insiste auprès du Conseil pour qu'il prenne rapidement cette mesure, d'une indéniable importance psychologique ;

18. estime que la deuxième directive du Conseil, du 12 juin 1972 (1), contribue à résoudre de manière satisfaisante le problème de l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises applicables dans le trafic international de voyageurs, mais regrette que la distinction entre le trafic frontalier et les autres espèces de trafic intracommunautaire de voyageurs n'ait pas encore été totalement supprimée et invite la Commission à entreprendre les démarches nécessaires à cet effet ;
19. se réjouit de la suppression, dans la Communauté, le 1er octobre 1972, du contrôle aux frontières de la "carte verte" et espère que les Etats qui sont sur le point de devenir membres supprimeront dès que possible ce contrôle ;

o

o

o

20. attend de la Commission, du Conseil et des gouvernements des Etats membres qu'ils tirent des recommandations formulées ci-dessus, du double point de vue du matériel et du personnel, les conclusions qui s'imposent ;
21. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

(1) J.O. n° L 139 du 17.6.1972, p. 28

EXPOSE DES MOTIFSI. Remarques liminaires

1. Dès la fin de 1970, la commission économique a désigné un rapporteur, M. Califice, pour le problème des contrôles du trafic intracommunautaire. En sa réunion du 19 février 1971, la commission économique a précisé le mandat du rapporteur et prié celui-ci d'étudier dans son rapport, tant le trafic voyageurs que le trafic marchandises à l'intérieur de la Communauté ainsi que les contrôles aux frontières et les autres entraves aux échanges intracommunautaires. Au cours d'une réunion ultérieure (le 2 mars 1971), la commission économique a autorisé le rapporteur à prendre contact avec un certain nombre d'organisations professionnelles en vue de se faire une idée plus précise des difficultés, souvent d'ordre technique, auxquelles les importations et les exportations donnent lieu à l'intérieur de la Communauté.

2. La commission économique ayant estimé devoir présenter au Parlement dès avant les vacances d'été de 1971, un rapport sur les entraves au trafic intracommunautaire des voyageurs, M. Califice a tout d'abord présenté à la commission économique un projet de rapport ne concernant que ce dernier aspect du mandat. Ce rapport "sur la suppression des contrôles dans le trafic intracommunautaire de voyageurs" (doc. 80/71) a été examiné le 6 juillet 1971 par le Parlement, qui a adopté la résolution y afférente (1).

3. Au cours de la réunion de la commission économique du 17 juin 1971, il fut décidé de différer l'élaboration d'un rapport sur le trafic marchandises jusqu'au moment où la Commission européenne aurait présenté une version remaniée de son "rapport au Conseil sur la suppression des contrôles dans le trafic intracommunautaire" (SEC (70) 283/déf.). Ce document de la Commission européenne n'est toujours pas disponible et il ne sera probablement prêt qu'à l'automne de cette année. Dans ces conditions, il est apparu qu'il convenait que la commission économique reprenne malgré tout ses travaux en la matière. M. Califice ayant quitté le Parlement européen au début de cette année, la commission économique a confié à votre rapporteur, en sa réunion des 9 et 10 mars 1972, le mandat dont M. Califice avait été chargé.

II. De l'union tarifaire à l'union douanière

4. La Communauté européenne en est toujours au stade de l'union tarifaire. L'union douanière ne sera réalisée qu'après une harmonisation poussée des législations et des pratiques douanières des Etats membres et après l'élimination d'un certain nombre d'autres entraves aux échanges intracommunautaires.

(1) J.O. n° C 78 du 9.8.1971

La suppression des droits de douane entre les six Etats membres est loin d'avoir abouti à la disparition des bureaux de douane aux frontières intra-communautaires. Le marché commun n'a même guère permis une réduction des formalités douanières. Au contraire, dans certains cas, de nouveaux contrôles sont venus s'ajouter aux contrôles existants : il en va ainsi, par exemple, pour les contrôles, aux frontières, de l'application des règlements agricoles communs et du règlement sur les prescriptions sociales applicables en matière de transports par route. Il est extrêmement regrettable qu'en l'espèce, les contrôles nécessaires soient effectués aux frontières et non à l'intérieur du pays.

5. Il va de soi que les contrôles du trafic intracommunautaire doivent être supprimés lorsque leur maintien n'est pas indispensable au bon fonctionnement du marché commun. D'autre part, il faut se garder de réclamer la suppression de contrôles qui, au stade actuel de l'intégration, répondent encore à des besoins réels. Si la suppression des contrôles devait susciter des distorsions de concurrence, on n'aboutirait qu'à l'effet contraire, car il en résulterait plutôt une tendance à la désintégration. Il serait absurde de sacrifier le bon fonctionnement du marché commun à l'apparence d'une unité qui n'est pas encore réalisée intégralement.

Les contrôles auxquels le trafic intracommunautaire reste soumis sont justifiés par des différences de régime fiscal, les dispositions prises en matière de devises, les nécessités réelles ou non, de mise à jour des statistiques nationales, les dispositions communautaires applicables en matière de transport et d'agriculture et, enfin, les règlements techniques, phytosanitaires et sanitaires applicables tant aux produits nationaux qu'aux produits importés.

6. On ne saurait attendre l'élimination définitive des contrôles dans le domaine des échanges commerciaux intracommunautaires (pour autant que ces contrôles ne portent pas aussi bien sur les produits nationaux que sur les produits importés) que d'une harmonisation poussée des législations des Etats membres dans les domaines précités. Or, il est clair que cela prendra encore beaucoup de temps et qu'en attendant, il faudra veiller, pour autant que les contrôles restent nécessaires, soit à les accélérer, en améliorant l'organisation et l'équipement des bureaux de douane aux frontières intra-communautaires (par. III), soit à les simplifier (il en sera question au par. IV), soit à les faire exécuter à l'intérieur du pays (par. V). Ce n'est que dans quelques cas qu'il se révélera possible de supprimer les contrôles purement et simplement et à bref délai (par. VI). Le présent rapport traitera ensuite successivement du prélèvement de taxes et d'acci-

ses aux frontières intracommunautaires (par.VII), de l'application du règlement sur le trafic douanier communautaire (par. VIII) et des entraves techniques aux échanges intracommunautaires (par. IX). L'harmonisation des législations douanières fera l'objet du paragraphe X. Le dernier paragraphe (par.XI) reprendra la question du trafic intracommunautaire de voyageurs, qui a déjà retenu l'attention du Parlement en 1971.

