

N° 185

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 janvier 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

- le projet de loi autorisant la ratification du **protocole** établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, relatif au champ d'application du **blanchiment de revenus** dans la convention sur l'**emploi de l'informatique dans le domaine des douanes** et à l'inclusion du numéro d'immatriculation du moyen de transport dans la convention ;
- le projet de loi autorisant la ratification de la **convention** établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes ;
- le projet de loi autorisant la ratification du protocole, établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'**interprétation**, à titre préjudiciel, **par la Cour de justice des Communautés européennes** de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes ;
- le projet de loi autorisant la ratification de l'**accord** relatif à l'**application provisoire** entre certains Etats membres de l'Union européenne de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes ;
- le projet de loi autorisant la ratification de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'**assistance mutuelle** et à la **coopération entre les administrations douanières** (ensemble une annexe),

Par M. Robert Del PICCHIA,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir les numéros :

Sénat : 48, 49, 50, 51 et 138 (1999-2000).

Traités et conventions.

Mesdames, Messieurs,

Les cinq projets de loi qui sont soumis à l'examen du Sénat ont pour but **d'autoriser la France à ratifier des conventions. Relatives à l'organisation de la coopération administrative douanière dans l'Union européenne.**

Une première convention, dite « **convention de Naples II** », relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, a été **signée le 18 décembre 1997**¹. Elle **doit remplacer**, dès qu'elle sera ratifiée par les quinze Etats membres la « **convention de Naples I** » de 1967.

Les quatre autres conventions ont un objectif plus spécifique : **l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et l'établissement d'un Système d'information des douanes (SID)**. Une première convention, du 26 juillet 1995, en détermine les modalités générales². Un deuxième accord, signé le même jour, permet **l'application provisoire** de la précédente convention entre les Etats qui le souhaiteront³. Les deux derniers textes permettent de compléter les dispositions de l'accord principal sur l'emploi de l'informatique. Le protocole du 29 novembre 1996 autorisera la Cour de justice des Communautés européennes à interpréter la convention de 1995 à titre préjudiciel⁴. Enfin, le protocole du 12 mars 1999 est relatif au champ d'application du blanchiment de revenus dans la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et à l'inclusion du numéro d'immatriculation du moyen de transport dans la convention⁵.

Il s'agit donc d'**un dispositif complet et complexe** de conventions dont l'objectif final est d'adapter les instruments de coopération douanière aux évolutions de la construction européenne et de la fraude douanière. Ces textes doivent donner aux administrations douanières des quinze Etats de l'Union **les moyens de lutter contre une criminalité organisée et transnationale**, alors même que la construction du marché intérieur a fait **disparaître les frontières internes**. Face à ces nouveaux défis, la convention de Naples I n'était plus adaptée, il était donc nécessaire d'approfondir la coopération intergouvernementale.

Votre rapporteur rappellera l'état de droit antérieur et le cadre juridique communautaire avant d'analyser les dispositifs de la « Convention de Naples II » puis des conventions relatives au SID.

¹ Voir document Sénat n° 138 (1999-2000)

² Voir document Sénat n° 49 (1999-2000)

³ Voir document Sénat n° 51 (1999-2000)

⁴ Voir document Sénat n° 50 (1999-2000)

⁵ Voir document Sénat n° 48 (1999-2000)

I. APPROFONDIR LA COOPÉRATION DANS UN CADRE JURIDIQUE RENOUELÉ

Depuis la signature de la « convention de Naples I » le 7 septembre 1967, toujours en vigueur, la construction européenne a beaucoup progressé. L'Union est passée de 6 à 15 Etats membres et un **marché intérieur unifié** est désormais en place. Enfin, les domaines de coopération, qu'ils soient communautarisés ou intergouvernementaux, se sont beaucoup enrichis. **L'absence de frontières internes** dans l'Union conduit donc à repenser l'Organisation des douanes et leur coordination.

A. LA CONVENTION DE 1967, UN TEXTE DÉSORMAIS INSUFFISANT

La convention de 1967 est le texte qui aujourd'hui encore, et ce jusqu'à la ratification par les quinze de la convention de 1997, fonde la coopération entre les administrations douanières dans les pays de l'Union.

A l'époque, il s'agissait d'un important progrès pour « *la petite Europe* » qui cherchait à unifier son marché en harmonisant les règles de concurrence dans la Communauté européenne.

Le **dispositif** de cette convention est désormais **classique** et mérite d'être rappelé puisque la convention de 1997 dite « Naples II » reprend, pour les compléter et les enrichir, des éléments de cette première convention.

Tout d'abord, elle affirme le **principe de l'assistance mutuelle** que se prêtent les Etats par l'intermédiaire de leurs administrations douanières, en vue d'assurer l'exacte perception des droits de douane et de prévenir, rechercher et réprimer les infractions aux lois douanières (article 1^{er}).

Elle **favorise la communication d'informations, spontanément ou sur demande**, entre les administrations, une demande de renseignements pouvant conduire l'administration requise à **procéder à une enquête** (article 4). Une administration douanière peut demander à une autre de procéder à une enquête officielle (article 13).

Elle rend possible l'exercice, spontanément ou à la demande d'une autre administration douanière, d'une « *surveillance spéciale* » (article 6) sur les déplacements de personnes, les lieux ou dépôts anormaux de marchandises, les mouvements de marchandises signalés ou encore sur les véhicules, embarcations ou aéronefs soupçonnés.

Des agents des douanes peuvent, sur le territoire d'un autre Etat et avec l'accord de cet Etat, **assister aux opérations effectuées** par les douanes de cet Etat en vue de la recherche et de la constatation d'infractions douanières intéressant la première administration (article 14).

Elle organise la communication de pièces utiles comme des certificats douaniers (article 7).

Les renseignements au sujet d'opérations projetées ou constatées, pouvant constituer ou constituant une infraction aux lois douanières d'un Etat doivent être transmis (article 8). Il en est de même des informations relatives aux nouveaux moyens ou méthode employés pour commettre des infractions douanières (article 9).

Afin de favoriser tous ces échanges de renseignements, les services nationaux sont en **relation directe** (article 10 et article 22) et des fonctionnaires sont autorisés à communiquer tous les documents utiles (article 11). Les agents peuvent être autorisés à déposer devant des tribunaux étrangers (article 12).

Par une clause générale (article 18), « *les Etats contractants renoncent [...] à toute réclamation pour la restitution des **frais** résultant de l'application de la présente convention, sauf en ce qui concerne les indemnités versées aux experts.* »

Certaines restrictions sont autorisées par les articles 19, 20 et 21 et le protocole additionnel. Ainsi les demandes d'assistance sont soumises au **principe de réciprocité** (article 21) dans la mesure où elles ne peuvent pas être formulées si l'Etat requérant n'est pas en mesure, dans le cas inverse, de fournir l'assistance demandée. En outre, celle-ci peut **ne pas être accordée** dans le cas où cette assistance est susceptible de **porter préjudice à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de l'Etat** (article 19). Tout refus doit être motivé. Par ailleurs, selon le protocole additionnel, la communication de renseignements provenant de banques ou d'institutions assimilées ou qui impliqueraient la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel n'est pas obligatoire. Enfin, des restrictions d'utilisation et de communication des informations par les administrations qui les ont reçues sont édictées pour garantir la continuité et la confidentialité (article 29).

Cette convention s'applique sur les territoires européens des Etats membres, et ne fait pas obstacle à une coopération plus poussée.

Les dispositions de cette convention se retrouvent le plus souvent dans les conventions que la France a conclues avec des pays tiers, ainsi que dans des conventions multilatérales comme la convention de Nairobi de 1977¹.

