

Bruxelles, le 25 mars 2019
(OR. en)

7806/19

ENFOCUSTOM 57
COSI 56
ENFOPOL 137
DAPIX 116

NOTE POINT "I/A"

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	13708/2/18 REV 2
Objet:	Projet de stratégie actualisée pour la future coopération dans le domaine de la répression en matière douanière – Approbation

1. Le 13 décembre 2011, le Conseil a adopté la résolution 2012/C 5/01 sur l'avenir de la coopération dans le domaine de la répression en matière douanière. Dans le droit fil de cette résolution, le groupe "Coopération douanière" (GCD) a marqué son accord sur une stratégie pour la future coopération dans le domaine de la répression en matière douanière qui a été approuvée par le Conseil les 6 et 7 décembre 2012.
2. En 2018, la présidence autrichienne du GCD a entrepris une actualisation de la stratégie. Un groupe de rédaction mis en place au sein du GCD a présenté au GCD le projet de stratégie actualisée qui a été débattu au cours de plusieurs réunions. Le 5 mars 2019, le GCD a marqué son accord sur le projet de stratégie actualisée.
3. Sur la base de ce qui précède, il est demandé au Coreper d'inviter le Conseil à approuver le projet de stratégie actualisée pour la future coopération dans le domaine de la répression en matière douanière, qui figure en annexe.

Stratégie actualisée pour la future coopération dans le domaine de la répression en matière douanière

Introduction et objet

La stratégie initiale pour la future coopération dans le domaine de la répression en matière douanière¹ a été élaborée à la suite de l'adoption de la résolution 2012/C 5/01 du Conseil sur l'avenir de la coopération dans le domaine de la répression en matière douanière² le 13 décembre 2011.

Elle correspond à un effort continu pour renforcer la coopération dans le domaine de la répression en matière douanière. De nombreux progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de cette stratégie. Cependant, il reste beaucoup à faire dans un environnement en rapide évolution pour les autorités douanières.

Même si certaines différences existent en termes de compétences et de pouvoirs conférés aux autorités douanières des différents États membres, cette stratégie constitue un instrument contribuant à la définition d'objectifs globaux aux fins de la répression en matière douanière.

Dans ce contexte, la stratégie actualisée pour la future coopération dans le domaine de la répression en matière douanière se conçoit comme un document évolutif servant de base pour l'organisation des travaux et appelé, le cas échéant, à être révisé.

Dans un environnement qui évolue, il est indispensable de conférer aux autorités douanières un rôle plus important en matière de répression

Les autorités douanières doivent aujourd'hui exécuter un large éventail de tâches aux frontières: lutter contre les trafics illégaux; faciliter le commerce légitime; préserver les intérêts financiers et la prospérité de l'UE et des États membres en percevant les droits de douane; et assurer la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses habitants, et la protection de l'environnement. Il est reconnu que les douanes sont effectivement la principale autorité responsable du contrôle des marchandises aux frontières extérieures de l'UE.

¹ Doc. 17778/12, adopté par le Conseil les 6 et 7 décembre 2012.

² JO C 5 du 7.1.2012, p. 1.

Cela a également été souligné dans la note de la présidence sur le renforcement de la contribution des douanes à la sécurité intérieure (doc. 7705/2/18 REV 2), qui a été approuvée par le COSI en mai 2018. Ce document recense un certain nombre de mesures, qui visent à ce que les douanes apportent une plus forte contribution au niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'UE. Ces mesures sont réparties en trois catégories, dans la logique des priorités de la stratégie actualisée: coopération institutionnelle, coopération opérationnelle, et échange d'informations et interopérabilité. Aussi les mesures spécifiques recensées dans ce document sont-elles pertinentes et devraient être prises en considération dans la mise en œuvre de la stratégie.