Votre rapporteur s'est rendu compte qu'il n'est pas possible de formuler des suggestions précises de suppression de contrôles du trafic intracommunautaire sans étudier de plus près certains des aspects techniques des échanges commerciaux et des transports entre les Etats membres. Cette incursion dans le domaine technique s'imposait si l'on voulait parvenir à des conclusions politiques.

III. Amélioration des opérations techniques de contrôle frontalier

7. L'amélioration de la technique des opérations de contrôle frontalier revêt une importance tout aussi grande que l'harmonisation des législations, laquelle pourrait rendre les contrôles totalement superflus. S'il en est ainsi, c'est avant tout parce que l'amélioration de l'organisation des contrôles pourrait aboutir beaucoup plus rapidement à des résultats concrets, mais c'est aussi parce que les organisations professionnelles ne cessent de faire valoir que ce ne sont pas tant les contrôles qui entravent le trafic intracommunautaire, mais plutôt la manière dont ils sont pratiqués.

Les moyens dont les administrations douanières disposent ne sont pas toujours à la mesure de leurs besoins et il en va ainsi tant pour ce qui est de l'importance du personnel dont elles disposent que pour ce qui est de l'infrastructure des bureaux de douane (hangars et aires de stationnement).

8. Le paradoxe de la situation, c'est que la réalisation du marché commun s'est tout d'abord traduite par un surcroît de travail pour les administrations douanières, en raison du fait que l'accroissement des échanges intracommunautaires a été beaucoup plus rapide que l'harmonisation des législations. Bien qu'il soit, au fond, regrettable de devoir procéder, dans une union économique en cours d'édification, à l'extension d'installations douanières aux frontières intracommunautaires, alors que l'on peut considérer que ces installations finiront par devenir inutiles, il faudra bien que l'on ait égard avant tout à la nécessité de faire en sorte que le trafic intracommunautaire ne se heurte qu'à un minimum d'entraves et en conséquence, dans certains cas exceptionnels, le renforcement momentané de l'appareil douanier pourra se révéler nécessaire. Il va de soi que les efforts doivent avant tout viser à simplifier les contrôles, à les faire exécuter à l'intérieur du pays et à les harmoniser, ce qui les rendra finalement inutiles. Il n'empêche qu'en attendant, il pourra se révéler souhaitable de renforcer les effectifs de tel ou

tel bureau de douane. Les bouchons aux frontières entre les Etats membres ne font, en effet, aucun bien à l'Europe.

9. On a maintes fois dénoncé, tant dans des questions écrites posées par des membres du Parlement européen que dans des avis émanant d'organisations professionnelles, la lenteur de l'exécution des formalités douanières à certains postes frontières. Il n'est certes pas question de juger avec partialité, dans le présent rapport, tel ou tel Etat membre, mais on ne saurait nier que l'on se plaint plus fréquemment de ce qui se passe à la frontière italienne ou à la frontière belge que des contrôles douaniers effectués aux frontières des autres Etats membres. C'est ainsi qu'il n'est pas exceptionnel que le dédouanement de marchandises provenant de pays membres dure, à la frontière italienne, une semaine ou plus, alors que deux jours peuvent être considérés comme un maximum. On comprend que ces lenteurs aient suscité le mécontentement des transporteurs, qui a atteint son point culminant dans des mouvements tels que celui du 8 octobre 1969, lorsque des routiers de diverses nationalités bloquèrent le trafic au Col du Brenner. D'autre part, l'UNICE fait état de difficultés qui se produisent régulièrement au bureau de douane de Strasbourg, à l'entrée en France.

10. Les principaux bureaux de douane devraient rester ouverts 24 heures sur 24. Il faut éviter, dans la mesure du possible, que les bureaux restent fermés deux jours de suite. Il faut éviter aussi que le bureau de douane d'un pays A ferme tel jour et que le bureau de douane du pays B, de l'autre côté de la frontière, ferme le lendemain. La situation semble cependant s'être sensiblement améliorée sur ces points depuis peu.

Le fait que les modalités d'exécution des prélèvements d'échantillons et d'analyse diffèrent d'un pays à l'autre mérite particulièrement de retenir l'attention. Ces modalités n'ont pas encore été harmonisées, alors que cette mesure s'imposerait, ainsi qu'en témoigne l'exemple suivant. Il est fréquent que des tissus importés en Italie soient soumis à une analyse servant de base à la détermination des accises, le montant de la taxe dépendant de la composition du produit. Dans une question écrite, M. Adams (1) signale que cette opération prend souvent beaucoup de temps (de dix jours à plus de sept semaines !). Ces faits sont confirmés par l'UNICE.

Votre commission estime que dans ces cas il faudrait percevoir une taxe calculée en fonction de la composition du produit déclarée par l'importateur/exportateur, et autoriser, aussitôt après, l'importation des marchandises. S'il résulte de l'analyse qu'il y a eu fausse déclaration, une amende pourrait être infligée à l'importateur. On assurerait ainsi une exécution rapide des formalités douanières.

17. Voici plus d'un an que la Commission européenne, en réponse à une question écrite (1), a annoncé l'élaboration d'une réglementation Uniforme en matière de statistiques des échanges intracommunautaires, réglementation qui se substituerait aux techniques traditionnelles de collecte et de traitement des données. La Commission européenne est priée de dire si elle envisage un système conçu dans le sens indiqué ci-dessus, et de préciser où en est l'élaboration de cette réglementation. Votre commission souhaite, en principe, que les données statistiques soient recueillies auprès de l'importateur, en attendant que l'on puisse renoncer à l'établissement de statistiques du trafic intracommunautaire.