La convention de Naples I ne permet cependant pas la mise en place d'une coopération entre les administrations douanières **à l'aide d'un système d'ordinateurs en réseau** et, de ce fait, les informations se circulent que lentement et partiellement. Elle ne permet pas davantage d'employer **des moyens modernes et plus poussés de coopération** tels qu'ils peuvent déjà exister dans des conventions multilatérales comme celle de Vienne de 1988 sur la lutte contre le trafic de drogue et les produits psychotropes. La signature de nouvelles

¹ Voir le rapport de M. André Rouvière.

conventions approfondissant la coopération interétatique était donc devenue nécessaire.

B. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ

Du fait de l'approfondissement de la construction européenne, la coopération douanière est une matière qui **relève à la fois du premier et du troisième pilier.**

Le **premier pilier** regroupe les matières **communautarisées**, sur lesquelles la commission dispose du pouvoir d'initiative réglementaire et dont elle coordonne la mise en oeuvre. Cela correspond, pour les douanes, à la **politique agricole commune et à la politique commerciale.**

Le **troisième pilier** regroupe la **justice et les affaires intérieures** qui relèvent, pour leur part, de **l'intergouvernementalité.** Cela recouvre de nombreux domaines douaniers classiques tels que les trafics d'armes ou de stupéfiants.

La réglementation relative aux domaines communautarisés relève du **règlement CE n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997.** Ce dernier est « *relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles* ». **Il met en place une coopération administrative** (assistance sur demande ou spontanée) et prévoit des échanges de renseignements ainsi que la possibilité pour les agents des douanes des autres Etats membres de la Commission d'être présents lors des enquêtes nationales. Les dispositions du règlement sont ainsi extrêmement proches de celles de la convention de 1967.

La Commission est incluse dans le système de coopération. Elle est tenue informée et peut intervenir. A l'égard des pays tiers, une coopération est possible et la commission peut être « *chef de file* » de missions communautaires de coopération et d'enquêtes administratives.

Enfin, **le règlement crée, dans ses articles 23 et suivants, un système d'information automatisé,** destiné à la Commission et aux autorités administratives chargées de l'application des réglementations douanières et agricoles. Ce système est actuellement en cours d'expérimentation et n'est pas encore opérationnel.

Les dispositions relatives au système informatique **sont le pendant, pour le premier pilier, des dispositions de la convention de 1995, qui relèvent du troisième pilier.**

Le fondement juridique des conventions se trouve **dans le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, le 7 février 1992,** qui plaçait la coopération douanière parmi les priorités énumérées au sein de son titre VI. Elles

sont établies **sur la base de l'article K3** du traité sur l'Union européenne, remplacé par l'article 34 du Traité d'Amsterdam. Cet article énumère, dans son deuxième paragraphe, les instruments à la disposition du Conseil dans les domaines visés à l'article K1 (article 29 nouveau). Celui-ci dispose notamment que la coopération douanière est l'un des domaines que les Etats membres considèrent comme « *des questions d'intérêt commun* » et l'article K3, paragraphe 2, alinéa c), prévoit que le Conseil peut établir des conventions dont il recommandera l'adoption pour les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Dans ce cadre, plusieurs autres conventions ont été adoptées afin d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union (26 juillet 1995), de faciliter les procédures d'extradition entre pays membres (10 mars 1995 et 27 septembre 1996) de créer un office européen de police (Europol, le 26 juillet 1995).

Ainsi, la double base juridique de la coopération douanière et plus particulièrement du SID permet de couvrir la totalité des fraudes aux réglementations communautaires douanières et agricoles et aux lois nationales. C'est donc un **système global de coopération** qui sera rendu possible par ces cinq conventions.

II. LES APPORTS DE LA CONVENTION « NAPLES II » DU 18 DÉCEMBRE 1997

La convention « Naples II » s'inscrit dans la **continuité de celle de 1967**. Elle a **essentiellement pour objectif « de régler les formes particulières de coopération qui impliquent des actions transfrontalières »**. Ces actions doivent être menées dans le respect des trois principes : légalité, subsidiarité et proportionnalité.

A. CHAMP D'APPLICATION ET MODALITÉS GÉNÉRALES DE COOPÉRATION

Dans son **article 1^{er}**, la convention délimite son **champ d'application**. Celui-ci recouvre aussi bien les réglementations douanières nationales que communautaires. Elle a donc une portée générale et **doit servir de nouveau cadre à la coopération douanière en Europe**. Géographiquement, elle s'applique au territoire des Etats membres selon des modalités précisées à **l'article 31**.

Pour favoriser la coopération, la convention prévoit **l'organisation dans chaque Etat, d'un « service central de coordination »** sans préjudice des liens directs qui peuvent s'établir entre les différents services. **L'article 6** dispose que les parties peuvent échanger des **agents de liaison** selon des conditions mutuellement agréées.

Dans ses **titres II et III**, la convention détermine les modalités de **l'assistance sur demande et de l'assistance spontanée**. Ces dispositions intègrent dans la convention « Naples II » l'essentiel des dispositions de la convention de « Naples I ».

La convention règle également différentes questions d'ordre général. Elle est notamment particulièrement attentive à la **protection du secret** des enquêtes douanières lors de la transmission des informations (article 27). Mais la protection des données n'est pas envisagée que dans le seul cadre des activités des douanes : le traitement des **données à caractère personnel** doit offrir toutes les garanties habituelles en la matière (article 25). La Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 est prise comme référence.

Une clause générale visant à définir dans quelles circonstances les Etats peuvent **déroger à l'obligation d'assistance** est stipulée à **l'article 28**. Ainsi, l'assistance pourra être refusée *« lorsque celle-ci est susceptible de porter préjudice à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels, notamment en matière de protection des données, de l'Etat membre concerné ou lorsque la portée de l'action demandée, notamment dans le cadre des formes particulières de coopération prévues au titre IV, est manifestement disproportionnée par*

rapport à la gravité de l'infraction présumée. » Dans tous les cas, le refus partiel ou total ou le conditionnalité de l'assistance doivent être motivés.

Enfin, dans le cadre de la convention, les Etats renoncent à tout **remboursement de frais**, à l'exception des honoraires d'experts et de dépenses considérables ou extraordinaires (article 29).

B. LES COOPÉRATIONS TRANSNATIONALES

Les **éléments nouveaux** apportés par la convention sont rassemblés dans le **titre IV « Formes particulières de coopération » et concernent les coopérations transfrontalières**. Celles-ci peuvent être menées en vue de prévenir, rechercher et réprimer le trafic illicite de drogue, d'armes, de munitions, d'explosifs, de biens culturels, de déchets dangereux et toxiques, de matières nucléaires, de matériels destinés à la fabrication d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, des produits destinés à la fabrication de drogues et le commerce illégal transfrontalier de marchandises taxables.

Un Etat n'est pas tenu de participer à ces coopérations si elles sont contraires à sa législation nationale. De même, en cas de nécessité, les autorités douanières concernées sollicitent l'accord de leurs autorités judiciaires nationales.

En outre la convention prévoit que, *« au cours des opérations visées par les coopérations transnationales, les agents en missions sur le territoire d'un autre Etat membre sont assimilés aux agents de celui-ci en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient »* (article 19-8).

