



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE
FISCALITÉ ET UNION DOUANIÈRE
POLITIQUE DOUANIÈRE

Transit, régimes suspensifs et sécurité de la chaîne de distribution

Brussels, le 13 avril 2005

TAXUD/C4 (2005) 1432

L'OPÉRATEUR ÉCONOMIQUE AGRÉÉ

Le présent document est conçu comme base de discussion dans les enceintes appropriées. Il fera l'objet d'une mise à jour périodique reflétant l'évolution de la mise au point du concept d'opérateur économique agréé (OEA) ainsi que de l'élaboration des dispositions d'application et des lignes d'orientation dans le cadre de l'amendement concernant la sécurité apporté au du code des douanes communautaire en vigueur.

OPÉRATEUR ÉCONOMIQUE AGRÉÉ

1. CONCEPT

L'amendement concernant la sécurité¹ apporté au code des douanes communautaire introduit le concept d'opérateur économique agréé (OEA). La réglementation dispose que les autorités douanières doivent octroyer aux opérateurs fiables établis dans la Communauté européenne le statut d'"opérateur économique agréé".

1.1. Motifs justifiant l'introduction du concept d'OEA

Dans la Communauté, l'octroi, au cas par cas, d'autorisations pour des procédures douanières simplifiées en faveur des opérateurs économiques fiables relève d'une longue tradition. Eu égard aux besoins croissants en matière de sécurité et de sûreté et notamment à la nécessité d'assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale, la Communauté a jugé utile de généraliser le système à l'échelon communautaire et d'étendre ce concept aux opérateurs qui répondent aux exigences en matière de sécurité et de sûreté. L'idée sous-jacente était d'octroyer le statut d'OEA aux opérateurs fiables, notamment à ceux qui se conforment aussi aux normes de sécurité et de sûreté et qui peuvent, par conséquent, être considérés comme étant des opérateurs "sûrs". Ces opérateurs devraient bénéficier d'un statut spécifique, à savoir celui de membres sûrs de la chaîne d'approvisionnement et seraient identifiés comme étant les partenaires commerciaux les plus fiables.

Les discussions engagées avec les États membres et le Parlement européen ont fait apparaître que le concept d'OEA devrait également recouvrir les autorisations et les simplifications douanières existantes. Le nouveau concept d'OEA devrait être nuancé et prendre en considération les préoccupations en matière de sécurité tout en assurant la facilitation et la simplification des opérations commerciales légales.

Aux yeux de la Commission, le statut d'OEA devrait susciter de l'intérêt dans la mesure où il ferait ressortir la haute fiabilité de l'opérateur économique agréé, ce qui constituerait ainsi un « label de qualité » pour les partenaires commerciaux.

En outre, la procédure d'octroi d'autorisations en matière de simplification gagnera en efficacité. De fait, les autorités douanières ne devront s'assurer que du respect, par l'OEA, des conditions de simplifications sollicitées, mais ne devront pas veiller à ce que celui-ci remplisse les exigences fiscales et douanières générales, qui auront déjà fait l'objet d'un contrôle lors de l'octroi du statut d'OEA.

1.2. Modernisation future du code des douanes

Le concept d'OEA est une notion nouvelle qu'a introduite l'amendement concernant la sécurité apporté au code des douanes communautaire. Les discussions qui ont été consacrées jusqu'à présent à la modernisation du code des douanes mettent en évidence le fait que le concept d'OEA sera maintenu et amplifié en vue de concrétiser l'idée de faire relever d'une seule rubrique l'octroi de toutes les simplifications ou de la plupart des simplifications existantes. Une telle extension permettra d'établir une approche graduelle. Cependant, la réalisation des travaux nécessaires à cet effet devrait intervenir

¹ Règlement n° ... du Conseil, publié au JO

lors de l'élaboration des dispositions d'application du code modernisé des douanes plutôt que dans le cadre de la mise en œuvre des amendements concernant la sécurité.