18. Un deuxième contrôle pourrait être effectué sans grand inconvénient à l'intérieur du pays intéressé plutôt qu'à la frontière, c'est celui qu'impliquent les dispositions qui subsistent en matière de contrôle des devises. Pour les importations, ces contrôles donnent encore lieu à des difficultés aux frontières, notamment en Italie. L'UNICE signale qu'il est fréquent que des camions soient retenus pendant des heures à la frontière italienne bien que tous les documents soient en ordre, pour la simple raison qu'une attestation bancaire de modèle A/importation doit d'abord être demandée à une banque italienne. Les dispositions françaises en matière de contrôle des devises ne constituent pas une entrave directe aux échanges, mais les fréquentes modifications qui y sont apportées créent un climat d'incertitude.

La solution la plus indiquée en ce qui concerne les transports de marchandises consisterait bien entendu dans la suppression des contrôles de devises qui subsistent. Tant que cette solution restera inacceptable pour les gouvernements nationaux intéressés, il faudrait laisser aux banques le contrôle du respect des dispositions en matière de devises. De cette manière, non seulement le contrôle serait beaucoup plus efficace que s'il était effectué à la frontière, mais on éliminerait en grande partie une entrave au trafic intracommunautaire.

VI. Suppression des contrôles superflus

19. Comme on l'a vu plus haut, les possibilités de suppression des contrôles du trafic intracommunautaire dépendent, en fait, des progrès de l'harmonisation des législations des Etats membres dans un certain nombre de domaines. Il n'empêche que certains contrôles pourraient être purement et simplement supprimés dès à présent. C'est ainsi que les contrôles de la quantité de carburant contenue dans les réservoirs des véhicules à moteur devraient être supprimés, bien que l'harmonisation des taxes et accises sur les carburants destinés aux véhicules à moteur ne soit pas encore réalisée.

(1) Question écrite n° 273/70 de M. Oele, J.O. n° C 2 du 9.1.1971

VII. Perception de taxes, d'accises, etc., aux frontières intracommunautaires

20. Lorsque l'Italie aura également mis en application le système de la T.V.A., la Communauté disposera d'une taxe à la consommation neutre du point de vue concurrentiel. Il n'empêche que des compensations resteront sans doute nécessaires tant que les taux de taxation n'auront pas été harmonisés dans la Communauté. Pour ce qui est de la suppression des contrôles frontaliers, il importe d'harmoniser également les accises dans la Communauté. Votre commission aura l'occasion de revenir prochainement sur ce dernier point dans un avis destiné à la commission des finances et des budgets, lorsqu'il s'agira d'étudier le programme de la Commission européenne sur l'harmonisation des accises (1).

Les contrôles frontaliers du paiement de la T.V.A. pourront être supprimés dès le moment où tous les Etats membres appliqueront le système de la T.V.A.. Ce contrôle pourra en effet être exercé sans inconvénient dans les entreprises, comme c'est déjà le cas depuis le 1er janvier 1971 pour le trafic du Benelux.

21. On considère généralement comme allant de soi la compensation, en trafic international, des différences de taux de la T.V.A. On peut se demander si cette compensation s'impose vraiment, du moins en cas de différence minime entre le taux de T.V.A. du pays exportateur et celui du pays importateur. En effet, les entreprises répercutent généralement sur le consommateur les augmentations d'impôts directs, de sorte que le prix final du produit est fonction des différences d'impôt direct que l'entreprise doit payer. Votre commission estime que dans ces conditions, il serait parfaitement raisonnable de supprimer complètement la compensation du taux de T.V.A. (par des restitutions à l'exportation et des prélèvements à l'importation) lorsque la différence entre le taux de T.V.A. du pays exportateur et celui du pays importateur est minime. L'abandon des compensations aura par ailleurs l'heureux effet de pousser en quelque sorte automatiquement à l'harmonisation des taux. Peut-être la commission des finances et des budgets, saisie pour avis, pourrait-elle étudier de plus près cet aspect de la question.

22. Le cas vécu suivant témoigne de la mesure dans laquelle le contrôle frontalier du paiement de la T.V.A. peut se révéler être une source de difficultés. Un importateur établi au Luxembourg, revenant des Pays-Bas par la frontière germano-belge, a dû payer à la douane belge, près d'Aix-la-Chapelle, une caution de 11.000 F B correspondant au montant de la T.V.A. qu'il aurait dû acquitter au cas où il aurait vendu en Belgique les marchandises transportées.

(1) Doc. 4/72

Il lui a été signalé, à cette occasion, qu'il devrait venir personnellement le moment venu, récupérer la somme versée ! Certes, il aurait pu recourir à un agent en douane, mais cela lui aurait encore pris du temps et il en serait résulté des frais supplémentaires. La Commission européenne estime que c'est là un cas exceptionnel; elle mène cependant une enquête.

23. Il semble qu'il existe toujours certains prélèvements parafiscaux. C'est ainsi qu'il revient à votre rapporteur qu'un exportateur de peaux préparées à dû verser, à l'importation en France, une certaine somme qui serait perçue au profit de l'industrie française de la tannerie. La Commission européenne est priée de dire si elle a connaissance de ces faits et d'indiquer, le cas échéant, quelles mesures elle a prises en vue d'y remédier (1). Il est évident que ce prélèvement donne lieu à une double distorsion de la concurrence : d'une part, l'entreprise étrangère accède plus difficilement au marché français et d'autre part, la position concurrentielle des entreprises françaises concurrentes se trouve renforcée du fait qu'elles perçoivent le produit du prélèvement.

24. Le contrôle du trafic postal intracommunautaire constitue un cas particulier. Les taxes prélevées sont censées représenter la contre-valeur du coût d'un service porté en compte par l'administration des postes, les services postaux présentant les colis postaux à la douane pour le compte des destinataires. Si le destinataire devait le faire lui-même, ce serait pour lui une complication supplémentaire (2). La Cour de Justice reconnaît d'ailleurs que dans certains cas, la rémunération de services de ce genre peut être considérée comme raisonnable.