La prise en charge des dommages éventuels causés par des agents étrangers est réglée par l'article 19 dans ses paragraphes 5 et 6 : *« l'Etat membre sur le territoire duquel les dommages ont été causés en assume la réparation, conformément à sa législation nationale, comme s'ils avaient été causés par ses propres agents. Cet Etat membre est intégralement dédommagé, par l'Etat membre dont les agents ont causé les dommages, des montants qu'il a payés aux victimes ou à d'autres personnes ou institutions ayant droit. Mais chaque Etat renonce à demander le remboursement du préjudice des dommages qu'il a lui-même subis »*.

Par ailleurs, la convention détaille les modalités des **cinq formes de coopération transnationale** : la poursuite au-delà des frontières, l'observation transfrontalière, la livraison surveillée, les enquêtes discrètes et les équipes communes d'enquête spéciale.

- **La poursuite au-delà des frontières** (article 20) permet à des agents d'un Etat membre, qui poursuivent une personne prise en flagrant délit d'une des infractions susmentionnées et pouvant donner lieu à extradition, de **continuer la poursuite** sans autorisation préalable **sur le territoire d'un autre Etat membre** lorsqu'en raison de l'urgence une autorisation préalable n'a pu être demandée ou

que les autorités de cet Etat membre n'ont pu prendre en charge la poursuite. Toutefois, dès le franchissement de la frontière, ces autorités doivent être averties. La poursuite s'arrête dès que l'Etat sur le territoire duquel elle s'effectue le demande. Il revient aux autorités dudit Etat d'**interpeller** la personne poursuivie. Néanmoins, les poursuivants peuvent temporairement effectuer cette interpellation si l'urgence le justifie.

La poursuite s'effectue dans le respect du droit de l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. L'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles au public est interdite. Les agents poursuivants doivent être aisément identifiables et ne peuvent donc pas utiliser de moyens banalisés. Les agents poursuivants peuvent utiliser **leur arme de service** sauf si l'Etat requis a fait une déclaration en sens contraire l'interdisant totalement ou ne l'autorisant qu'en cas de légitime défense.

Selon la volonté de l'Etat requis, la poursuite est possible dans une zone ou pendant une durée précise à compter du franchissement de la frontière ou sans limitation dans l'espace et dans le temps.

Chaque Etat détermine, dans une déclaration, dans quelle mesure il est engagé par les différentes modalités de cette coopération. Il fait cette déclaration en concertation et dans « *un esprit d'équivalence des régimes applicables* ». Un Etat peut à tout moment modifier sa déclaration, à condition qu'elle ne restreigne pas la portée de la déclaration initiale. Les dispositions de la convention ne font d'ailleurs pas obstacle à une coopération bilatérale plus poussée.

Ainsi, **en France**, les agents des douanes des autres Etats membres pourront être porteurs de leur arme de service mais l'usage de cette arme sera limité aux cas de légitime défense. S'agissant du droit de poursuite, la France subordonne son étendue au principe de réciprocité. Ainsi, la Belgique, l'Allemagne et la Suède bénéficieront d'un droit de poursuite sur l'ensemble du territoire. Le Luxembourg aura un droit de poursuite limité à 10 kilomètres à partir de la frontière. Il ne sera, par contre, pas accordé au Danemark, à la Grèce, l'Irlande, aux Pays-Bas et à l'Autriche, dans la mesure où ces pays n'ont pas accordé cette faculté à leurs partenaires. L'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Finlande et le Royaume-Uni n'ont pas encore précisé leurs positions à ce sujet. Le Danemark soumet, en outre, les poursuites maritimes et aériennes à autorisation préalable.

- L'**Observation transfrontalière** (article 21) permet aux agents des douanes d'un Etat membre qui observent dans leur pays une personne soupçonnée d'être impliquée dans une infraction douanière, de continuer cette observation sur le territoire d'un autre Etat membre lorsqu'elle a été **autorisée au préalable**. Cette autorisation peut être conditionnelle.

Lorsque « *pour des raisons particulièrement urgentes* » l'autorisation préalable n'a pu être demandée, la poursuite de l'observation n'est possible que sous certaines conditions : information immédiate de l'autorité compétente et

transmission sans délai d'une demande d'autorisation. Pour le reste, l'observation transfrontalière est soumise aux mêmes modalités que la poursuite transfrontalière.

Le droit de poursuite transfrontalière et le droit d'observation se retrouvent dans la convention d'application de l'**accord de Schengen** du 14 juin 1985 (articles 41 et 40). Toutefois, leur champ d'application est plus restreint. Il ne les autorise que dans les trois domaines suivants : trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, trafic d'armes et d'explosifs, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles.

En outre, la mise en œuvre d'une observation transfrontalière, en vertu de l'article 40 de la convention d'application de l'accord de Schengen, ne peut se réaliser que dans le cadre d'une enquête judiciaire. Cette particularité, parfaitement justifiée s'agissant d'un dispositif conçu principalement comme une mesure de coopération policière, rend malaisé son usage par l'administration des douanes françaises.

Par ailleurs, si la convention de Schengen n'envisage la poursuite transfrontalière qu'au travers des frontières terrestres (article 41 § 5b), la convention de Naples II étend cette possibilité à tout type de frontières (terrestres maritimes et aériennes).

De même, la convention de Schengen ne permet la mise en œuvre d'une observation transfrontalière qu'à l'encontre de l'auteur présumé d'une infraction pouvant donner lieu à extradition, alors que la convention de Naples II offre la même possibilité à l'encontre de toute personne dont on peut sérieusement croire qu'elle est impliquée dans la commission d'une des infractions douanières au sens de l'article 19 § 2 de la convention.

Enfin, l'accord de Schengen du 14 juin 1985 ne prévoit pas d'autres modalités concrètes de coopération policière en dehors des facilités prévues dans le domaine de l'échange de renseignements. Il en résulte que les livraisons surveillées, les enquêtes discrètes et l'utilisation d'équipes communes d'enquête spéciale prévues dans « Naples II » constituent de réelles innovations.

- Par l'**article 22** de la convention, chaque Etat s'engage à ce que, dans le cadre d'enquêtes pénales relatives à des infractions susceptibles de donner lieu à extraditions, des **livraisons surveillées** puissent être autorisées sur son territoire. La décision d'autoriser une livraison surveillée est prise au cas par cas. L'Etat membre requis garde la direction et le contrôle de l'opération. L'autorité de l'Etat requis convient du moment où elle prend en charge la surveillance de la livraison avec l'autorité requérante de telle sorte que la surveillance ne soit jamais interrompue et que l'arrestation des auteurs et la saisie des marchandises soient possibles à tout moment. De même, des expéditions signalées au contenu illicite peuvent être autorisées à poursuivre leur route.

- **Les enquêtes discrètes** (article 23) consistent à autoriser des agents des douanes d'un autre Etat membre à opérer, en tant qu'enquêteurs infiltrés, sur

le territoire d'un Etat requis, sous couvert d'une « identité fictive ». Cette modalité de coopération est réservée aux cas où il serait extrêmement difficile d'élucider les faits sans y avoir recours. En conséquence, ces enquêtes doivent avoir une durée limitée et être menées en étroite coopération avec l'Etat requis, celui-ci déterminant les conditions dans lesquelles elles se déroulent. L'autorité requise s'engage à fournir l'assistance nécessaire en termes de personnel et de moyens techniques. Elle prend également les dispositions utiles à la protection des agents infiltrés.

La France ne sera pas liée par les dispositions de l'article 23, relatives aux enquêtes discrètes, la notion d'identité fictive n'existant pas en droit français. Bien que le troisième considérant de la convention fasse référence au principe de légalité dans la mise en œuvre des formes particulières de coopération, et que l'article 2 de la convention précise que cette dernière ne trouve à s'appliquer que dans les limites des compétences des administrations des douanes des Etats membres, il a paru souhaitable d'informer officiellement nos partenaires de l'Union de cette impossibilité, pour la France, d'appliquer cette procédure d'enquête discrète.