Dans un monde globalisé où les frontières entre pays perdent chaque jour de leur rigidité, le commerce électronique accélère le flux des marchandises, et de nouvelles menaces ainsi que de nouveaux types de fraude obligent les douanes à sortir des sentiers battus. La polycriminalité a une incidence de plus en plus marquée sur le travail quotidien et les attributions des douanes. En tant que gardiennes des frontières de l'UE pour les flux de marchandises, les autorités douanières ont assumé un rôle appréciable dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Dans ce contexte, la réforme du système douanier d'informations anticipées sur les marchandises (SIAM) prévoit une contribution fondamentale pour continuer de renforcer les capacités des douanes en matière de gestion des risques pour la sécurité et la sûreté et de contrôles aux frontières extérieures. Le renforcement des instruments de coopération opérationnelle entre autorités douanières dans le domaine de la gestion des risques et dans celui des contrôles fait partie intégrante de cette réforme. Ces modalités de coopération plus étroite apporteront à l'avenir de nouvelles opportunités de coopération avec d'autres services répressifs³.

³ Mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière:

- Communication de la Commission du 21 août 2014 relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce (doc. 12644/14 + ADD 1)
- Conclusions du Conseil du 4 décembre 2014 concernant la stratégie et le plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce (doc. 15403/14)
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen: rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière (doc. 11415/16 + ADD 1)
- Conclusions du Conseil sur le rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière (doc. 14894/16)
- Rapport de la Commission du 20 juillet 2018 au Conseil et au Parlement européen: deuxième rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière (COM(2018) 549 final)
- Conclusions du Conseil sur le rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière (JO C 24 du 19.1.2019, p. 13)

Des stratégies issues d'autres domaines d'action ont une grande incidence sur les douanes dont elles influencent le rôle et le mode de travail traditionnel. S'il est vrai que les autorités douanières jouent un rôle de plus en plus important dans la protection de la sécurité intérieure, elles n'en continuent pas moins d'avoir à gérer des flux croissants de marchandises à travers les frontières extérieures de l'UE.

Nécessité de mesures pour s'attaquer aux problèmes

La mise en œuvre de la résolution 2012/C 5/01 du Conseil a progressé, mais elle n'est pas achevée. Toutefois, d'importants progrès ont été accomplis: en particulier, la coopération avec le comité permanent de coopération en matière de sécurité intérieure (COSI) et les agences JAI ainsi que les activités au titre des plans d'action opérationnels de l'EMPACT (PAO) ont été rationalisés et améliorés. Le défi demeure d'accélérer la poursuite de l'amélioration de la coopération interinstitutionnelle avec d'autres services répressifs et entre les douanes elles-mêmes, tandis qu'il est nécessaire de poursuivre le renforcement de la coopération opérationnelle et de rendre la gestion de l'information plus efficace. Aussi est-il nécessaire de prévoir une affectation adéquate des ressources ainsi que suffisamment de ressources humaines pour renforcer la coordination au niveau de l'UE des actions répressives entre les administrations des douanes de l'UE et d'encourager les douanes à avoir des activités répressives plus efficaces comprenant, le cas échéant, des contrôles aux frontières extérieures.

Différents documents stratégiques⁴ décrivent les défis actuels et futurs pour les douanes, parmi lesquels figurent l'intensification de la coopération interservices et le développement de synergies entre les douanes et les autres services répressifs. Cela implique des actions cohérentes et rationalisées, sur la base d'une approche commune en matière de gestion des risques, de sécurité de la chaîne d'approvisionnement, de coopération opérationnelle, d'utilisation de technologies modernes et de pointe, et d'amélioration du ciblage. Les autorités douanières des États membres, qui agissent dans le cadre de compétences qui ne sont pas les mêmes, s'efforcent, avec les autres services répressifs et les institutions, agences et organes compétents de l'UE, de faire face à ces défis à l'aide de la stratégie actualisée. Cette stratégie entend donner à ses destinataires les moyens de travailler de manière pluridisciplinaire avec les acteurs concernés participant à la lutte contre la criminalité transfrontière aux niveaux national et de l'UE.