1.3. "Dispositions transitoires"

Les travaux relatifs à la mise en œuvre des amendements concernant la sécurité doivent prendre en considération deux aspects :

- tout opérateur qui bénéficie actuellement d'une simplification devrait pouvoir continuer à y recourir sans devoir solliciter le statut d'OEA; et

- à ce stade, l'élaboration du concept d'OEA devra tenir compte de son application future plus générale, afin d'éviter l'introduction de modifications substantielles lors de la mise en œuvre du code révisé des douanes. Par conséquent, les exigences et conditions qui régissent actuellement l'octroi aux entreprises d'autorisations en matière de simplification influenceront sur la définition des critères d'attribution du statut d'OEA. Les opérateurs désireux de contribuer à l'amélioration de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale devront toutefois satisfaire à de nouvelles exigences en matière de sécurité et de sûreté.

Le cadre tracé dans le présent document devrait, par conséquent, être interprété comme constituant des dispositions provisoires ou "transitoires" applicables jusqu'à la période d'adoption et de mise en œuvre du code modernisé des douanes.

2. CARACTERISTIQUES DE L'OPERATEUR ECONOMIQUE AGREE

2.1. Dispositions énoncées dans l'amendement concernant la sécurité

L'article 5bis du code amendé prévoit l'octroi du statut d'OEA aux opérateurs fiables qui satisfont aux critères fixés à l'article 5bis, paragraphe 2.

Les autorités douanières de tous les États membres reconnaîtront le statut d'OEA dans certaines conditions, qui seront énoncées dans les dispositions d'application du code des douanes. Il sera néanmoins possible de limiter l'autorisation à un ou à plusieurs États membres. Les critères d'appréciation d'un opérateur "sûr" doivent néanmoins être les mêmes dans toute la Communauté (voir ci-après).

2.2. Détermination des avantages qui peuvent être octroyés à un OEA

Selon l'article 5bis², l'OEA peut bénéficier

- de simplifications conformément aux règles douanières concernant par exemple l'expéditeur agréé, le dédouanement centralisé et la dispense de garantie, ci-après dénommées "simplifications douanières", et

- de facilitations pour les contrôles douaniers relatifs à la sécurité et à la sûreté, à savoir l'attribution à un OEA d'une note de risque inférieure à celle d'un importateur normal et

² Dans le projet actuel de modernisation du code des douanes, les dispositions relatives aux Opérateurs économiques agréés figurent à l'article 10.

de la reconnaissance mutuelle du statut basé sur les accords internationaux de coopération douanière, ci-après dénommées "facilitations en matière de sécurité"

et ce, sous forme isolée ou combinée.

2.3. Conditions

Un OEA qui ne souhaite bénéficier que de simplifications douanières doit répondre aux exigences concernant sa fiabilité financière et douanière (preuve de la solvabilité financière, antécédents satisfaisants en matière de respect des exigences douanières, système efficace de gestion des écritures commerciales et, le cas échéant, des écritures de transport, permettant d'effectuer des contrôles douaniers appropriés), mais ne devra pas satisfaire aux normes de sécurité. En outre, l'OEA est tenu de remplir les conditions spécifiques requises pour les simplifications auxquelles il prétend.

Un OEA désireux de bénéficier de facilitations relatives à la sécurité devra satisfaire aux mêmes critères et exigences fondamentales que celles exposées ci-dessus (1^{re} phrase du paragraphe précédent), mais devra également remplir des normes et exigences spécifiques en matière de sécurité (par exemple, empêcher l'accès non autorisé à ses locaux et à l'aire de chargement). Il ressort de ce qui précède que les critères fondamentaux d'octroi du statut d'OEA sont les mêmes, qu'il s'agisse de simplifications douanières ou de facilitations relatives à la sécurité. La combinaison de ces deux aspects ou l'extension de l'autorisation à l'autre possibilité s'opérera très facilement. Dans ce cas, les seuls critères supplémentaires qui devront être remplis et vérifiés seront ceux requis pour les exigences spécifiques.

Les opérateurs peuvent opter pour le cas le plus avantageux; un transporteur maritime ne s'intéressera pas nécessairement à la simplification des règles douanières, dans la mesure où il ne sera jamais amené à utiliser cette mesure, tandis qu'un exportateur qui traite avec les pays hors de l'UE et qui souhaite être considéré comme un partenaire sûr et fiable dans la chaîne d'approvisionnement internationale peut juger plus intéressant de recourir aux deux possibilités (mesures de facilitation et de simplification).

