

LES CONTROLES AUX FRONTIERES INTRACOMMUNAUTAIRES -
UN OBSTACLE ETERNEL A L'INTEGRATION?

- I. Les événements de ces dernières semaines aux frontières intracommunautaires ont révélé dans quelle mesure la Communauté est encore éloignée d'un vrai marché intérieur, ainsi que de la libre circulation des personnes et des marchandises qui sont des buts fondamentaux du Traité de Rome.

En effet, 26 ans après l'entrée en vigueur du Traité, 15 ans après la création de l'union douanière, les conditions aux frontières intracommunautaires ne se distinguent guère, en substance et en pratique, des frontières avec certains pays tiers.

Les files d'attente pour les conducteurs de camions ainsi que, notamment en période de vacances, pour les touristes et les voyageurs individuels, sont une cause permanente d'ennuis, de gaspillage de temps et d'argent qui risquent de compromettre sérieusement l'image de la Communauté à la veille des deuxièmes élections au Parlement Européen.

- II. Quelle est la raison d'être des contrôles aux frontières intracommunautaires au sein d'une union douanière, étant donné qu'il n'existe plus de droits de douanes ni de restrictions quantitatives?

Cette question est d'autant plus pertinente si l'on tient compte du fait que, selon des estimations bien fondées, l'existence même des frontières intracommunautaires occasionne une charge financière d'environ 15 Mrd d'ECU ou 5 à 7 % de la valeur des produits échangés par an à l'économie des pays européens.

Ceci est confirmé d'ailleurs par un sondage récent de l'American Chamber of Commerce auprès des entreprises européennes qui a eu comme résultat que presque la moitié (44 %) des entreprises se sont plaintes des délais causés par les contrôles aux frontières et que 4 sur 5 parmi elles considèrent que ceci augmente les prix finaux des marchandises.

Si les droits de douane et les restrictions quantitatives ont été supprimés depuis plus de 15 ans, il reste néanmoins un bon nombre d'autres éléments qui sont avancés pour justifier les contrôles des personnes et des marchandises aux frontières intracommunautaires.

Pour les contrôles des personnes physiques, ils résultent du fait que les "frontières de police" ne sont pas pour autant supprimées et que les Etats Membres tiennent à se réserver le droit de contrôle aux frontières nationales.

Pour la circulation des marchandises, les contrôles sont essentiellement dus aux:

1. Frontières fiscales: Il s'agit de divergences entre Etats Membres notamment en ce qui concerne les taux des impôts indirects (TVA et accises): Ces divergences, parfois considérables, sont compensées à la frontière par la déduction de l'impôt du pays d'origine et la charge de l'impôt applicable dans le pays de destination.
2. Frontières techniques: Contrôle en raison des prescriptions divergentes entre Etats Membres concernant les normes de sécurité technique, sanitaire ou vétérinaire.

3. Frontières administratives: Contrôle des formalités des exportations/ importations, cumul des obligations administratives, contrôles statistiques etc.
4. Frontières monétaires: Contrôle des devises subsistant dans certains Etats Membres, ainsi que compensations monétaires des produits agricoles.

III. A l'initiative de Monsieur NARJES, la Commission avait lancé depuis 1981, à plusieurs reprises, des appels urgents aux Etats Membres, en vue d'une relance du marché intérieur (voir not. P-37, P-70) et elle a présenté, en 1982, un programme d'urgence au Conseil dont le troisième volet concerne la réduction des contrôles aux frontières.

Le Conseil Européen, le 4. 12. 1982, à Copenhague, s'était solidarisé entièrement avec la Commission et avait invité le Conseil à réaliser ce programme d'urgence en 1983.

Or, le Conseil a tenu en 1983 6 réunions particulières sur les problèmes du Marché intérieur et a effectivement fait des progrès considérables dans les domaines de l'harmonisation du droit des sociétés ainsi que des normes techniques et standards (voir not. MEMO 58/83).