Le recours aux technologies de détection et aux équipements de contrôle, avec la soumission obligatoire de données (déclaration sommaire d'entrée) et le programme relatif aux OEA de l'UE, constituent des éléments importants de l'ensemble du processus de contrôle douanier et de surveillance douanière. Les technologies de détection jouent depuis longtemps un rôle important dans les contrôles douaniers aux frontières en fournissant une assistance pour détecter les marchandises et matériels imposables, prohibés ou contrôlés. Il convient que les États membres tirent parti des technologies émergentes pour renforcer la sécurité dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Des technologies ou équipements de contrôle de pointe non intrusifs sont nécessaires pour inspecter les frets à risques rapidement sans perturber les flux du commerce légitime.

⁴ Les documents stratégiques comprennent:

- les conclusions du Conseil des 4 et 5 décembre 2014 (doc. 15670/14) et les conclusions du Conseil du 16 juin 2015 (doc. 9798/15)
- le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final
- le projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020 (doc. 9798/15)
- "Développer l'union douanière de l'UE et sa gouvernance", COM(2016) 813 final
- le document de mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure et de lutte antiterroriste renouvelée de l'Union européenne pour le second semestre 2016 (doc. 11001/1/16 REV 1)
- le projet de conclusions du Conseil sur le développement de l'union douanière de l'UE et de sa gouvernance (doc. 7585/1/17 REV 1)
- le projet de conclusions du Conseil sur l'examen à mi-parcours de la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020 (doc. 11901/3/17 REV 3)
- l'évaluation globale de la politique de l'UE en matière de sécurité contenue dans le document de travail des services de la Commission SWD(2017) 278 final accompagnant la communication COM(2017) 407 final de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée "Neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective"
- Premier rapport bisannuel sur les progrès réalisés dans le développement de l'union douanière de l'UE et de sa gouvernance, COM(2018) 524 final

Objectifs

Objectifs stratégiques

1. Améliorer la coopération institutionnelle avec les autres autorités et agences répressives et les organisations internationales (hors UE) compétentes en la matière.
2. Renforcer la coopération opérationnelle entre les autorités douanières et entre les autorités douanières et les autres services répressifs, y compris les autorités de pays tiers travaillant sur les questions douanières.
3. Assurer une gestion efficace de l'information et une interopérabilité effective à des fins répressives, tout en tenant compte des exigences juridiques du code des douanes de l'Union, en particulier en ce qui concerne la gestion des risques en matière douanière.

Objectifs spécifiques

1. Coopération interinstitutionnelle
 - a) Favoriser la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'UE en mettant l'accent sur le rôle des douanes dans la lutte contre la criminalité transfrontière organisée et le terrorisme et en assurant la sécurité des chaînes d'approvisionnement, de concert avec les acteurs concernés tels que la Commission, Europol, Frontex, Eurojust et le Parquet européen.
 - b) Contribuer à la lutte pluridisciplinaire contre la criminalité en renforçant les synergies avec les priorités et activités dans d'autres enceintes, comprenant notamment le COSI, et dans le domaine de la gestion des risques dans le contexte de l'union douanière.
 - c) Participer à la mise à jour et à l'élaboration des instruments législatifs en matière répressive, et encourager cet exercice, afin que ces instruments profitent à toutes les autorités douanières.
 - d) Contribuer à la détermination des besoins en formation [, avec notamment un cadre des compétences dans le domaine de la répression en matière douanière,] et à l'élaboration du programme de travail du CEPOL en accordant une attention particulière aux informations pertinentes, à la coopération opérationnelle et aux sujets d'enquête.