Aux yeux de la Commission, la reconnaissance d'un opérateur en tant qu'opérateur économique agréé constituera un avantage pour celui-ci: il sera considéré comme remplissant des critères stricts. S'il jouit d'un statut d'OEA pour la sécurité et la sûreté, ce statut fera office de label de qualité qui qualifiera l'entreprise de membre sûr de la chaîne d'approvisionnement et qui pourrait dès lors lui fournir la prérogative de partenaire commercial apprécié.

2.4. Certification

L'OEA recevra un certificat précisant s'il peut bénéficier de simplifications douanières ou de facilitations relatives à la sécurité, ou de ces deux possibilités. L'OEA étant un *statut* et non pas une autorisation d'accès automatique aux simplifications pour les règles douanières, l'OEA devra être autorisé séparément à utiliser des simplifications spécifiques, par exemple le dédouanement centralisé en tant qu'expéditeur agréé, une dispense de garantie ou l'utilisation de procédures douanières à impact économique (réglementation douanière existante).

La définition des types de certificats suivants est proposée :

a) OEA – simplifications douanières : l'OEA titulaire de ce certificat évite une répétition des mêmes mesures administratives globales dans chaque État membre pour l'évaluation du respect des critères minimaux communs requis dans chaque État membre pour une simplification donnée.

Par souci de clarté, il y a lieu de rappeler que les simplifications prévues par les règles douanières en vigueur seront maintenues et continueront d'être accessibles à tous les opérateurs économiques conformément au code des douanes communautaire existant. Les avantages liés à un statut d'OEA résident dans le fait que lorsqu'un opérateur sollicite une simplification (supplémentaire), seuls les critères spécifiques concernant cette mesure de simplification devront faire l'objet d'un contrôle.

b) OEA – facilitations relatives à la sécurité : l'OEA devra répondre à toutes les exigences spécifiques concernant la sécurité et se verra octroyer une certification en vertu de laquelle son statut sera pris en compte au cours de l'analyse de risque pour la sélection des contrôles douaniers et pourra bénéficier d'une reconnaissance mutuelle avec les pays tiers lorsque des accords pertinents seront conclus. En outre, il peut demander une diminution exceptionnelle des délais concernant les informations antérieures à l'arrivée ou d'autres facilitations qui portent sur la législation douanière garantissant la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

c) statut intégral d'OEA – facilitations relatives à la sécurité + simplifications douanières : l'OEA doté de ce certificat bénéficie de facilitations concernant les contrôles douaniers relatifs à la sécurité et à la sûreté conformément à ce qui a été expliqué précédemment. Les avantages substantiels que présente ce statut ne résident pas seulement dans une note de risque inférieur mais également dans l'attribution d'un label de qualité à un partenaire sûr et fiable pour les partenaires gouvernementaux et commerciaux dans la chaîne d'approvisionnement internationale. Concernant les simplifications douanières, le traitement réservé à l'OEA sera le même que celui exposé au point a) ci-dessus.

2.5. OEA opérant dans plus d'un État membre :

L'OEA qui souhaite disposer de facilitations pour les contrôles douaniers sera reconnu comme OEA sûr et fiable par les autorités douanières de tous les 25 États membres.

Concernant les simplifications des règles douanières, le statut d'OEA est, en principe, reconnu dans tous les États membres, mais l'OEA souhaitant opérer dans plus d'un État membre devra se voir octroyer une autorisation à cet effet, même par plusieurs États membres si les règles douanières l'exigent (par exemple, un expéditeur agréé en transit est reconnu dans tous les États membres, mais dès aujourd'hui l'autorisation n'est octroyée que par l'État membre où se situent les locaux de l'expéditeur). Partant, il n'est pas nécessaire de disposer d'une autorisation unique européenne (AUE) : celle-ci continuera d'exister parallèlement.

Les conditions d'octroi de dérogations à la reconnaissance par tous les États membres seront énoncées dans les dispositions d'application.

3. ASPECTS INTERNATIONAUX

Le concept d'OEA trace un cadre qui pourrait conduire à une reconnaissance mutuelle à l'échelle mondiale. Cette évolution permettrait d'accélérer les procédures de dédouanement aux frontières et d'éviter l'engagement de multiples procédures administratives pour vérifier le respect de critères similaires dans différents États.

Outre la reconnaissance du statut d'OEA au sein de la CE, une reconnaissance mutuelle internationale pourrait être envisagée dans le cadre des accords douaniers internationaux. Il s'agit-là de l'objectif de la coopération CE-États-Unis en cours concernant la sécurité des conteneurs. L'accord CE-États-Unis vise la réciprocité et la reconnaissance mutuelle des normes de sécurité et des programmes de partenariat industriel.

