

Document  
mis en distribution  
le 25 octobre 2004

N° 1860

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

PROJET DE LOI

*autorisant l'approbation du **protocole** établi conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne modifiant, en ce qui concerne la création d'un **fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières**, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes,*

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présenté

au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN,

Premier ministre,

par M. Michel BARNIER,

ministre des affaires étrangères.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, messieurs,

Les quinze États membres de l'Union européenne ont signé le 8 mai 2003 un protocole, établi conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, modifiant la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (SID), et portant création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE).

La convention SID du 26 juillet 1995, ainsi que ses trois protocoles qui ont respectivement pour objet d'étendre le champ d'application du blanchiment de revenus, d'y inclure les numéros minéralogiques des moyens de transport, d'en permettre l'application provisoire et de déterminer les modalités d'interprétation à titre préjudiciel de ce texte par la Cour de justice des Communautés européennes, ont d'ores et déjà donné lieu à une autorisation de ratification de la part du Parlement.

La convention est effectivement entrée en application de manière anticipée pour les États ayant notifié auprès du Conseil de l'Union européenne la ratification de l'accord relatif à l'application provisoire de la convention. Cette dernière est ainsi entrée en application le 1<sup>er</sup> novembre 2000 pour l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce et la Suède. L'application provisoire de la convention a été étendue depuis cette date aux Pays-Bas, à l'Italie, à l'Irlande, au Luxembourg, au Portugal et à l'Allemagne. A ce jour, seul le Royaume de Belgique n'a pas ratifié la convention. Elle entrera définitivement en vigueur dès que ce pays aura achevé cette procédure.

\*

\* \*

L'objet de ce système informatique est de permettre aux États membres de parvenir à une plus grande collaboration entre leurs autorités douanières, tant aux frontières extérieures qu'à l'intérieur de l'Union européenne, en vue de se prémunir contre le risque de

développement de la fraude à la faveur de la mise en place du marché unique. La nouvelle configuration européenne consécutive à l'élargissement renouvelle cette préoccupation.

Ce système est constitué d'un réseau d'ordinateurs dont les terminaux sont accessibles dans chaque État membre et qui sont tous reliés à un serveur central situé à Bruxelles. L'ensemble de ce réseau est géré par la Commission européenne en application de l'article 23 du règlement 515/97 du Conseil du 13 mars 1997.

S'agissant d'un dispositif communautaire, ce système a vocation à n'être utilisé que pour « aider à prévenir, à rechercher et à poursuivre les opérations qui sont contraires aux réglementations douanières ou agricoles » (article 23 paragraphe 2 du règlement précité). Il s'agit des seules infractions aux réglementations proprement communautaires, dites du premier pilier (fraude commerciale, à la politique régionale ou à la politique agricole commune, par exemple).

Cependant, le paragraphe 3 du même article précise que « les autorités douanières des États membres peuvent utiliser l'infrastructure matérielle du SID dans le cadre de la coopération douanière visée à l'article K1 point 8 du traité sur l'Union européenne » (article 29, 1<sup>er</sup> tiret, du traité dans sa version en vigueur). Il s'agit dans ce cas de lutter contre les infractions aux droits nationaux de chacun des États membres dans le cadre du troisième pilier.

Ainsi que l'indique l'article 2 paragraphe 2 de la convention SID, « l'objectif du système d'information des douanes, conformément aux dispositions de la présente convention, est d'aider à prévenir, rechercher et poursuivre les infractions graves aux lois nationales en renforçant, par une diffusion plus rapide des informations, l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des administrations douanières des États membres ».

La convention SID crée donc un système d'alerte permettant aux administrations douanières des États membres de désigner des cibles de contrôle (marchandises, véhicules ou personnes) en indiquant la conduite qu'il convient d'observer. Cependant, lesdites conduites à tenir ne peuvent consister qu'en des activités d'observation et de compte rendu, de surveillance discrète ou de contrôle spécifique.

Or, il est apparu à l'usage que l'infrastructure du SID pourrait être également utilisée pour permettre aux États membres de s'informer mutuellement sur les enquêtes douanières qui sont en cours ou qui ont été clôturées positivement sur leur territoire.

Cette nouvelle modalité d'investigations de la part d'un service d'enquête dans d'autres États membres doit permettre aux autorités douanières d'un État membre, qui enquêtent sur une personne physique ou morale, de déterminer si cette personne a déjà fait l'objet, ou fait actuellement l'objet, d'investigations de la part d'un service d'enquête d'un autre État membre.

S'agissant de l'ajout d'une finalité supplémentaire au système existant, une base juridique particulière était nécessaire.