- Enfin, **des équipes communes d'enquête spéciale (article 24)** pourront être créées d'un commun accord. Elles seront composées d'agents spécialisés des différents Etats et auront pour tâche :

. d'effectuer des enquêtes difficiles, impliquant la mobilisation d'importants moyens pour détecter des infractions précises et exigeant une action simultanée et concertée dans les Etats membres participants ;

. de coordonner des actions communes.

Ces équipes sont formées dans un but précis pour une durée déterminée. Elles sont dirigées par un agent de l'Etat sur le territoire duquel elles interviennent. Les agents qui la composent, n'ont pas, de ce fait, un pouvoir d'intervention dans les autres Etats membres.

C. INTERPRÉTATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR

1. L'interprétation de la convention et le règlement des différends

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres et, entre Etats membres et la Commission, dès lors qu'il n'a pu être réglé au sein du Conseil dans un délai de six mois (article 24).

De plus, selon la **déclaration faite par chaque Etat**, la CJCE peut être reconnue compétente pour **interpréter la convention à titre préjudiciel**. Les Etats membres accordent cette faculté soit seulement à leurs Cours suprêmes, soit

à toutes leurs juridictions. La formule est identique à celle qui a été retenue par le protocole du 29 novembre 1996 à propos de la convention du 26 juillet 1995 relative à l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

La France ne fera pas de déclaration sur ce sujet lors de la ratification de la convention, se réservant le droit de le faire ultérieurement. Il paraît vraisemblable qu'elle fasse le même choix que dans le cadre du protocole de 1996, et accorde la capacité de saisine à toutes les juridictions. Votre rapporteur regrette cependant que le Parlement soit appelé à examiner des textes sans être en possession de la totalité des éléments.

L'Irlande réservera la possibilité de saisir la CJCE à sa seule Cour suprême. En revanche, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et l'Autriche ont déjà choisi l'autre option.

2. L'entrée en vigueur de la convention

La présente convention entrera en vigueur 90 jours **après la ratification du 15^e Etat membre** (article 32). **Son entrée en vigueur vaudra abrogation de la convention « Naples I »** du 7 septembre 1967.

Chaque Etat peut toutefois souscrire à son **application anticipée** dans l'attente des 15 ratifications. La convention s'appliquera durant cette période entre tous les Etats qui l'auront ratifiée et qui auront déclaré souhaiter son applicaiton provisoire, à l'exception de l'article 26 relatif à la compétence de la CJCE. En tout état de cause, la **France** appliquera de manière anticipée la convention.

III. LES CONVENTIONS RELATIVES À LA CRÉATION DU SYSTÈME D'INFORMATION DES DOUANES (SID)

La convention du 26 juillet 1995 sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, l'accord et les deux protocoles qui viennent la compléter ont pour but d'**organiser un système informatique centralisé** entre les Etats membres de l'Union européenne. Ce système centralisé doit permettre **une circulation rapide des informations** et ainsi favoriser la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières.

Votre rapporteur abordera successivement le champ d'application de la convention du 26 juillet 1995 relative à l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, les modalités de fonctionnement du SID, la protection des données personnelles et les dispositions finales de la convention.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION DU 26 JUILLET 1995 ET LE PROTOCOLE DU 12 MARS 1999

L'article 1^{er} de la convention du 26 juillet 1995 définit les lois nationales comme « *les dispositions législatives ou réglementaires d'un Etat membre, dont l'application relève en tout ou en partie de la compétence de l'administration douanière de cet Etat membre en ce qui concerne [...] le transfert, la conversion, la dissimulation ou le déguisement de la nature des biens ou produits provenant ou obtenus directement ou indirectement ou utilisés dans le cadre du trafic international de stupéfiants* ». Par cette définition, le blanchiment des revenus était limité, dans le cadre de la convention, aux infractions douanières nationales.

Or, dans la convention « Naples II » du 18 décembre 1997, postérieure au dispositif prévoyant un mécanisme informatique centralisé, le champ d'application est beaucoup plus large et couvre les législations nationales et champ d'application des deux conventions, puisque la communautaires. Il est dès lors paru important d'harmoniser le convention instituant le SID a pour objectif de permettre la mise en œuvre de celle de 1997.

Il a donc été décidé de modifier l'article 1^{er}-1^o de la convention de 1995 par **le protocole du 12 mars 1999** en reprenant intégralement l'article 4 1^o et 2^o de la convention « Naples II ». Ainsi, le champ d'application du blanchiment est défini en relation avec les règles nationales et les règles communautaires régissant l'union douanière, la politique agricole et l'harmonisation fiscale.

B. LES MODALITÉS D'ORGANISATION DU SID

Le système d'information des douanes est constitué d'**une base de données centrale accessible à partir de terminaux placés dans chacun des Etats membres**. Il ne comprend que des données utiles aux douanes concernant les marchandises, les moyens de transport, les entreprises, les personnes, les tendances de la fraude ou les compétences disponibles.

La Commission assure la gestion technique de l'infrastructure du SID et en rend compte au Comité en assurant la direction.

Ce **comité** est composé de représentants des administrations douanières des Etats membres (article 16). Il prend ses **décisions à l'unanimité** en ce qui concerne la mise en œuvre et la bonne application de la convention. Il en est de même de son règlement intérieur. Les décisions relatives au bon fonctionnement du SID et aux aspects techniques et opérationnels sont prises à la **majorité des deux tiers**. Il peut avoir un accès direct au SID et utiliser directement les informations qu'il contient. Il doit faire un rapport annuel au Conseil sur le fonctionnement du SID. La Commission est associée à ses travaux.

Au niveau national, chacun des Etats membres désigne une administration douanière compétente qui sera responsable du bon fonctionnement du SID sur le territoire de l'Etat membre.

Par ses **articles 3 à 6**, la convention conditionne de manière stricte l'utilisation des informations. Elles ne peuvent être utilisées que pour des fins bien définies : « *observation compte-rendu, surveillance discrète ou contrôles spécifiques* ».

Un **ajout** a été effectué par le **protocole du 12 mars 1999** à la liste des informations qui peuvent être fournies. En effet, lors de l'entrée en vigueur du règlement CE 515/97, la présidence autrichienne de l'Union européenne a constaté un décalage entre la liste des informations contenues dans la base SID « premier pilier » et dans la base SID « deuxième pilier », à propos du **numéro minéralogique des moyens de transport**. Or, si l'introduction de cette information est prévue par la réglementation communautaire, la convention ne précise rien à ce sujet. Il a donc semblé **nécessaire d'harmoniser** les deux bases.

L'accès direct aux informations du SID est **exclusivement réservé aux autorités nationales** désignées par chaque Etat. Ce sont normalement les administrations douanières, mais d'autres peuvent être également habilitées (article 7). Chaque Etat envoie une liste de ces autorités et les informations auxquelles elles peuvent avoir accès au Comité compétent.

L'article 7 prévoit également la possibilité de permettre à des organisations internationales ou régionales d'accéder au SID. Cette décision devra être toutefois prise à l'unanimité et aucun protocole de cette nature n'existe à ce jour.

Dans tous les cas, les informations ne peuvent être utilisées que dans le cadre de la coopération douanière et aux fins prévues par l'Etat d'origine. L'introduction des données et leur utilisation sont soumises aux lois nationales des Etats qui les y introduisent puis les utilisent (article 9). Les dispositions de la convention trouvent cependant à s'appliquer si elles sont plus exigeantes que les législations nationales.