2. Coopération opérationnelle

- a) Continuer de contribuer à la mise en œuvre du cycle politique de l'UE, notamment de la coopération renforcée, le cas échéant, entre les plans d'action opérationnels et les actions des plans d'action du groupe "Coopération douanière" (GCD).
- b) Améliorer la coopération opérationnelle grâce à une meilleure coordination s'accompagnant de ressources appropriées, en ayant notamment recours à l'outil des projets pilotes afin de définir de nouveaux modèles d'action conjointe et de partage des bonnes pratiques.
- c) Déployer des technologies automatisées de détection avancées, et partager les technologies pertinentes, les connaissances qui y sont attachées et les bonnes pratiques dans ce domaine avec les services répressifs.
- d) Participer activement, en tant qu'utilisateurs finaux, aux projets axés sur les services répressifs tels que le programme de recherche en matière de sécurité d'Horizon 2020.
- e) Continuer de promouvoir le recours à la Convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Convention Naples II de 1997), notamment en ce qui concerne les formes particulières de coopération qu'elle prévoit et le rôle des autres autorités répressives et judiciaires.
- f) Explorer les moyens de renforcer la coopération opérationnelle avec les pays non-membres de l'UE, notamment en faisant appel aux délégations de l'Union européenne dans les pays tiers pour faciliter la communication et les échanges d'expertise et de bonnes pratiques avec les administrations des douanes ou les autorités qui, dans les pays non-membres de l'UE, travaillent sur les questions douanières.

3. Gestion de l'information et interopérabilité

- a) Afin de développer et compléter les évaluations existantes en matière d'analyse des risques et des menaces [d'un point de vue douanier]:

- i. Étayer les analyses des menaces et des risques (existantes), y apporter des contributions, les rationaliser/coordonner et les actualiser en y intégrant des informations pertinentes, le cas échéant en étroite coopération avec d'autres services répressifs, et en tirer profit autant que possible.
 - ii. Continuer de créer des synergies avec les analyses de risques réalisées dans le cadre des compétences de la Commission⁵ à des fins répressives et de gestion des risques.
- b) Garantir une utilisation efficace des systèmes existants d'échanges d'informations entre les autorités douanières et les douanes avec d'autres autorités entrant en ligne de compte. Les travaux sur l'interopérabilité des systèmes informatiques dans le domaine de la JAI devraient, le cas échéant sur la base des besoins recensés, être encouragés, dans un objectif d'avantages mutuels.
 - c) Assurer des échanges d'informations efficaces en définissant la portée de l'intégration des systèmes utilisés par les autorités douanières suivant le principe "une saisie, un rapport" et conformément aux obligations juridiques découlant du code des douanes de l'Union en matière de gestion des risques.

Mise en œuvre de la stratégie

Les autorités douanières des États membres, tout en agissant dans le cadre de compétences qui ne sont pas les mêmes, avec les autres autorités répressives et les institutions, agences et organes compétents de l'UE, sont invitées à prendre les mesures appropriées pour contribuer à une mise en œuvre harmonieuse de la stratégie.

Le GCD continue d'établir un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie, qui devrait comprendre des actions avec des résultats quantifiés visant à atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels.

⁵ Stratégie et plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière.

Le plan d'action devrait notamment aborder les aspects pratiques de la coopération dans le domaine de la répression en matière douanière et, dans la mesure du faisable, les actions devraient être alignées sur les plans d'action opérationnels de l'EMPACT (PAO). Le GCD, en coopération avec la présidence et les responsables et coresponsables de projet, supervise et coordonne le plan d'action afin d'éviter les doubles emplois et de rechercher les synergies avec les travaux du cycle politique de l'UE dans la lutte contre la grande criminalité internationale organisée.

La Commission est invitée à contribuer, le cas échéant et dans les limites de ses compétences, à la mise en œuvre de cette stratégie et des futurs plans d'action, avec l'objectif, entre autres, de trouver des synergies. Elle est invitée notamment à continuer de fournir, dans toute la mesure du possible, un soutien financier, technique et logistique.

Tous les États membres sont invités à conférer à leurs autorités douanières les compétences nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations dans la plus grande mesure possible, de manière à assurer le succès de la stratégie.
