

Bruxelles, le 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE sur le projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE, en ce qui concerne l'adoption envisagée du projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite

Le projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches (ci-après le «projet de recommandation») a été élaboré par la Task-force de l'OCDE pour contrecarrer le commerce illicite, un organe subsidiaire du Forum de haut niveau sur le risque du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, sur la base de six années d'analyse et de consultation d'experts qui ont mis en évidence les principaux éléments susceptibles de favoriser le commerce illicite dans les zones franches.

L'objectif principal du projet de recommandation est de renforcer la transparence dans les zones franches afin d'empêcher les organisations criminelles d'en tirer profit. À cette fin, le projet de recommandation invite les membres et non membres de l'OCDE i) à assurer des niveaux adéquats de surveillance et de contrôle des zones franches et ii) à encourager les opérateurs de ces zones à respecter le Code de conduite pour l'intégrité des zones franches, qui figure en annexe du projet de recommandation et en fait partie intégrante.

Dans son premier pilier, le projet de recommandation présente les domaines dans lesquels les pays adhérents sont appelés à prendre des mesures supplémentaires, notamment par une coopération internationale, afin d'accroître la surveillance et le contrôle des zones franches sur leur territoire. Ces mesures comprennent un cadre juridique pour les zones franches permettant aux autorités compétentes de réaliser des enquêtes, des examens ou des inspections sur site et de mettre en œuvre les interdictions et restrictions applicables dans la zone franche. Le projet de recommandation vise également à accroître la disponibilité de données statistiques agrégées sur les biens qui entrent dans les zones franches et en sortent, sur la base de leur classement tarifaire.

Dans son deuxième pilier, le projet de recommandation conseille aux pays adhérents de prendre des mesures pour encourager les opérateurs des zones franches à se conformer volontairement au code de conduite. Ces mesures peuvent inclure un contrôle plus rigoureux des cargaisons en provenance de zones franches non conformes. La conformité sera évaluée et contrôlée par un mécanisme qui sera élaboré après l'adoption du projet de recommandation. En pratique, le code de conduite prévoit que les zones franches assurent la surveillance des opérateurs économiques qu'elles accueillent, coopèrent avec les douanes et facilitent l'accès aux informations pour les enquêtes. L'objectif est de renforcer la responsabilisation des opérateurs économiques et de mettre en place des règles du jeu économique équitables en luttant contre le commerce illicite.

2.2. Conseil de l'OCDE et Comité de la gouvernance publique de l'OCDE

Le Conseil de l'OCDE est l'organe décisionnel de l'OCDE. Il est composé d'un représentant par pays membre et d'un représentant de la Commission européenne. Le Conseil se réunit régulièrement au niveau des représentants permanents auprès de l'OCDE et les décisions sont prises par consensus. Ces réunions sont présidées par le secrétaire général de l'OCDE. Vingt-

trois États membres de l'Union sont membres de l'OCDE et disposent donc d'un droit de vote au sein du Conseil de l'OCDE. L'Union n'est pas membre de l'OCDE et n'est donc pas autorisée à voter lorsque le Conseil de l'OCDE adopte des actes juridiques. Le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE opère sur la base d'un mandat donné par le Conseil de l'OCDE. Même si la Commission européenne exprime la position de l'Union au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE sur la base de la présente décision du Conseil, il appartient aux États membres de l'Union qui sont membres de l'OCDE d'utiliser leur droit de vote pour prendre position au nom de l'Union, agissant conjointement.

2.3. Acte envisagé du Conseil de l'OCDE

Le texte du projet de recommandation, qui est un instrument juridique de l'OCDE non contraignant juridiquement, a été finalisé le 29 mars 2019 par le comité de pilotage de la Task-force de l'OCDE pour contrecarrer le commerce illicite et a été présenté pour discussion au Comité de la gouvernance publique de l'OCDE lors de sa session du 16 avril 2019. À l'entrée en vigueur de la présente décision du Conseil, le projet de recommandation sera soumis au Comité de la gouvernance publique de l'OCDE pour approbation par procédure écrite. Sous réserve de l'approbation de ce dernier, le projet de recommandation sera soumis pour adoption au Conseil de l'OCDE.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

L'Union joue un rôle actif dans la lutte contre le commerce illicite, notamment au moyen de dispositions contenues dans le code des douanes de l'Union et de règles relatives au contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle.

Au cours des dernières décennies, de nombreux pays du monde entier ont créé des zones franches pour stimuler le développement économique. Dans certains pays, ces évolutions sont cependant plus rapides que l'adoption de normes et de réglementations pour le contrôle effectif des activités conduites dans les zones franches. Des réseaux criminels trouvent ainsi des moyens de profiter des lacunes de la surveillance dans certaines zones franches pour introduire en contrebande ou détourner des produits illicites vers les marchés nationaux, créer des installations de production de produits de contrefaçon et de contrebande, faire transiter des produits illicites et faciliter la fourniture de services illicites. Dans certains pays, les zones franches sont traitées à toutes fins comme si elles se situaient en dehors du territoire douanier du pays, de sorte que l'entrée et la sortie des marchandises ne donnent lieu qu'à des contrôles douaniers minimaux.