La **modification des données** est régie par une procédure spécifique (article 11). Seul l'Etat membre fournisseur a le droit de modifier, compléter, corriger ou effacer les données qu'il a introduites dans le système d'information des douanes. Il peut les modifier de sa propre initiative ou sur la suggestion d'un autre Etat membre lorsqu'elles se révèlent erronées ou conservées dans le SID, en contravention aux dispositions de la convention.

En effet, le **temps de conservation** des données dans le système est régi par la convention (article 12). Ces données ne doivent y figurer que le temps nécessaire pour atteindre l'objectif qui a motivé leur insertion. Une revue complète doit être effectuée au moins une fois par an. Elles sont ensuite transférées, si elles n'ont pas déjà été retirées, vers une partie du SID où l'accès est restreint et réservé à un représentant du Comité et aux autorités de contrôle. Elles y sont conservées pendant un an, avant d'être effacées. Durant cette période, elles ne peuvent être consultées que pour vérifier leur exactitude et leur légalité.

Par ailleurs, toutes les mesures adéquates doivent être prises au niveau national et au niveau communautaire pour assurer la sécurité du SID et la confidentialité des informations qu'il contient. Le comité de l'article 16 a notamment la charge de contrôler au moins 1 % des connexions. **Chaque administration nationale** est d'ailleurs **responsable** de l'efficacité des mesures de sécurité relevant d'elle et du bon fonctionnement du SID conformément à la convention et des lois dudit Etat membre.

Selon **l'article 21** de la convention, **chaque Etat membre est responsable** de l'exactitude, de l'actualité et de la légalité des données qu'il a introduites. Il est également responsable de leur caractère non attentatoire à la vie privée. Chaque Etat est donc responsable du préjudice causé à une personne du fait de l'introduction d'informations dans le SID ou du fait de leur utilisation, sous réserve d'un éventuel partage des responsabilités.

Enfin, la répartition de la **charge financière** est régie par **l'article 22**. Les coûts afférents à l'utilisations et au fonctionnement du SID par les Etats membres sur leur territoire sont à la charge de chacun d'eux. Les dépenses communes sont partagées selon une quote-part calculée sur la base des PNB de chacun des Etats.

C. LA PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

La protection des données à caractère personnel fait l'objet d'une **particulière attention** dans la convention. Celle-ci s'applique toujours si les lois nationales sont moins strictes que ses propres dispositions dans ce domaine.

En la matière, il est fait référence à la **convention du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel**. Cette convention, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985, vise à concilier le respect de la vie privée et la libre circulation de l'information. Elle garantit, sur le territoire de chaque partie, à toute personne physique, quelles que soient sa nationalité ou sa résidence, le respect de son droit à la vie privée. Son application peut s'étendre aux données relatives aux personnes morales et aux fichiers manuels. La convention s'applique au secteur public comme au secteur privé. La collecte des données sensibles, notamment celles relatives à la santé et à la vie sexuelle, est interdite à moins que le droit interne ne prévoie les garanties appropriées. Les droits de la personne concernée incluent le droit de connaître l'existence d'un fichier, d'obtenir la communication des données la concernant, d'obtenir leur rectification ou leur effacement et de disposer d'un droit de recours. Des dérogations sont envisageables lorsque la protection de l'Etat, la sûreté publique, la protection des personnes ou encore les libertés sont en jeu.

En outre, selon **l'article 13** de la convention du 26 juillet 1995, « *chaque Etat membre qui a l'intention de recevoir des données à caractère personnel, ou d'en introduire dans le système d'information des douanes, adopte au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente convention, une législation nationale de nature à offrir un niveau de protection des données à caractère personnel au moins égal à celui résultant des principes de la convention de Strasbourg de 1981* ». L'adoption d'une législation adéquate est un préalable nécessaire à toute participation au SID.

Cette condition est, bien entendu, remplie par la France, qui est dotée d'une législation protectrice des droits des personnes¹. En outre, **la directive n° 95-46/CE du 24 octobre 1995** relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, est en cours de transposition dans notre droit interne. Une fois ce travail achevé, il aboutira au renforcement des garanties offertes aux citoyens, ainsi qu'à une harmonisation de ces garanties dans tous les Etats membres.

Par ailleurs, dans chacun des Etats, le SID sera **considéré comme un fichier national**, et donc contrôlé comme tel et soumis aux législations nationales.

Le contrôle de la protection de ces données est assuré par une ou des **autorités nationales** désignées à cet effet. Elles exercent leur mission de manière

¹ Loi n° 78-17 du 16 janvier 1978

indépendante (article 17) et ont accès au SID. Toute personne pourra demander à une autorité nationale de contrôle de vérifier dans le système d'information des douanes les données à caractère personnel qui la concernent ainsi que l'usage qui en est fait ou en a été fait. Ce droit s'exerce conformément aux droits de l'Etat membre dans lequel la demande est faite. Dans ce but les différentes autorités nationales peuvent être amenées à collaborer entre elles. En France, cette autorité sera la CNIL (Commission nationale Informatique et Libertés).

Une **autorité commune de contrôle** est également créée (article 18). Elle est composée de deux représentants de chaque Etat provenant des autorités nationales indépendantes compétentes. Cette autorité a une compétence particulièrement large qui lui permet d'invoquer toutes questions relatives au SID afin de leur trouver une solution commune. Elle a accès au SID et rédige des rapports de contrôle.

Les informations personnelles qui pourraient être introduites dans le SID sont **limitativement énumérées** (article 4), et **leur introduction est soumise aux lois nationales** (article 9). Leur utilisation dans un but autre que celui de la convention est illégal (article 14). Ces données ne peuvent être copiées que pour des raisons techniques. Elles ne peuvent pas, sauf autorisation spécifique, être copiées dans d'autres fichiers nationaux.

Les droits des personnes relatifs à ces données s'exercent conformément aux lois des pays dans lesquels elles les font valoir. Toutefois, l'accès à ces données peut être refusé si sur la base de ces informations des opérations douanières sont en cours ou pour assurer la protection des droits et libertés d'autrui. Il est possible de faire rectifier ou effacer ces données. Une action judiciaire peut être intentée à cette fin.

D. DISPOSITIONS FINALES, ACCORD D'APPLICATION PROVISOIRE ET PROTOCOLE DU 29 NOVEMBRE 1996

1. Entrée en vigueur

L'article 24 prévoit que la convention du 26 juillet 1995 sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes **entrera en vigueur 90 jours après que le 15^{ème} Etat aura déposé son instrument de ratification.**

Cette procédure peut être longue, c'est pourquoi, un **accord relatif à son application provisoire** a été également signé le **26 juillet 1995**. Cet accord permet **l'entrée en vigueur anticipée** de la convention le premier jour du 3^{ème} mois après la ratification **par le 8^{ème} Etat** qui le souhaitera. Le nombre de huit Etats est celui habituellement retenu pour les « coopérations renforcées ».

Pendant cette période, l'article 16 (comité) et l'article 7 § 3 (accès au SID pour les tiers) ne s'appliquaient pas. Toutefois, des **mesures transitoires**

sont prises d'un commun accord pour gérer le SID au cours de cette période intermédiaire. Dans ce but, le groupe de travail « *coopération douanière* » du Conseil, principal artisan de la convention SID, a rédigé **un projet de règlement intérieur du comité article 16**. Ce document a été **adopté lors du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) des 28 et 29 mai 1998**.

