

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **C**
DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES



Affaires constitutionnelles	
Liberté, sécurité et justice	
Égalité des genres	
Affaires juridiques et parlementaires	
Pétitions	

**Coopération douanière dans l'espace de
liberté, de sécurité et de justice
Le rôle des douanes dans la gestion des
frontières extérieures
de l'Union européenne**

RESUME



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DEPARTEMENT THEMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET
AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

Coopération douanière dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Le rôle des douanes dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne

RÉSUMÉ

Résumé

La présente étude compare le rôle actuel des douanes aux frontières extérieures à celui qu'elles sont censées endosser. Le déséquilibre considérable observé entre la participation des douanes et celle des gardes-frontières entrave le bon fonctionnement du contrôle aux frontières et expose la sécurité de l'Union et de ces citoyens à certains dangers, dont les actes terroristes. Cette étude analyse les origines de ce déséquilibre et propose des solutions appropriées conformes aux normes internationales.

Cette étude a été demandée par la Commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen.

AUTEUR

Peter HOBGING

Courriel: hobbing@t-online.de

Sous la coordination de la section «Justice et affaires intérieures» du Centre d'études de la politique européenne (CEPS).

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Andreas HARTMANN

Département thématique : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

E-mail: andreas.hartmann@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Originale: EN

Traduction: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

A PROPOS DE L'EDITEUR

Pour contacter le Département thématique ou souscrire à sa lettre d'information mensuelle voir à l'adresse suivante : poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en avril 2011.

© Parlement européen, Bruxelles, 2011.

Ce document est disponible sur le site internet:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction ou la traduction dans un but non-commercial sont autorisées, sous réserve de l'indication de la source, d'une notification préalable et de l'envoi d'une copie à l'éditeur.

RÉSUMÉ

Contexte

Les frontières, enveloppe extérieure de l'Union européenne et notamment de son espace de liberté, de sécurité et de justice, revêtent une importance spéciale en tant que porte sur le reste du monde et filtre pour les mouvements entrants et sortants. Dans ce rôle, elles se trouvent précisément à l'intersection de deux valeurs; d'une part la libre circulation, et d'autre part la nécessité de protéger l'Union et ses citoyens contre les menaces. La gestion de ces frontières est une tâche sensible, étant donné les divers objectifs en jeu.

Si, traditionnellement, les rôles ont été minutieusement répartis entre les gardes-frontières ou la police (contrôle des personnes) et les douanes (contrôle des biens), ce système bien fondé a soudainement semblé remis en cause vers la fin 2010, lorsque l'Europe a été alarmée par la découverte de bombes terroristes ayant traversé une grande partie du territoire de l'Union sans être détectées, avant d'être interceptées au Royaume-Uni (le complot d'attentat à la bombe yéménite). Non seulement certaines autorités policières ont saisi l'occasion de cet incident pour revendiquer la compétence de la police sur l'ensemble du secteur du fret aérien, mais un examen plus profond de l'état actuel de la coopération douanière au sein de l'UE a également confirmé que les douanes s'étaient en grande partie détachées des événements au niveau européen. Les documents politiques majeurs, tels que le programme de Stockholm ou la stratégie de sécurité intérieure, ont pratiquement ignoré l'existence des douanes en planifiant l'avenir de la gestion intégrée des frontières.

Cette situation semble en contradiction non seulement avec les traditions européennes établies, mais aussi avec les pratiques actuelles dans le reste du monde.

Objectifs

La présente étude vise à analyser cette situation tout à fait inhabituelle et ses origines, ainsi qu'à élaborer des solutions possibles qui permettraient à la gestion des frontières de l'UE de répondre aux normes internationales les plus récentes. Pour ce faire, l'étude formule un ensemble de recommandations à la commission LIBE du Parlement européen, qui permettront à ce dernier de prendre position sur le rôle des douanes dans le nouveau cadre de la gestion des frontières de l'UE, établi dans le programme de Stockholm et la prochaine stratégie européenne en matière de coopération douanière.