25. Les droits de douane ayant disparu à l'intérieur de la Communauté, les panneaux "Douane" aux frontières intracommunautaires sont devenus un anachronisme; ils devraient être remplacés par l'indication "Frontière d'Etat".

VIII. Application du règlement communautaire relatif au transit communautaire (règlement n° 542/69)

26. Le règlement n° 542/69 (3), relatif au transit communautaire, dont le Parlement a discuté sur la base d'un rapport fouillé de M. Illerhaus (4), constitue, pour certains un progrès considérable, alors que d'autres se plaignent des procédures rigides et des formalités superflues qu'il prévoit. Le grand avantage de ce règlement est qu'il supprime, pour le trafic de transit, les contrôles douaniers complexes qui devaient naguère être effectués à chaque passage de frontière; le règlement présente en outre certains avantages spécifiques par rapport à l'ancienne réglementation T.I.R. (caution moins importante, documents simplifiés).

(1) A la réunion de la commission économique des 12 et 13 juillet 1972, le représentant de la Commission européenne a annoncé que les services de l'Exécutif se livraient à une enquête à ce sujet

(2) Réponse à la question écrite n° 237/69

(3) J.O. n° L 77 du 29.3.1969

(4) Doc. n° 69 du 18.6.1968

L'expérience a montré que les réserves que le Parlement avait formulées à l'encontre de certaines dispositions étaient fondées, mais depuis, le règlement 542 a été considérablement amélioré quant à certains points importants. Pour autant que quelques modifications soient encore apportées à l'avenir à ces dispositions, une bonne part du trafic intracommunautaire ne se heurtera plus qu'à un minimum d'entraves.

27. Une des difficultés d'application du règlement 542 procède de la disposition de l'article 27 prévoyant une garantie : " Afin que soit assurée la perception des droits et autres impositions que l'un des Etats membres serait fondé à exiger pour les marchandises qui emprunteront son territoire à l'occasion du transit communautaire, le principal obligé est tenu de fournir une garantie (1), sauf dispositions contraires du présent règlement".

" La garantie peut être fournie globalement pour plusieurs opérations de transit communautaire ou isolément pour une seule opération de transit communautaire".

La première difficulté résulte du fait que le montant de la caution est fixé par les administrations douanières. Celles-ci se montrant souvent très rigoristes, la garantie se révèle souvent plus élevée qu'il ne serait nécessaire. D'autre part, les frais inhérents à la garantie sont d'autant plus élevés que souvent, le bureau de douane de destination tarde à renvoyer l'exemplaire des documents douaniers qui permettrait au bureau de départ de procéder à l'apurement. Il semble qu'un délai de 4 à 6 semaines soit la règle. Pendant ce temps, le montant de la garantie est immobilisé, ce qui entraîne des frais supplémentaires. Dans un règlement modifiant le règlement n° 542/69, le Conseil a prévu, en mai 1971 (2), que le garant peut se considérer comme libéré de ses engagements à l'expiration d'un délai de 12 mois lorsqu'il n'a pas reçu d'avis du bureau de départ (3). Ce délai est trop long et pourrait au moins être diminué de moitié.

(1) Aux termes de l'article 11 du règlement 542, on entend par "principal obligé", "la personne qui, le cas échéant, par l'intermédiaire d'un représentant habilité, demande, par une déclaration ayant fait l'objet des formalités douanières requises, à effectuer une opération de transit communautaire et répond ainsi vis-à-vis des autorités compétentes de l'exécution régulière de cette opération".

(2) J.O. n° L 116 du 28.5.1971

(3) Il est parfois très difficile de fournir la preuve du transit : lorsque, par exemple, un chauffeur omet de remettre les documents de transit au dernier poste frontière de la Communauté et que le transport est destiné à un pays de l'Europe de l'Est.

L'application des dispositions prévues en matière de garantie prend tant de temps que la mise en oeuvre du système communautaire ne saurait guère être envisagée pour des transports occasionnels. Les petites et moyennes entreprises ont été les premières à se rendre compte que les banques et les compagnies d'assurance répugnent à la procédure communautaire. Votre commission se demande s'il ne serait pas possible de supprimer la caution versée par des tiers pour certaines formes d'exportation, pour autant que la solvabilité des intéressés apparaisse comme raisonnablement assurée et que les marchandises transportées ne présentent pas de risque particulier. Cela paraîtrait d'autant plus possible que pratiquement, on ne fait pour ainsi dire jamais appel à la garantie (1).

28. Les administrations des douanes de certains Etats membres n'acceptent parfois pas que les marchandises soient présentées à un bureau de destination autre que celui qui est mentionné dans les documents de transit. Cette attitude est contraire à l'article 26 par. 2 du règlement, qui stipule que l'opération de transit peut être terminée dans un bureau autre que celui prévu dans le document. Les administrations la défendent en arguant que la caution ne vaut pas toujours pour tous les Etats membres, et que de ce fait lorsque l'opération de transit se voit orienter vers un Etat membre autre que celui qui était initialement prévu, la couverture des risques n'est plus forcément assurée. La Commission européenne pourrait réglementer cette matière.

29. La procédure communautaire pourrait être simplifiée par la suppression de l'"avis de passage". L'article 22 du règlement stipule que le transporteur remet un avis de passage à chaque bureau de passage. Ces documents doivent permettre, en cas d'irrégularités, aux autorités compétentes d'établir dans quel pays les marchandises transportées sont restées. La pratique a cependant démontré que les Etats membres ne courraient pas de grands risques en renonçant à l'"avis de passage". La commission économique se prononce dès lors en faveur de sa suppression.

Telles sont quelques-unes des difficultés qui peuvent expliquer dans une certaine mesure pourquoi la procédure de transit communautaire n'a pas encore été généralement adoptée. Il conviendrait en outre d'améliorer le règlement n° 542 quant à certains points secondaires, mais il n'y a pas lieu, semble-t-il, d'aborder dans un rapport parlementaire tous ces détails techniques.

6

(1) Le représentant de la Commission européenne a déclaré au cours de la réunion de la commission économique des 22 et 23 juin 1972, qu'une proposition de modification allant dans ce sens était en préparation.