Il en résulte que durant la période d'application provisoire de la convention, c'est le groupe de travail précité du Conseil, le groupe « *coopération douanière* », qui tiendra lieu de Comité au sens de l'article 16 de la convention. Dans sa formation « *Comité article 16* », le groupe « *coopération douanière* » sera composé des représentants de l'ensemble des Etats membres, mais seuls les représentants des Etats membres qui font une application anticipée de la convention, pourront prendre part au vote.

Conformément à l'article 16 § 1 de la convention, l'article 7 du projet de règlement adopté par le Conseil, indique que les décisions qui ont trait « *à la mise en œuvre ou à la bonne application de la convention* », sont prises à l'unanimité. Il en va de même pour ce qui concerne l'adoption et la modification du règlement intérieur. Les décisions qui portent sur « *les questions relatives au bon fonctionnement du système d'information des douanes, en particulier celles qui sont de nature technique ou opérationnelle* », sont prises, quant à elles, à la majorité des deux tiers. Par ailleurs, l'article 4 § 3 précise que l'ordre du jour est adopté à la majorité simple. Enfin, les décisions relatives aux questions de procédures sont prises à la majorité des membres présents (article 7 § 3). Enfin, dans tous les cas, le quorum est fixé à la moitié des membres du Comité (article 7 § 4 du projet de règlement intérieur).

La Commission participe aux réunions du Comité de l'article 16 (article premier § 2 du projet de règlement intérieur du Comité) mais elle ne dispose pas du droit du vote (article 7 § 2 in fine du projet de règlement intérieur du Comité). En effet, s'agissant d'une convention du titre VI du traité sur l'Union, seuls les Etats membres sont compétents. Cependant, la Commission peut être à l'initiative des réunions du Comité (article 2 § 1 du projet de règlement intérieur). Elle peut également demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour des réunions du Comité (article 4 § 1 du projet de règlement précité).

2. Règlement des différends et saisine à titre préjudiciel

Selon l'**article 27** de la convention du 26 juillet 1995 relative à l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, tout différend entre Etats membres relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention, ou entre un ou des Etats membres et la Commission, doit être réglé par la négociation au sein du Conseil. Si, au terme d'une période de six mois, un accord n'a pu être trouvé, le différend peut être porté devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

Par ailleurs, le **protocole du 29 novembre 1996**, également soumis à notre examen, prévoit **l'interprétation à titre préjudiciel par le CJCE**. Une telle possibilité est ouverte par le dernier paragraphe de l'article K.3 du Traité de Maastricht dans les domaines intergouvernementaux. Cette facilité a été renforcée dans le Traité d'Amsterdam.

Lors de sa ratification, chaque Etat indiquera si cette faculté est :

- **réservée aux cours suprêmes**, cours dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, lorsqu'elles estiment que la saisine de la CJCE est nécessaire pour rendre leurs jugements ;

- **ouverte à toute juridiction** dans une affaire pendante devant elle et portant sur l'interprétation de la convention.

La première option a été choisie par le Portugal et l'Irlande. La **seconde** a été choisie par l'Allemagne, la Grèce, la **France**, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède. L'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas et l'Autriche se réservent le droit de stipuler que ce recours sera obligatoire pour leurs cours suprêmes. Le Danemark et l'Espagne feront leurs déclarations au moment de l'adoption.

La France entend adhérer à ce protocole afin d'établir **une cohérence complète entre les deux branches du SID** (1^{er} et 3^{ème} pilier). En effet, à défaut d'un tel protocole, la CJCE serait compétente à titre préjudiciel dans le cadre du 1^{er} pilier sans l'être dans le 3^{ème} (article L du traité sur l'Union européenne).

CONCLUSION

Ces cinq conventions constituent un dispositif complet. Elles refondent la coopération entre les administrations douanières des Etats membres de l'Union européenne. Elles mettent à leur disposition un ensemble de méthodes et de moyens modernes qui leur permettront de s'adapter à l'évolution de la fraude. En effet, dans le grand marché unique, la convention Naples I ne pouvait plus suffire.

Ces cinq conventions sont aussi l'outil d'une coopération douanière harmonisée entre les domaines relevant de la Communauté et ceux relevant de la coopération intergouvernementale. Le système d'informations des douanes aura un contenu identique, quel que soit le sujet et permettra aux administrations douanières d'échanger des informations en temps réel.

L'utilisation des progrès de l'informatique et des télécommunications par les douanes ne se fera toutefois pas sans offrir aux citoyens toutes les garanties nécessaires pour protéger les données les concernant. Le dispositif des conventions donne toute satisfaction sur ce point. Des autorités indépendantes assureront le suivi de ces questions, comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays. Au niveau européen, une autorité centrale assurera la coordination de leurs actions.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'approuver les cinq projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi lors de sa séance du mercredi 26 janvier 2000.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur l'harmonisation des conditions de fonctionnement des administrations douanières au niveau européen.

M. Christian de La Malène a demandé au rapporteur si la Grèce avait accepté le principe du droit de poursuite sur son territoire.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a alors apporté les précisions suivantes :

- le fonctionnement des administrations douanières européennes est globalement harmonisé ;

- la convention s'applique selon le principe de réciprocité. Ainsi, la France reconnaît un droit de poursuite sur l'ensemble de son territoire aux Etats qui accordent les mêmes facilités à ses services douaniers. C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne et de la Suède. Le Luxembourg n'accorde le droit de poursuite que dans la limite de 10 km à partir de sa frontière. D'autres Etats, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et la Grèce refusent tout droit de poursuite. Les autres Etats membres n'ont pas encore précisé leur position.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, approuvé les projets de loi qui lui étaient soumis.

ANNEXE I - CHRONOLOGIE DES TEXTES

- 26 juillet 1995, convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes

- 26 juillet 1995, accord relatif à l'application provisoire entre certains membres de l'Union européenne de la précédente convention

- 29 novembre 1996, protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes, de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes

- 13 mars 1997, règlement CE 515/97, entré en vigueur le 15 mars 1998

- 18 décembre 1997, convention « Naples II »

- 12 mars 1999, protocole relatif au champ d'application du blanchiment de revenus dans la convention du 26 juillet 1995 et à l'inclusion du numéro d'immatriculation du moyen de transport dans la même convention.

ANNEXE II - PROJETS DE LOI

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article Unique

Est autorisée la ratification du protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relatif au champ d'application du blanchiment de revenus dans la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et à l'inclusion du numéro d'immatriculation du moyen de transport dans la convention, signé à Bruxelles le 12 mars 1999 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 48 (1999-2000).

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article Unique

Est autorisée la ratification de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, faite à Bruxelles le 26 juillet 1995 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 49 (1999-2000).

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article Unique

Est autorisée la ratification du protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, fait à Bruxelles le 29 novembre 1996 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 50 (1999-2000).

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article Unique

Est autorisée la ratification de l'accord relatif à l'application provisoire entre certains Etats membres de l'Union européenne de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, fait à Bruxelles, le 26 juillet 1995 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 51 (1999-2000).

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article Unique

Est autorisée la ratification de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (ensemble une annexe), signée à Bruxelles le 18 décembre 1997 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 138 (1999-2000).

ANNEXE III - ETUDES D'IMPACT

ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant la ratification du protocole, établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relatif au champ d'application du blanchiment de revenus dans la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et à l'inclusion du numéro d'immatriculation du moyen de transport dans la convention.

I. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Tous les Etats membres de l'Union européenne ont signé, le 26 juillet 1995, la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et, le 12 mars 1999, le protocole relatif au champ d'application du blanchiment de revenus dans la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et à l'inclusion du numéro d'immatriculation du moyen de transport dans la convention.