Néanmoins, les progrès dans le domaine des contrôles et formalités aux frontières n'ont pas été satisfaisants en raison notamment de l'opposition des administrations nationales.

a) Les propositions de la Commission en matière de simplification des procédures aux frontières adoptées par le Conseil sont les suivantes:

1. Règlement dit "plombier" visant à exempter le matériel professionnel des procédures douanières: (adopté le 25. 11. 83, voir IP (83) 409). Ce règlement qui entrera en vigueur le 1. 1. 85 permettra aux journalistes, (presse écrite, parlée, télévisée) artisans, ingénieurs etc. de circuler à travers la Communauté avec leur matériel sur base d'un carnet délivré gratuitement, et sans constitution d'une garantie. Sont exclus provisoirement encore les artistes transportant leurs oeuvres ainsi qu'une liste de produits présentés en tant qu'échantillons commerciaux; le Conseil s'efforcera d'inclure ces catégories avant le 1. 5. 1984.

Bien que la Commission ait proposé un véritable "laissez-passer" communautaire que le Conseil a refusé craignant des risques de fraude, cette décision constitue le premier cas concret de réduction des formalités aux frontières dont profitera notamment la population professionnelle frontalière.

2. Directive sur la facilitation des passages frontaliers dans le transport des marchandises: (adopté le 1. 12. 83, voir MEMO 19/84).

Cette directive, qui a eu une large publicité dans le contexte des événements aux frontières italiennes, vise notamment:

- la centralisation des contrôles et formalités
- la suppression des contrôles systématiques, c. a. d. contrôles uniquement par sondages
- la reconnaissance des certificats de contrôle
- la collaboration entre différents services effectuant des contrôles
- l'élargissement de l'ouverture des postes de frontières:
 - = passage des véhicules à vide ou en transit 24 h
 - = ouverture des postes d'au moins 10 h p. j. (lundi - vendredi, samedi au moins 6 h).

N.B.: Période transitoire de transformation en droit national pour FR, I, GR, L.

Monsieur NARJES a demandé à ces pays, dans le contexte des événements aux frontières de février 1984, de revoir leur position.

La Commission a calculé en appliquant cette directive, les délais d'attente pourraient être réduits de 30 à 50 %, ce qui correspond à des réductions des coûts de transport de 1 à 1,5 Mrd d'ECU par an.

b) Propositions de la Commission qui sont toujours sur la table du Conseil:

1) Document unique

Proposition de règlement du 9. 7. 1982; buts: substituer un formulaire de déclaration unique aux déclarations, actuellement utilisées pour l'expédition, transit communautaire et mise à la consommation, afin de rendre les formalités pour les ressortissants de la Communauté plus simples que celles exigées pour les échanges avec pays tiers.

Par cette proposition la Commission vise une rationalisation sensible des formalités douanières par le document unique qui remplacera plusieurs douzaines des formulaires nationaux actuellement en vigueur (environ 6 - 7 formulaires par transaction particulière). Le 25.11.83 le Conseil est convenu de retenir une liste maximale des données (environ 65 éléments d'informations).

En même temps, le Conseil est convenu d'examiner l'utilisation au niveau communautaire des moyens informatiques.

A noter que les pays du BENELUX ont décidés en octobre dernier d'utiliser un document unique à appliquer aux échanges entre eux.

La Commission est d'avis, qu'une adoption par le Conseil au cours de cette année, devrait être possible.

2) Transfert de la perception TVA des frontières vers l'intérieur (14ème directive).

Etant donné que la perception de la TVA aux frontières constitue l'élément le plus important d'un point de vue financier, cette proposition qui vise à assimiler les procédures des échanges inter-communautaires aux transactions nationales par leur inclusion dans les déclarations périodiques des importateurs est considérée comme particulièrement importante en vue d'un allègement des procédures frontalières.