1

IX. Entraves techniques aux échanges

30. Il importe également de supprimer les contrôles dans le cadre de l'élimination des entraves techniques aux échanges intracommunautaires, car les directives d'exécution du programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges prévoient toujours la reconnaissance réciproque des contrôles. Aussi le retard que la Communauté a accumulé sur le calendrier prévu par ledit programme, y compris pour ce qui est de la suppression des contrôles, est-il extrêmement regrettable.

Votre commission ayant eu à s'occuper très récemment de l'élimination des entraves techniques aux échanges (1), elle se contentera de se référer à l'avis qui a été rendu en la matière (2).

X. Harmonisation des législations douanières

31. D'une façon générale, la législation douanière commune est appliquée correctement et de façon uniforme. Certaines difficultés se produisent encore en ce qui concerne le calcul de la valeur en douane, le trafic de perfectionnement actif et les règles relatives à l'origine des produits.

L'harmonisation des législations douanières s'impose d'autant plus que la couverture de la partie des besoins financiers de la Communauté qui ne peut être assurée par les recettes douanières doit l'être à la charge du budget général des Etats membres et que l'importance de ce montant résiduel est également fonction de la manière dont la législation douanière est appliquée. L'harmonisation s'impose en outre parce qu'il ne serait pas équitable qu'un Etat membre réussisse à détourner les échanges à son profit, à la faveur d'une législation douanière favorable.

32. La législation doit encore être harmonisée dans les domaines suivants : conditions d'exonération des droits de douane, importation temporaire de moyens de production, procédures et frais de dédouanement (3), contrôle de la perception des droits de douane (ces recettes devant revenir entièrement à la Communauté à partir du 1.1.1975, la Communauté a un intérêt évident à ce que la valeur en douane soit calculée exactement); harmonisation des dispositions relatives au trafic de perfectionnement passif (exportations temporaires pour transformation); transformation de produits avant leur dédouanement (ce régime, qui présente des avantages lorsque les droits sont moins élevés sur les produits manufacturés que sur le produit brut est applicable dans un Etat membre); amélioration du règlement 803/68 sur la valeur en douane; identité des modalités d'exécution des législations douanières assurée par des instructions à fournir aux fonctionnaires des

(1) Avis sur le doc. 25/72

(2) Cf. PE 30.304/déf.

(3) Ces frais sont, par exemple, beaucoup plus élevés en France qu'en Allemagne.

douanes. Ce dernier point revêt une grande importance pratique pour les transports intracommunautaires. Dans cet ordre d'idées, il serait utile, bien que la progressivité qui caractérise la réalisation de l'union douanière et l'accroissement des échanges avec les pays tiers garantissent que les administrations des douanes des Etats membres ne subiront pas de compressions radicales dans un proche avenir, d'élaborer, pour les cas où il est quand même possible de réduire les effectifs, un plan de mutations professionnelles satisfaisant pour les intéressés.

La Commission européenne devra aussi s'occuper de la question des agents en douane, dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec celui qu'a la Communauté à un déroulement aussi rapide et aussi simplifié que possible des échanges intracommunautaires. La commission économique a pu constater que l'exécutif étudiait le problème.

L'harmonisation des législations douanières devra être réalisée pour la fin de 1974 si l'on veut que le produit des droits de douane revienne intégralement à la Communauté à partir du 1.1.1975.

XI. Trafic voyageurs

33. Les contrôles aux frontières du trafic intracommunautaire de voyageurs comprennent le contrôle d'identité, le contrôle des importations de marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs, le contrôle de l'assurance de la responsabilité civile résultant de l'usage d'un véhicule automoteur ("carte verte"), éventuellement, le contrôle des devises, dans certains cas, le contrôle du respect des dispositions concernant l'importation temporaire de bateaux, et enfin, le contrôle du respect des dispositions concernant le transport intracommunautaire de voyageurs par autocars.

34. Sur proposition de la commission économique, le Parlement s'est déclaré, en juillet 1971, favorable à la suppression des contrôles d'identité aux frontières intracommunautaires. L'effet de ces contrôles est minime, alors que leur suppression contribuerait à faire prendre aux populations des Etats membres une conscience accrue de leur appartenance à une seule et même Communauté. A cet argument on oppose parfois le fait que chaque année, un nombre impressionnant d'arrestations est opéré aux frontières et que ces contrôles permettent de refouler du pays de nombreux étrangers indésirables. Indépendamment du fait que les chiffres cités à ce propos (1) se rapportent également au trafic avec les pays tiers, ces chiffres n'impliquent aucune indication quant à la possibilité d'effectuer les contrôles ailleurs qu'aux frontières. Il faut d'ailleurs ajouter que souvent, ce contrôle d'identité effectué aux frontières de la Communauté ne se fait déjà plus que par sondages et qu'il n'est donc que d'une efficacité relative. D'une façon plus générale, la commission économique estime que les passages de frontières ne sont pas l'endroit indiqué pour des contrôles de police.

(1) Cf. par exemple la réponse faite par le gouvernement belge, le 10 août 1971, à la question n° 173 de M. Califice.
Cette réponse révèle qu'il y a eu, aux frontières belges, en 1970, 1038 arrestations et 27.414 refoulements.

35. Dans son cinquième Rapport général (1) la Commission européenne note que le contrôle douanier des marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs a perdu tout caractère systématique. C'est exact, mais on pourrait ajouter qu'aucune logique ne préside à ces contrôles. C'est ainsi qu'on ne voit pas très bien pourquoi les voyageurs empruntant certains trains internationaux de Luxembourg à Bruxelles doivent toujours se soumettre à des formalités de douane à Luxembourg, alors que les voyageurs effectuant le même trajet dans un train partant de Luxembourg ne sont soumis à aucun contrôle douanier.

Ces contrôles par sondages, selon un schéma fixe et connu de chacun, n'ont évidemment aucun sens car ceux qui auraient quelque chose à cacher à la douane peuvent se contenter de prendre un train qui n'est soumis à aucun contrôle douanier.