Dans le règlement (CE) n° 515/97 du 13 mars 1997 du Conseil, la rubrique « *numéro d'immatriculation du moyen de transport* » est prévue dans la catégorie de données « moyens de transport » du système d'information douanier (« *SID du premier pilier* »); elle est cependant absente dans le système d'information des douanes de la convention (« *SID du troisième pilier* »). Pour le reste le SID du premier pilier et celui du troisième pilier prévoient exactement les mêmes catégories de données. En pratique, il n'est possible d'enregistrer individuellement les moyens de transport que par leur numéro d'immatriculation. Ainsi, sans l'ajout de cette rubrique, la catégorie de données « *moyens de transport* » du SID du troisième pilier serait dénuée de toute utilité pratique.

D'autre part, la convention SID (troisième pilier) prévoit un échange de données sur le blanchiment de revenus liés à des infractions en matière de drogue. La convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (« *convention Naples II* ») qui a été adoptée le 18 décembre 1997 régit l'échange d'informations entre les administrations douanières en dehors du SID du troisième pilier et prévoit un large champ d'application du blanchiment de revenus, quelles que soient les infractions douanières auxquelles ce blanchiment se rapporte.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Pour assurer la cohérence des actes juridiques existant dans le cadre du troisième pilier de la coopération européenne, et pour lutter plus efficacement contre la criminalité organisée, y compris dans le domaine du blanchiment d'argent, il a fallu aligner la convention SID (troisième pilier) sur la convention Naples II. Pour ce faire, il a fallu reprendre intégralement dans le présent protocole, le libellé du point 1 (y compris les tirets), et celui de tous les tirets du point 2, de l'article 4 de la convention Naples II.

II. Bénéfices escomptés

* *en matière d'emploi* : Sans objet.

* *en matière d'intérêt général* : Le protocole devrait permettre une mise en oeuvre efficace de la convention SID, et devrait faciliter la lutte contre la fraude et le blanchiment de revenus.

* *en matière financière* : Sans objet.

* *en matière de simplification des formalités administratives* : Sans objet.

* *en matière de complexité de l'ordonnancement juridique* : Le protocole complète utilement les dispositions de la convention SID, sans accroître la complexité de l'ordonnancement juridique.

ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant la ratification de la convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

I. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Depuis le 31 décembre 1992, la Communauté forme un espace douanier complètement unifié. Les administrations douanières de l'ensemble des Etats membres sont chargées, tant aux frontières extérieures de la Communauté qu'à l'intérieur du territoire communautaire, de prévenir, rechercher et poursuivre les infractions au droit communautaire, comme aux lois nationales.

Le développement de la fraude, et notamment de la fraude aux intérêts financiers de la Communauté, rend nécessaire le renforcement des moyens de recherche et d'information mis à la disposition des services douaniers.

Pour ce qui concerne le volet communautaire, le cadre juridique de leur action a été renforcé par le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles.

Il ne couvre cependant pas complètement l'action des services douaniers dans les domaines couverts par les législations et réglementations nationales concernant :

- la circulation des marchandises faisant l'objet de mesures d'interdiction, de restriction ou de contrôle, notamment celles édictées par les Etats membres sur le fondement des articles 36 et 223 du traité instituant la Communauté européenne ;

- le transfert, la conversion, la dissimulation ou le déguisement de la nature des biens ou produits provenant ou obtenus directement ou indirectement, ou utilisés dans le cadre du trafic international illicite de stupéfiants.

Par conséquent, la présente convention permet de répondre aux besoins des douanes des Etats membres, du fait que ces administrations doivent quotidiennement appliquer des dispositions tant communautaires que nationales et qu'il est nécessaire de veiller à ce que les dispositions en matière d'entraide et de coopération administratives dans ces deux environnements juridiques, évoluent harmonieusement.

II. Bénéfices escomptés

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

*** en matière d'emploi :**

Sans objet.

*** en matière d'intérêt général :**

Pour se prémunir contre le risque de développement de la fraude lié à la mise en place du marché unique et afin d'assurer une plus grande homogénéité des contrôles à la frontière extérieure de l'Union, il a paru utile de créer un système informatique douanier européen. Il permettra aux administrations douanières d'échanger entre elles des informations relatives aux infractions graves aux lois nationales, et notamment de lutter plus efficacement contre le trafic illicite de stupéfiants.

*** en matière financière :**

Les coûts afférents au fonctionnement et à l'utilisation du système d'information des douanes (SID) par les Etats membres sur leur territoire sont à la charge de chacun d'entre eux.

Les autres dépenses entraînées par la mise en œuvre de la convention, à l'exception de celles qui sont indissociables du fonctionnement du SID aux fins de l'application des réglementations douanière et agricole de la Communauté, sont à la charge de Etats membres.

La quote part de chaque Etat membre est déterminée en fonction du rapport existant entre son produit national brut et la somme totale des produits nationaux bruts des Etats membres de l'année précédant celle durant laquelle les coûts ont été encourus.

*** en matière de simplification des formalités administratives :**

Sans objet.

*** en matière de complexité de l'ordonnancement juridique :**

La convention complète utilement, pour les matières relevant du IIIème pilier, les dispositions du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles, sans accroître la complexité de l'ordonnancement juridique.

S'agissant de la compétence de la CJCE, il convient de rappeler que la France a signé le 29 novembre 1996 le « *Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation titre préjudiciel par la CJCE de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes* ». Aux termes de ce protocole, la France accepte la saisine de la CJCE à titre préjudiciel, par toutes ses juridictions, des questions concernant cette convention.

Un accord relatif à l'application provisoire entre certains Etats membres de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes a également été signé par la France à la même date du 26 juillet 1995.

ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant la ratification du protocole, établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de Justice des Communautés européennes de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

I. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Tous les Etats membres de l'Union européenne ont signé, le 26 juillet 1995, la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et, le 29 novembre 1996, le protocole concernant son interprétation à titre préjudiciel par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE).

En effet, la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes définit uniquement la compétence de la CJCE pour le règlement des différends entre les Etats membres relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention. Ces différends sont examinés dans un premier temps au sein du Conseil. Si aucune solution n'a été trouvée à l'expiration d'un délai de six mois, une partie au différend peut saisir la CJCE.

La convention elle-même ne permet donc pas à la CJCE de statuer à titre préjudiciel sur son interprétation. Or, elle concerne les aspects intergouvernementaux de la mise en place d'un système informatique douanier (SID), qui comportera aussi des éléments relevant du droit communautaire (donc susceptibles d'interprétation préjudicielle par la CJCE d'après le traité instituant la Communauté européenne). En outre, il est apparu nécessaire de renforcer la cohérence à l'interprétation de la convention par les Etats membres. Aussi, un protocole a-t-il été signé le 29 novembre 1996 prévoyant la possibilité d'une compétence de la CJCE à titre préjudiciel, tout en tenant compte de la réticence de certains Etats à confier un rôle trop étendu à la Cour dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures.

II. Bénéfices escomptés :

En matière d'emploi :

Sans objet.

En matière d'intérêt général :

La France a opté pour la formule selon laquelle toute juridiction aura la faculté d'interroger la CJCE à titre préjudiciel, sur une question soulevée

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

dans une affaire pendante devant elle. Cette solution a le mérite de ne pas retarder inutilement la solution de tels litiges et de ne pas accroître les frais de procédure.

En matière financière :

Sans objet.

En matière de simplification des formalités administratives :

Sans objet.