Cette proposition se heurte toujours à l'opposition de certains Etats Membres pour des raisons budgétaires, des possibilités de fraude et des problèmes administratifs.

La Commission est d'avis que ces problèmes ne sont pas insurmontables comme le montrent les expériences des pays appliquent déjà cette procédure depuis des nombreux années (G, B, NL, L).

3) Pour alléger les contrôles des personnes aux frontières la Commission avait proposé au Conseil en Juillet 82 un projet de résolution demandant aux Etats Membres de convenir avant la fin 84 de donner instruction à la police des frontières de ne plus effectuer des contrôles de façon systématique mais par sondages et de prévoir dans des postes de frontières aux aéroports et ports des passages réservés au citoyens des Etats Membres. Bien que cette proposition soit relativement prudente elle n'a pas été approuvée jusqu'ici au Conseil, en raison de la crainte des Etats Membres de renoncer à des moyens de lutte contre le terrorisme, trafic de drogues etc. Or, la Commission considère, elle aussi, irréaliste de vouloir supprimer immédiatement ces contrôles; étant donné que des contrôles approfondis restent toujours possible cette proposition ne va pas à l'encontre des légitimes soucis de sécurité des Etats Membres.

OBLIGATIONS ET DROITS DES VOYAGEURS INDIVIDUELS
AUX FRONTIERES INTRACOMMUNAUTAIRES

Formalités au passage des frontières

Il n'existe plus d'obligation de présenter un passeport national. La carte d'identité nationale suffit, le contrôle étant effectué en général par sondage. Seuls les ressortissants grecs doivent encore provisoirement présenter leur passeport.

Un passeport européen de modèle uniforme sera délivré à partir du 1er janvier 1985.

Lors du passage en voiture particulière, les contrôles frontaliers de la carte verte internationale d'assurance automobile sont supprimés, mais l'automobiliste doit être bien entendu en possession de sa carte verte pour être en conformité avec la législation communautaire.

Le permis de conduire délivré dans un Etat membre est déjà reconnu dans tous les Etats membres. De plus, un permis de modèle communautaire uniforme multilingue sera adopté progressivement avant le 1er janvier 1986.

N.B. : Des restrictions des changes existent actuellement en Grèce, en France et en Italie. A suivre, toutefois, les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 31.1.1984.

Franchises voyageurs

Les produits ci-après peuvent être importés dans les limites suivantes:

Tabacs	
- cigarettes ou	300 pièces
- cigarillos (d'un poids max. de 3 g par pièce), ou	150 pièces
- cigares	75 pièces
- tabac à fumer	400 g
Boissons alcoolisées	
- boissons distillées et spiritueuses (d'un degré d'alcool supérieur à 22°), ou	1,5 l
- idem + apéritifs à base de vin d'alcool (max. 22°)	3 l
+ vins mousseux et liqueur	4 l
- vins tranquilles	
Parfums	75 g
- eaux de toilette	3/8 l
Café	750 g
- essence de café ou extraits	300 g
Thé	150 g
- essence de thé ou extraits	60 g

N.B. : Pour les voyageurs de moins de 17 ans il n'y a pas de franchise pour les "tabacs" et "boissons alcoolisées". Pour ceux de moins de 15 ans il n'y a pas de franchise sur le "café" non plus.

Le Danemark peut appliquer des limitations pour ses résidents revenant d'un court séjour à l'étranger.

.../...

Peuvent en outre être importées (indépendamment des biens et effets personnels) des marchandises contenues dans les bagages personnels, acquises aux conditions du marché dans un Etat membre, n'ayant pas de caractère commercial, pour une contrevaleur max. de 210 ECU, ce qui donne en monnaie nationale:

Etat membre	Franchise
Belgique/Luxembourg	BFR/LFR 9.600
Danemark	DK 1.700
République Fédérale D'Allemagne	DM 500
Grèce	DRA 14.000
France	FF 1.400
Irlande (*)	IRL 145
Italie	LIT 278.000
Pays-Bas(**)	HFL 540
Royaume-Uni	UKL 120

(*) L'Irlande peut exclure (jusqu'au 30.6.84) des marchandises d'une valeur unitaire supérieure à 53 IRL.