Le conseil est très péniblement parvenu à un accord sur la franchise à accorder pour les marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs. Cet accord prévoit, en gros, l'autorisation d'importer librement des marchandises, en trafic intracommunautaire, jusqu'à concurrence de 125 u.c. par personne, et majore de 50 % le montant de la franchise prévue pour les tabacs, les boissons alcoolisées, etc. Votre commission considère que cet accord (2) est parfaitement raisonnable. Le montant de 125 u.c. correspond d'ailleurs à ce que le Parlement européen avait proposé, à l'initiative de votre commission, en juillet 1971.

Hélas, on distingue encore parfois entre le trafic frontalier et les autres espèces de trafic international de voyageurs (3). La commission économique estime que les embarras supplémentaires, non négligeables, que provoque cette distinction aux frontières, ne sont pas justifiés par le risque faible de voir importer un volume de marchandises supérieur aux besoins normaux des voyageurs.

36. Un autre contrôle qui ne tardera plus à être supprimé dans la Communauté est celui de la "carte verte". Il sera supprimé à partir du 1er octobre 1972 pour le trafic entre les Etats membres actuels et du 1er janvier 1974 pour ce qui est de la Communauté élargie. Votre commission regrette que ce contrôle n'ait pu être supprimé dès avant le début de la saison touristique de 1972 et que les futurs Etats membres s'accordent encore un délai d'un an et demi.

37. Enfin, il manque encore une réglementation concernant les comptoirs placés sous contrôle douanier des aéroports et les ventes hors taxe à bord des avions, dont le Parlement européen a réclamé l'élaboration dans une résolution du 7 février 1972. Il revient à votre rapporteur que la Commission européenne présentera à bref délai une proposition à ce sujet.

(1) p. 92

(2) sanctionné, le 12 juin 1972, par une décision en bonne et due forme

(3) Cf. notamment la question écrite n° 158/72 dans le Bulletin n° 15/72 du Parlement européen.

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DES BUDGETS

Rédacteur : M. Raymond OFFROY

Le 18 mars 1971, la commission des finances et des budgets a nommé M. Offroy rapporteur pour avis.

La commission des finances et des budgets a examiné ce problème au cours de ses réunions des 4 mai 1971, 6 juin 1972 et 11 juillet 1972. Lors de cette dernière réunion, elle a adopté à l'unanimité le projet d'avis de M. Offroy.

Etaients présents : MM. Spénale, président, Offroy, rapporteur pour avis, Artzinger, Beylot, Brouwer (suppléant M. Notenboom), Dubois, Durand, Fabbrini, Flesch, Gerlach, Houquet, Koch, Pêtre et Schwörer.

AVANT-PROPOS

1. La commission des finances et des budgets a procédé à un premier examen des problèmes liés à la suppression des entraves aux échanges intra-communautaires, dans une réunion tenue en mai 1971. Au cours de cette réunion, le rédacteur du présent projet d'avis avait jugé que le rapport daté du 16.4.1970 de la Commission au Conseil, concernant la suppression des contrôles sur les échanges intra-communautaires, n'avait ni la clarté ni la précision qui sont indispensables en pareil cas.

Le rédacteur estimait que, compte tenu en particulier de la décision du 21.4.1970 concernant les ressources propres de la Communauté, il conviendrait d'examiner successivement dans ce rapport les perspectives à court terme, à moyen terme et à long terme et de prévoir les mesures correspondantes. La Commission des Communautés a fait savoir (1) que ce rapport serait vraisemblablement mis à jour pour l'automne de cette année.

La Commission des Communautés a déjà fourni certaines indications au cours de la réunion mentionnée, en précisant que le rapport avait surtout pour objet de montrer que la réalisation de l'union douanière n'entraînerait pas nécessairement dans l'immédiat la suppression de tous les contrôles aux frontières et qu'elle avait essayé de dresser un premier état de la situation en ce qui concerne les entraves de toutes sortes qui freinent encore les échanges intra-communautaires.

Depuis lors, l'UNICE (Union des industries de la Communauté européenne) a pris contact avec différentes associations professionnelles et elle a établi une note en date du 27.9.1971 sur ce sujet. Cette note est, de l'avis du rédacteur, particulièrement importante, car elle reflète l'opinion des professionnels sur les différents obstacles auxquels ils se heurtent dans le commerce intra-communautaire.

2. La commission économique du Parlement européen a estimé pouvoir prendre l'initiative de présenter un rapport dans le souci de provoquer des propositions de la part de la Commission des Communautés. L'UNICE se félicite de cette initiative et elle estime en conclusion de sa note, qu'"une volonté politique d'amélioration de la situation doit être affirmée et se traduire par des mesures concrètes..".

Le rédacteur de la commission des finances et des budgets pense

(1) Cf. procès-verbal de la réunion de la commission économique des 18 et 19.5.1972 (PE 30.115)

que le rapport de la commission compétente au fond et l'avis de la commission des finances et des budgets qui ne pouvaient avoir qu'un caractère intérimaire, doivent amener la Commission des Communautés, d'une part, à présenter un rapport beaucoup plus précis, se référant à des expériences pratiques sur cette question, d'autre part, à présenter à bref délai des propositions concrètes pour ce qui a trait à cette matière.

D'une façon générale, le rédacteur continue à estimer que la Commission devrait établir un programme par étapes, avec un échéancier précis.

De cette manière, il serait possible de vérifier si les mesures qui apparaissent indispensables sont arrêtées aux dates prévues.

INTRODUCTION

3. Il semble au rédacteur de cet avis que les principaux obstacles aux échanges intra-communautaires peuvent être regroupés sous deux grandes têtes de chapitre, à savoir d'une part la législation douanière et la fiscalité et, d'autre part, les dispositions techniques qui constituent encore des entraves (phyto-sanitaires, vétérinaires, statistiques) et le contrôle qui découle des différentes législations.

4. La commission des finances et des budgets doit traiter plus particulièrement des problèmes relevant de la première catégorie (législation douanière et fiscalité). Les autres entraves relèvent plutôt des autres commissions (économique, affaires sociales et la santé publique, transports).