Dans le cadre de la coopération CE-États-Unis sur la sécurité des conteneurs, une étude conjointe comparant l'initiative des États-Unis C-TPAT et l'approche communautaire d'audit concernant les entreprises (englobant le cadre COMPACT) est menée actuellement afin d'évaluer les points communs et les différences. Les résultats enrichiront l'élaboration ultérieure des exigences et des lignes directrices à établir pour l'OEA.

Il importe que la CE coopère étroitement avec l'Organisation mondiale des douanes et qu'elle participe aux discussions en vue d'assurer une approche harmonisée.

4. SITUATION ACTUELLE ET VOIE A SUIVRE

4.1. Dispositions d'application du code des douanes communautaire (DAC)

Les amendements concernant la sécurité à apporter au code des douanes communautaires ne seront applicables qu'après adoption par la Commission des dispositions d'application de celui-ci (procédure de comité) et leur entrée en vigueur. L'adoption des DAC devrait intervenir vers la mi-2006.

Les DAC établiront les dispositions juridiques nécessaires à la mise en oeuvre du concept d'OEA :

Selon l'article 5 bis, elles instaurent les règles relatives

- à l'octroi du statut d'opérateur économique agréé,
- à l'octroi des autorisations pour l'utilisation des simplifications,
- à la détermination de l'autorité douanière compétente pour l'octroi du statut et des autorisations susvisés,
- au type de facilités qui peuvent être accordées en ce qui concerne les contrôles douaniers touchant à la sécurité et à la sûreté, ainsi qu'à leur étendue, compte tenu des règles relatives à la gestion des risques communs,
- à la consultation des autres autorités douanières et à la communication d'informations à celles-ci,
- et pour fixer les conditions dans lesquelles :

- une autorisation peut être limitée à un ou à plusieurs États membres,
- le statut d'opérateur économique agréé peut être suspendu ou retiré,
- il peut être dérogé, pour des catégories particulières d'opérateurs économiques agréés, à l'obligation d'être établi dans la Communauté, compte tenu, en particulier, des accords internationaux.

4.2. Lignes directrices

Les DAC ne sauraient établir toutes les modalités nécessaires à la concrétisation du concept d'OEA. On propose, dès lors, d'établir des lignes d'orientation concernant des aspects techniques extrêmement précis, tels que les exigences spécifiques relatives à la sécurité, la teneur du cadre COMPACT. Aux yeux de la Commission, il n'est pas nécessaire de faire figurer les aspects techniques les plus détaillés dans les dispositions d'application. Les lignes d'orientation auront une valeur juridique mais ne seront pas dotées du même statut juridique que le code des douanes et les DAC. Leur avantage est qu'elles peuvent faire l'objet d'une modification et d'une adoption plus rapides et plus aisées que les DAC, au gré de l'évolution du commerce.

4.3. Base de données

Aux fins d'une application pleine et entière des dispositions relatives à l'OEA, et notamment de la reconnaissance du statut d'OEA par les autorités douanières de tous les États membres, il y a lieu d'établir une base de données reprenant les noms et les coordonnées des OEA qui seront accessibles à toutes les autorités douanières.

Cette base de données ne sera pas disponible avant l'année 2008. Dans l'intervalle, les données relatives aux OEA devraient être stockées dans CIRCA. CIRCA permet le stockage et l'échange de données, l'inconvénient majeur étant que son accessibilité est limitée aux agents dûment habilités.

5.4. État des discussions

Le groupe de travail Douanes 2007 concernant l'OEA a débuté ses travaux en décembre 2004 et est composé de 18 États membres. Il a pour objectif de fixer les principales lignes directrices relatives aux dispositions d'application et devrait introduire un rapport en la matière en juin 2005.

Le groupe se réunit en sous-groupes (il en existe trois : critères, certificats et autorisations, avantages) et ses travaux ont bien progressé jusqu'à présent. Les grandes orientations sont plus moins claires, mais les sous-groupes doivent peaufiner certains aspects. Ces thèmes seront précisés et débattus au cours de la dernière réunion plénière du groupe de projet, qui se tiendra du 6 au 8 juin.