(**) Pour les pays du Bénélux une franchise augmentée d'un montant de 12.200 BFR/LFR ou de 700 HFL est appliquée pour les voyageurs circulant à l'intérieur du Bénélux.

N.B.: Pour les jeunes voyageurs de moins de 15 ans, certains Etats membres appliquent des franchises réduites. Il s'agit notamment de: Belgique/Luxembourg (BFR/LFR 2.700), Grèce (DRA 4.000), France (FF 400), Irlande (IRL 41), Italie (LIT 80.000).

Animaux et végétaux

Les voyageurs accompagnés de leur animal domestique ou transportant des végétaux doivent se renseigner pour les formalités nécessaires auprès des ambassades ou consulats du pays de destination.

Les règlements vétérinaires nationaux, de même que la réglementation phytosanitaire varient non seulement selon les pays, mais aussi selon les catégories d'animaux et des variétés de plantes et fleurs.

Ainsi, à titre d'exemple, on requiert pour les chiens et les chats:

- au BENELUX, en DK, F, et I un simple certificat de vaccination contre la rage,
- en RFA et GR aussi un certificat de santé,
- en IRL et RU une licence d'importation et l'obligation de quarantène (de la durée de 6 mois).

.../...

Sécurité sociale

En cas d'urgence, désormais, tous les voyageurs assurés dans le cadre des régimes de sécurité sociale, ont droit aux prestations d'assurance-maladie en vigueur dans le pays de séjour.

Il faut donc se procurer, avant le départ, auprès de l'institution d'assurance-maladie du pays d'origine, un formulaire E 111 A ou E 111 B.

Les ressortissants de la Communauté en voyage dans les Etats membres bénéficient en effet désormais des prestations médicales d'urgence - intervention médicale, médicaments, traitement dentaire, hospitalisation - conformément aux normes et à la pratique dans l'Etat membre de séjour.

En Allemagne, au Danemark, en Irlande, en Italie, en Grèce, aux Pays Bas et au Royaume-Uni, les soins médicaux sont dispensés gratuitement par les médecins agréés par les organismes assureurs mêmes.

Quant aux médicaments, ils sont également gratuits en Irlande; dans les autres pays, une contribution (non-remboursable) est demandée aux assurés. En Belgique, en France et au Luxembourg, l'assuré doit, en principe, régler directement les frais ou certains frais encourus et il obtient ensuite de l'organisme d'assurance-maladie compétent du lieu de séjour le remboursement selon le tarif appliqué aux personnes assurées auprès de cet organisme.

Enfin, pour tout renseignement supplémentaire, il est recommandé aux assurés de lire attentivement les instructions figurant au verso du formulaire E 111.

*

* * *

En conclusion, outre:

- . les contrôles d'identité de routine,
- . les contrôles de change, le cas échéant, et
- . les formalités dues aux différences de réglementation phyto-sanitaires,

Le contrôle à la frontière porte essentiellement sur:

- la taxe à la valeur ajoutée, dont le taux et les modalités sont encore largement divergentes, et c'est pourquoi des franchises-voyageurs ont été ménagées pour les ressortissants des Etats membres;
- les mesures visant à assurer la **sécurité des citoyens**: recherche de malfaiteurs, législations pénales, droit d'asile, lutte contre le terrorisme ou encore vente et détention d'armes, dispositions en matière de produits toxiques ou dangereux, lutte contre la drogue ainsi que vente et usage de stupéfiants, relèvent encore de dispositions différentes, en dépit de la collaboration, voire de la concertation entre les autorités responsables des Etats membres dans ces domaines.