Tant que la législation douanière et la fiscalité n'auront pas été harmonisées, la suppression ou l'allègement des contrôles ne pourront être réalisés que dans la mesure où ils n'entraîneraient pas un accroissement des fraudes. Il appartiendra à la Commission de définir dans quelle mesure la simplification des formalités ou des modalités de perception est compatible avec l'état actuel des législations.

5. Un contrôle mérite de retenir particulièrement l'attention car, il s'applique aussi bien dans les échanges intra-communautaires qu'à l'égard des voyageurs et transferts de capitaux, et c'est le contrôle des changes. Il conviendra, à cet égard, de déterminer dans quelle mesure les contrôles appliqués en Italie et en France pourront être supprimés dès que la situation monétaire le permettra.

LA LEGISLATION DOUANIÈRE

6. Les problèmes posés par la législation douanière des Etats membres présentent plusieurs aspects. On peut les examiner en considérant:

1. la législation douanière applicable dans les échanges avec les pays tiers;
2. la législation douanière qui continue à s'appliquer dans les échanges intra-communautaires, bien qu'il n'y ait plus perception de droits de douane, mais perception des impôts et taxes diverses par les services des douanes agissant en tant qu'agents de l'administration fiscale;
3. les disparités tenant aux dispositions mêmes de la législation douanière et aux pratiques découlant de la mise en application de ces dispositions par les services douaniers.

7. C'est en considérant ces divers problèmes que la Communauté a déjà arrêté certaines dispositions communautaires. En outre, elle a arrêté un programme de rapprochement des législations douanières qui est très complexe.

Dans le programme qu'elle a arrêté en 1971, la Commission des Communautés s'est surtout préoccupée des conséquences, dans le domaine de la législation douanière, de l'affectation des recettes douanières au budget des Communautés et des disparités nationales.

Détournement des recettes douanières

8. La Commission a totalement abandonné sa proposition de 1968 concernant le détournement des recettes douanières. Il n'y a donc pas lieu d'aborder ce problème.

Le point de vue budgétaire

9. Dans l'introduction à son programme, la Commission indique que:

" du point de vue budgétaire, une stricte neutralité de la législation douanière au sein de l'union douanière et entre Etats membres s'impose. Le montant des droits de douane qui sera versé dans la caisse commune ne résultera pas de l'application d'une clé de répartition appliquée aux dépenses communes, mais découlera uniquement du volume des importations et de la façon dont celles-ci se verront appliquer la législation douanière. Le montant global récupéré au titre des droits de douane sera insuffisant pour constituer l'ensemble des recettes communautaires. L'application de règles ou procédures différentes conduirait donc à dé-

gager un solde plus ou moins important à couvrir selon une clé de répartition, ou par d'autres recettes propres, basées sur des critères de nature différente. Il est donc indispensable de veiller à ce que son volume ne soit pas influencé par le fait que l'un ou l'autre des Etats membres appliquerait des règles différentes de législation douanière."

Le but poursuivi par la Commission est triple:

- assurer une gestion correcte des dispositions communautaires en matière douanière déjà existantes;
- contrôler les conditions dans lesquelles s'effectuerait l'application de l'ensemble de la législation douanière;
- poursuivre l'harmonisation en matière douanière.

10. Il n'est pas dans l'intention du rapporteur de résumer ici l'ensemble du programme établi par la Commission des Communautés. Il convient toutefois de relever une observation faite dans ce programme et selon laquelle, en raison des mauvaises expériences faites dans le passé, "il paraît aléatoire de vouloir fixer ou proposer des délais à respecter pour la présentation de nouvelles propositions et pour leur approbation par le Conseil. Il semble néanmoins opportun d'envisager la fin de l'année 1974 comme date limite pour la réalisation complète du programme..."

11. Votre rédacteur estime qu'on ne peut accepter, même en faisant preuve de réalisme, une telle déclaration et il estime en outre qu'il n'est pas opportun d'envisager la fin de l'année 1974 comme date limite, mais nécessaire de l'envisager car à partir de 1975 les droits de douane deviendront pour leur totalité des ressources propres et de plus, en matière de TVA, il faudra avoir réalisé une assiette commune.

Le rédacteur estime que, dans l'immédiat, il convient que la Commission s'efforce surtout de veiller à ce que les dispositions communautaires déjà arrêtées soient appliquées correctement. Il semble bien en effet, à lire la note de l'UNICE qui reflète le point de vue des professionnels sur cette question, que les règles communautaires en matière de législation ne s'appliquent pas directement mais passent par le centre des administrations douanières nationales qui adaptent les dispositions communautaires à leurs propres législations et à leurs pratiques. C'est là une des principales sources de difficultés qui fait douter de l'existence de la Communauté. Il faut donc demander à la Commission de revoir les dispositions arrêtées pour éventuellement les compléter par des règlements d'application et que, au moment de proposer de nouvelles dispositions, elle veille également aux dispositions d'application pratique sinon les dispositions communautaires risquent de rester plus ou moins lettre morte ou à demi-morte.

La Commission des Communautés a déclaré à cet égard qu'elle veille à l'application correcte des dispositions qu'elle a arrêtées et que, lorsqu'elle constate des infractions, elle met en jeu la procédure prévue à l'article 169.

Il reste que les utilisateurs doivent faire face à ces disparités dans l'application des règlements communautaires et que la Commission doit mettre en oeuvre les moyens - en personnel notamment - pour y remédier.

Il va de soi que cela ne saurait empêcher la Commission de poursuivre son travail de rapprochement des législations qui est indispensable à la réalisation de la libre circulation dans le cadre de la réalisation de l'union économique et monétaire.

Sur ce point, il serait bon que la Commission fasse un bilan des dispositions déjà arrêtées et de leur application et qu'en outre elle indique où en sont ses travaux en la matière.

LA FISCALITE

12. La fiscalité est la principale source d'entraves aux échanges intra-communautaires. Ce sont les douaniers qui sont chargés de percevoir les droits relevant des différents impôts indirects et accises existant dans les Etats membres de la Communauté.