En matière de complexité de l'ordonnancement juridique :

Aucun élément susceptible de rendre plus complexe l'ordonnancement juridique n'est à craindre. Les questions préjudicielles seront posées par les juridictions nationales selon une procédure comparable à celle que ces juridictions suivent aujourd'hui pour l'application de l'article 177 du Traité instituant la Communauté européenne.

ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord relatif à l'application provisoire entre certains Etats membres de l'Union européenne de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes

I. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Depuis le 31 décembre 1992, la Communauté forme un espace douanier complètement unifié. Les administrations douanières de l'ensemble des Etats membres sont chargées, tant aux frontières extérieures de la Communauté qu'à l'intérieur du territoire communautaire, de prévenir, rechercher et poursuivre les infractions au droit communautaire, comme aux lois nationales.

Le développement de la fraude, et notamment de la fraude aux intérêts financiers de la Communauté, rend nécessaire le renforcement des moyens de recherche et d'information mis à la disposition des services douaniers.

Pour ce qui concerne le volet communautaire, le cadre juridique de leur action a été renforcé par le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles.

Il ne couvre cependant pas complètement l'action des services douaniers dans les domaines couverts par les législations et réglementations nationales concernant :

- la circulation des marchandises faisant l'objet de mesures d'interdiction, de restriction ou de contrôle, notamment celles édictées par les Etats membres sur le fondement des articles 36 et 223 du traité instituant la Communauté européenne ;

- le transfert, la conversion, la dissimulation ou le déguisement de la nature des biens ou produits provenant ou obtenus directement ou indirectement, ou utilisés dans le cadre du trafic international illicite de stupéfiants.

Par conséquent, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes permet de répondre aux besoins des douanes des Etats membres, du fait que ces administrations doivent quotidiennement appliquer des dispositions tant communautaires que nationales et qu'il est nécessaire de veiller à ce que les dispositions en matière d'entraide et de coopération administratives dans ces deux environnements juridiques, évoluent harmonieusement. Après avoir vérifié, conformément à l'article K.7 du traité sur l'Union européenne, que l'application provisoire de la convention entre certains Etats ne contrevient ni

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

n'entrave la coopération prévue au titre VI dudit traité, les Etats membres ont prévu cette possibilité dans un accord séparé, afin de permettre une application plus rapide de la convention. Le présent accord permet l'application provisoire de toutes les dispositions de fond de cette convention.

II. Bénéfices escomptés

*** en matière d'emploi :**

Sans objet.

*** en matière d'intérêt général :**

Pour se prémunir contre le risque de développement de la fraude lié à la mise en place du marché unique et afin d'assurer une plus grande homogénéité des contrôles à la frontière extérieure de l'Union, il a paru utile de créer un système informatique douanier européen. Il permettra aux administrations douanières d'échanger entre elles des informations relatives aux infractions graves aux lois nationales, et notamment de lutter plus efficacement contre le trafic illicite de stupéfiants.

*** en matière financière :**

Les coûts afférents au fonctionnement et à l'utilisation du système d'information des douanes (SID) par les Etats membres sur leur territoire sont à la charge de chacun d'entre eux.

Les autres dépenses entraînées par la mise en œuvre de la convention, à l'exception de celles qui sont indissociables du fonctionnement du SID aux fins de l'application des réglementations douanière et agricole de la Communauté, sont à la charge de Etats membres.

La quote part de chaque Etat membre est déterminée en fonction du rapport existant entre son produit national brut et la somme totale des produits nationaux bruts des Etats membres de l'année précédant celle durant laquelle les coûts ont été encourus.

*** en matière de simplification des formalités administratives :**

Sans objet.

*** en matière de complexité de l'ordonnancement juridique :**

La convention complète utilement, pour les matières relevant du IIIème pilier, les dispositions du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue

d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles, sans accroître la complexité de l'ordonnement juridique.

Les dispositions de la convention relatives au règlement des différends sont d'application provisoire. En revanche, l'entrée en vigueur du Protocole relatif à la compétence préjudicielle de la Cour de justice des communautés européennes n'est pas prévue à titre provisoire.

ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant la ratification de la convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (ensemble une annexe.

I. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Depuis le 31 décembre 1992, la Communauté forme un espace douanier complètement unifié. Les administrations douanières de l'ensemble des Etats membres sont chargées, tant aux frontières extérieures de la Communauté qu'à l'intérieur du territoire communautaire, de prévenir, rechercher et poursuivre les infractions au droit communautaire, comme aux lois nationales.

Pour ce qui concerne le volet communautaire, le cadre juridique de leur action a été renforcé par le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles. La convention dite de Naples II est le pendant dans le cadre intergouvernemental de ce règlement en ce qui concerne des dispositions relatives à l'assistance sur demande et à l'assistance spontanée (les dispositions du règlement portant création d'un système informatique douanier figurant dans une convention séparée).

Dès l'entrée en vigueur de la convention de Naples II, la convention de Naples, conclue le 7 septembre 1967 entre les Etats membres des Communautés européennes, sera abrogée. Celle-ci s'est avérée, en effet, un outil insuffisant pour combattre d'une manière efficace les trafics illicites en infraction des réglementations douanières nationales. La nouvelle convention prévoit des actions transfrontalières particulières qui, entre autres, permettront aux agents d'un Etat membre d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre.

II. Bénéfices escomptés

* *en matière d'emploi* : sans objet.

* *en matière d'intérêt général* : la convention met en place des procédures selon lesquelles les Etats membres de l'Union européenne se prêteront mutuellement assistance et coopéreront, par l'intermédiaire de leurs administrations douanières, en vue de prévenir et rechercher les infractions douanières nationales et en vue de poursuivre et de réprimer les infractions aux réglementations douanières communautaires et nationales. Ceci facilitera la lutte contre la fraude, et notamment contre le trafic illicite de stupéfiants.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

* *en matière financière* : les dépenses entraînées par la mise en œuvre de la convention sont à la charge des États membres, à l'exception des honoraires des experts, qui peuvent être remboursés par l'État membre requérant.

* *en matière de simplification des formalités administratives* : sans objet.

* *en matière de complexité de l'ordonnancement juridique* : l'accord complète utilement, pour les matières relevant du III^{ème} pilier, les dispositions du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles, sans accroître à ce stade la complexité de l'ordonnancement juridique.

Il convient par ailleurs de rappeler l'existence de la convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières, signée à Nairobi le 9 juin 1977. Moyennant des réserves, la France entend y adhérer en acceptant l'annexe X relative à l'assistance en matière de lutte contre la contrebande de stupéfiants et de substances psychotropes.

**ANNEXE IV -
DÉCLARATION FORMULÉE PAR LA FRANCE LORS DE LA
RATIFICATION DE LA CONVENTION « NAPLES II »**

Les agents compétents des Etats membres peuvent exercer le droit de poursuite sur le territoire de la République française au sens de l'article 31 selon les conditions d'espace ou de temps (article 20, paragraphe 3 point a) qui seront fixées sur la base de la réciprocité (article 20 paragraphe 6). En tout état de cause, ces agents ne disposent pas d'un droit d'interpellation sur le territoire de la République française susmentionné.

Les Etats membres qui, conformément à l'article 20 paragraphe 8, ont totalement exclu l'application de cet article ne peuvent se prévaloir de cette autorisation.

La France déclare n'être liée par aucune des dispositions de l'article 23 de la convention en raison de limitations résultant de son ordre juridique interne.

La France déclare appliquer de manière anticipée la convention, à l'exception de son article 26, dans ses rapports avec les Etats membres qui feront une déclaration similaire sur la base de l'article 32 paragraphe 4.