Pour faire face à ces problèmes, la Commission européenne a travaillé en étroite collaboration avec la Task-force de l'OCDE pour contrecarrer le commerce illicite afin d'élaborer des lignes directrices visant à aider les pouvoirs publics et les responsables de l'action publique à réduire et à décourager les échanges illicites à travers et à l'intérieur des zones franches. Le projet de recommandation qui en résulte établit des mesures pour renforcer la transparence, promouvoir un commerce propre et équitable dans les zones franches et réduire l'attrait de celles-ci pour les organisations criminelles qui en tirent profit à l'heure actuelle.

Compte tenu de ses effets dommageables sur toute la sphère économique, sociale, environnementale et même politique, le soutien de l'Union à l'adoption du projet de recommandation au sein du Conseil de l'OCDE enverrait un message positif fort aux autres membres de l'OCDE ainsi qu'aux pays qui n'en sont pas membres.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord». La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union».

4.1.2. Application en l'espèce

Le Conseil de l'OCDE est une instance créée par un accord, à savoir la Convention relative à l'OCDE. Bien que l'Union, en tant que telle, ne soit pas membre de l'OCDE, un représentant de la Commission européenne participe aux réunions du Conseil de l'OCDE et y exprime la position de l'Union. Pour les matières relevant de la compétence de l'Union, la position de l'Union est exprimée sur la base d'une décision du Conseil et il appartient aux États membres de l'Union qui sont membres de l'OCDE d'utiliser leur droit de vote pour prendre position au nom de l'Union, agissant conjointement.

Le projet de recommandation que le Conseil de l'OCDE peut adopter, après approbation du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, est de nature à influencer l'analyse des risques réalisée par les autorités douanières des États membres conformément au règlement (UE) n° 952/2013 établissant le code des douanes de l'Union en liaison avec le cadre de gestion des risques en matière douanière. En effet, le non-respect du code de conduite est un indicateur de risque que les autorités douanières des États membres peuvent utiliser dans les limites de leur pouvoir d'appréciation pour sélectionner des marchandises ou des opérateurs économiques en vue d'un contrôle douanier sur la base de cargaisons arrivant d'une certaine zone franche ou y ayant transité. En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique commerciale commune. Comme indiqué à son point 1, le projet de recommandation vise à aider les pouvoirs publics et les responsables de l'action publique à réduire et à décourager les échanges illicites à travers et à l'intérieur des zones franches. En conséquence, le projet de recommandation a pour objectif de promouvoir et de protéger le commerce légitime au sens de l'article 207 du TFUE.

4.3. Conclusion

C'est pourquoi une décision du Conseil fondée sur l'article 207 du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9, est nécessaire pour établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE. Même si la Commission européenne exprime la position de l'Union au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE sur la base de la présente décision du Conseil, il appartient aux États membres de l'Union qui sont membres de l'OCDE d'utiliser leur droit de vote pour prendre position au nom de l'Union, agissant conjointement.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE sur le projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Des normes internationales de lutte contre le commerce illicite sont essentielles à l'instauration de conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale et à la promotion du commerce légitime. Ces normes devraient comprendre des lignes directrices aidant les pouvoirs publics et les responsables de l'action publique à réduire et à décourager les échanges illicites à travers et à l'intérieur des zones franches, comme dans le projet de recommandation de l'OCDE sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches (ci-après le «projet de recommandation»).
- (2) Des discussions approfondies sur le projet de recommandation ont eu lieu au sein de la Task-force de l'OCDE pour contrecarrer le commerce illicite, un organe subsidiaire du Forum de haut niveau sur le risque du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, sur la base de six années d'analyse et de consultation d'experts ayant fait intervenir notamment l'OMD et l'OMC.
- (3) Le projet de recommandation devrait d'abord être présenté au Comité de la gouvernance publique de l'OCDE pour approbation, puis au Conseil de l'OCDE pour adoption.
- (4) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, puisque le projet de recommandation est de nature à influencer l'analyse des risques réalisée par les autorités douanières des États membres conformément au règlement (UE) n° 952/2013 établissant le code des douanes de l'Union en liaison avec le cadre de gestion des risques en matière douanière. En effet, le non-respect du code de conduite est un indicateur de risque que les autorités douanières des États membres peuvent utiliser dans les limites de leur pouvoir d'appréciation pour sélectionner des marchandises ou des opérateurs économiques en vue d'un contrôle douanier sur la base de cargaisons arrivant d'une certaine zone franche ou y ayant transité. Le commerce illicite a des effets dommageables sur toute la sphère économique, sociale, environnementale et même

politique et il est essentiel que l'Union soutienne l'adoption du projet de recommandation au sein du Conseil de l'OCDE.

- (5) Le Conseil de l'OCDE est une instance créée par un accord, à savoir la Convention relative à l'OCDE. Vingt-trois États membres de l'Union sont membres de l'OCDE et disposent d'un droit de vote au sein du Conseil de l'OCDE. L'Union n'est pas membre de l'OCDE et n'est donc pas autorisée à voter lorsque le Conseil de l'OCDE adopte des actes juridiques. Même si la Commission européenne exprime la position de l'Union au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE, les États membres de l'Union qui sont membres de l'OCDE devraient utiliser leur droit de vote pour prendre position au nom de l'Union, en cohérence avec la position de l'Union.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE en ce qui concerne le renforcement de la transparence dans les zones franches est fondée sur le projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches, joint à la présente décision.

Les représentants de l'Union au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE peuvent accepter que des modifications mineures soient apportées à ce projet de recommandation sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est prise par les États membres de l'Union qui sont membres de l'OCDE, agissant conjointement.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*