Actuellement, cinq pays de la Communauté ont introduit la TVA. L'Italie doit normalement l'introduire au 1.1.1973. Le principal problème qui se pose tant en ce qui concerne la TVA qu'en ce qui concerne les droits d'accises est celui de la détaxation à l'exportation et de la taxation à l'importation, lesquelles subsisteront aussi longtemps que les frontières fiscales elles-mêmes.

Or, dans une première étape, la Communauté envisage l'harmonisation de la structure de ces impôts indirects et l'harmonisation des taux ne viendra qu'ensuite.

13. L'UNICE avance deux propositions relatives à la TVA en tenant compte du fait que la suppression des frontières fiscales ne pourra être réalisée à bref délai. Ces deux propositions visent à réduire et à simplifier les formalités aux frontières.

La première proposition a trait à la double perception au titre de la TVA à l'importation en France sur la valeur de la marchandise franco-frontière française et sur les frais de transport sur le parcours français.

Il semble raisonnable de proposer, comme le fait l'UNICE, que l'assiette de la TVA soit fixée à l'importation sur la valeur franco destination française.

La deuxième proposition tend à généraliser dans le trafic intra-communautaire le report de la perception de la TVA à l'intérieur du pays importateur. En ce qui concerne la première de ces propositions, la Commission a déclaré que le problème de l'imposition à un double niveau (valeur de la marchandise et valeur du transport) était à l'étude et qu'il sera réglé dans les propositions sur l'assiette uniforme de la TVA.

De même en ce qui concerne la deuxième proposition (report de la perception de la TVA à l'intérieur du pays, tel qu'il est pratiqué dans les pays du Benelux) la Commission en traitera dans les propositions sur l'assiette uniforme de la TVA.

14. Les propositions que la Commission des Communautés vient de faire en matière d'harmonisation des accises et les propositions qu'elle s'apprête à faire en ce qui concerne l'assiette de la TVA pourront certainement contribuer à un allégement et à une simplification des contrôles.

La Commission des Communautés donne, en annexe à son rapport, une liste des différents impôts qui sont à l'origine d'un contrôle dans les échanges intra-communautaires et elle rappelle ce qui a été prévu dans le programme d'harmonisation fiscale et qui est actuellement en voie de réalisation.

Comme première mesure, la Commission envisage que l'exportateur dépose auprès de l'administration compétente du pays d'exportation un acquis de transit, afin de permettre l'importation dans le pays de destination.

En ce qui concerne la TVA, notamment la TVA sur les produits agricoles, la Communauté estime qu'il semble préférable d'opter pour une solution qui consisterait à prévoir pour les échanges entre les Etats membres la taxation des exportations et la non taxation des importations.

Le principe de toute taxe à la consommation qui suppose l'affectation des recettes au pays où a lieu effectivement la consommation sera respecté grâce à un système de clearing fonctionnant au niveau des Etats.

°
°

15. La principale observation qui s'impose, et qui vaut d'ailleurs pour tous les aspects de ce problème des entraves aux échanges, est qu'il est nécessaire de faire un effort de cohérence en ce sens que pour une même opération on devrait établir un document unique comportant plusieurs volets destinés aux différentes administrations; ce document unique pour une même opération devra en outre être adopté par les différents Etats membres. Ce serait un grand pas dans la simplification des formalités administratives qui constituent dans les échanges intra-communautaires une des principales sources d'entraves.

QUESTIONS DIVERSES

Les problèmes monétaires et les contrôles découlant de l'introduction des montants compensatoires pour les échanges de produits agricoles

16. Il est évident que l'introduction des montants compensatoires oblige à des contrôles très suivis des opérations d'importation et d'exportation à l'intérieur de la Communauté. Il ne semble pas que ces montants compensatoires soient appelés à disparaître prochainement. En effet, suite à la détermination de la nouvelle parité du dollar et au maintien des mar-

ges de fluctuation des monnaies des Etats membres, ces montants compensatoires vont subsister ainsi que les contrôles qui en découlent.

Le problème du contrôle des dépenses du FEOGA

17. La commission des finances est actuellement occupée à examiner de façon très approfondie les modalités suivant lesquelles la Communauté exercera un contrôle beaucoup plus strict sur les dépenses du FEOGA, notamment de la section Garantie (restitutions à l'exportation). Certes, il ne s'agit là que des opérations avec les pays tiers. Toutefois, le renforcement du contrôle communautaire peut amener à créer de nouvelles entraves que l'on veut précisément éviter par un allègement et une simplification des contrôles.

CONCLUSION

18. Le développement des échanges intra-communautaires rend chaque jour plus intolérable la persistance des entraves d'ordre fiscal ou administratif qui subsistent en ce domaine; il convient donc d'attacher une importance accrue à ce problème car on ne peut espérer que l'Européen moyen aura la conviction que l'unité européenne est en train de se faire tant qu'il pourra vérifier par lui-même, notamment au niveau des frontières, l'importance des obstacles qui subsistent pour les échanges les plus courants.

19. Pour le contrôle des voyageurs, on note un certain assouplissement, très inégal d'ailleurs suivant les points de passage aux frontières intra-communautaires. Ces contrôles seront sans doute allégés puisque le Conseil a marqué son accord de principe sur l'augmentation du montant des franchises pour les voyageurs, avec la notion de "déclaration tacite". Il faut se féliciter de cet accord, souhaité par le Parlement, qui marque un progrès sensible et contribuera à renforcer dans l'opinion publique le sentiment d'appartenir à une véritable Communauté.

20. La situation des professionnels - industriels, négociants, transporteurs - s'est quelque peu améliorée grâce à certaines mesures. Toutefois, il reste beaucoup à faire tant en ce qui concerne la suppression des contrôles (par la suppression des dispositions qui sont à l'origine de ces contrôles) que la simplification des formalités pour les contrôles qui restent nécessaires.

21. Le Parlement attend de la Commission qu'elle présente des propositions qui permettent de faire progresser sensiblement, sur le plan concret, l'union douanière qui est théoriquement réalisée.