Des enquêtes préliminaires ont souligné la nécessité d'entreprendre les mesures suivantes:

- établir les origines de l'exclusion des douanes de la gestion des frontières au niveau de l'UE;
- évaluer les capacités des administrations douanières européennes en ce qui concerne leur respect des critères relatifs à la gestion efficace des frontières extérieures, du point de vue de la réglementation comme de la sécurité;
- comparer le modèle actuel de gestion intégrée des frontières de l'UE, tel que défini par le Conseil en 2006, aux normes établies par la communauté internationale, notamment l'Organisation mondiale des douanes; et
- déterminer si l'histoire récente de l'intégration européenne, marquée par un schisme particulier entre le premier et le troisième pilier, a contribué à l'élaboration d'un modèle européen spécifique de «police omnipotente».

Afin de ne pas se limiter à un simple diagnostic des problèmes, l'étude présente ensuite des solutions susceptibles de contribuer à rétablir les douanes et à aligner la gestion des frontières de l'UE sur les normes internationales.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1. Le Parlement européen devrait veiller de près aux évolutions relatives au concept de gestion intégrée des frontières au sein de l'UE. L'approche actuellement adoptée date d'avant Lisbonne, c'est-à-dire qu'elle reste inspirée par les méthodes de travail intergouvernementales en vertu de l'ancien titre VI du traité UE, sans que le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne n'exercent de contrôle approprié. Dans la mesure où cette approche se concentre unilatéralement sur le contrôle des personnes effectué par les autorités policières, tout en négligeant la sécurité liée au fret que les douanes sont tenues de garantir, elle n'est ni compatible avec les normes internationales, ni (en l'absence d'une participation adéquate des autorités douanières) garante d'une protection et d'une gestion satisfaisantes des frontières extérieures.
- Recommandation 2. Le Parlement européen devrait inviter la Commission et le Conseil à expliquer de quelle manière ils prévoient de réviser le concept actuel de gestion intégrée des frontières, tel que défini par le Conseil en décembre 2006, afin d'inclure la pleine participation des autorités douanières. Les événements récents, par exemple le complot à la bombe yéménite dissimulée dans un avion de fret en octobre 2010, ainsi que les craintes d'une «bombe sale» dans le port italien de Gênes en février 2011, soulignent clairement que la sécurité européenne est menacée, non seulement par l'entrée de terroristes, mais aussi par des bombes terroristes non accompagnées, dissimulées dans des envois de marchandises. De plus, l'approche élargie, davantage orientée vers les citoyens et les entreprises, adoptée par les douanes (contrôles sélectifs et fondés sur les risques, plutôt que 100 % de contrôles de routine) pourrait inspirer des concepts «plus intelligents» dans le domaine de la sécurité aux frontières.
- Recommandation 3. Le Parlement européen devrait tirer parti de l'évaluation actuelle de FRONTEX, ainsi que de la procédure de modification en cours du règlement FRONTEX (n° 2007/2004), afin de soutenir le souhait énoncé de l'agence de trouver un partenaire compétent du côté des douanes. Le partenaire en question devrait être à même de représenter les douanes dans l'ensemble de leurs compétences, c'est-à-dire les aspects de réglementation comme de sécurité. Dès lors, le groupe de travail du Conseil «Coopération douanière» ne constituerait pas un choix opportun.
- Recommandation 4. Dans ce contexte, le soutien du Parlement serait nécessaire à l'établissement d'un organe approprié, qui serait le pendant douanier de FRONTEX, c'est-à-dire soit une agence européenne indépendante (Agence des douanes européenne), soit, si cette dernière ne peut être instaurée pour des raisons budgétaires, une entreprise conjointe en association avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). La forte présence des douanes orientées vers l'UE dans l'architecture de la gestion intégrée des frontières servirait également à améliorer davantage le corps européen de gardes-frontières, dans l'esprit d'une identité européenne clairement définie.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES






DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

-  Affaires constitutionnelles
-  Liberté, sécurité et justice
-  Égalité des genres
-  Affaires juridiques et parlementaires
-  Pétitions

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc.