Ainsi, le FIDE constitue une base de données autonome juridiquement, introduite dans le SID par l'ajout, dans le texte de la convention initiale, de trois titres supplémentaires, représentant un total de cinq articles.

L'autonomie de cette nouvelle base de données est complète pour ce qui concerne l'objectif poursuivi (article 12A), les catégories de données introduites (article 12B), les modalités d'interrogation (article 12D) et les délais de conservation des données (article 12E). Une clause de sauvegarde spécifique a également été prévue dans le FIDE, permettant à un État de ne pas introduire une donnée, notamment en cas de risque de trouble à l'ordre public et en matière de protection des données (article 12C).

Pour le reste, l'ensemble des dispositions de la convention SID s'applique à la base de données FIDE. Il en va ainsi des institutions créées par la convention SID : l'autorité de contrôle commune en matière de protection des données, le Comité aux travaux duquel la

Commission est associée et de tous les principes en matière de sécurité du système, de responsabilité et d'obligations des États membres.

\*  
\* \*

En définitive, l'intérêt de ce fichier d'identification est de permettre à un service d'enquête douanière d'un État membre de déterminer l'existence, sur une personne ou sur une entreprise, d'une enquête clôturée positivement ou en cours dans d'autres États membres et de s'orienter vers le service compétent chez ces derniers pour obtenir, sur la base des instruments en vigueur relatifs à l'assistance mutuelle, des informations complémentaires (par exemple, demande de renseignement sur le fondement de la convention de Naples II).

Ainsi, ce nouvel outil de coopération s'articule parfaitement avec les mécanismes de l'assistance administrative mutuelle existant entre les autorités douanières des États membres.

Afin d'étendre ces dispositions au domaine de la fraude aux réglementations douanières communautaires, la Commission a prévu de procéder à une modification en ce sens du règlement 515/97.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumise au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,  
Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,  
Vu l'article 39 de la Constitution,  
Décrète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation du protocole établi conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### **Article unique**

Est autorisée l'approbation du protocole établi conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, fait à Bruxelles le 8 mai 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 13 octobre 2004.

*Signé* : Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :

*Le ministre des affaires étrangères,*  
*Signé* : Michel Barnier

P R O T O C O L E  
établi conformément à l'article 34  
du traité sur l'Union européenne modifiant,  
en ce qui concerne la création d'un fichier  
d'identification des dossiers d'enquêtes douanières,  
la Convention sur l'emploi de l'informatique  
dans le domaine des douanes

Les hautes Parties contractantes au présent protocole, Etats membres de l'Union européenne :

Se référant à l'acte du Conseil de l'Union européenne du 28 mars 2003 ;

Considérant que la coopération douanière dans l'Union européenne est un élément important de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

Considérant que l'échange d'informations entre les services douaniers des différents Etats membres est primordial pour une telle coopération ;

Donnant suite aux conclusions du Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, selon lesquelles :

– la coopération entre les autorités des Etats membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontières dans un Etat membre, doit être la plus fructueuse possible (point 43 des conclusions) ;

– il faut parvenir à mettre en place de manière équilibrée à l'échelle de l'Union des mesures de lutte contre la criminalité tout en protégeant la liberté des particuliers et des opérateurs économiques et les droits que leur reconnaît la loi (point 40 des conclusions) ;

– les formes graves de criminalité économique comportent de plus en plus d'aspects liés aux taxes et aux droits d'accise (point 49 des conclusions) ;

Rappelant que, dans sa résolution du 30 mai 2001 concernant une stratégie pour l'union douanière (cf. note 1), le Conseil :

– est convenu qu'un objectif important doit être d'améliorer la coopération pour lutter efficacement contre la fraude et d'autres actes menaçant la sécurité des personnes et des biens ;

– a souligné que les autorités douanières contribuent de manière non négligeable à la lutte contre la criminalité transfrontière grâce à la prévention et à la détection des activités criminelles et également, dans le cadre des compétences de leurs services au niveau national, en procédant à des enquêtes et des poursuites concernant ces activités dans les domaines de la fraude fiscale, du blanchiment d'argent et du trafic de drogues et autres marchandises illicites ;

– a souligné que, vu la variété des tâches qui leur sont confiées, les autorités douanières doivent travailler à la fois dans un cadre communautaire et dans le cadre de la coopération douanière prévue par le titre VI du traité sur l'Union européenne ;

Considérant que le Système d'information des douanes créé en vertu de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (cf. note 2) autorise l'introduction de données à caractère personnel aux seules fins d'observation et de compte rendu, de surveillance discrète ou de contrôles spécifiques (art. 5 de la convention) et que toute autre fin requiert la mise en place d'une nouvelle base juridique ;

Sensibles au fait qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune possibilité d'échanger, entre l'ensemble des autorités compétentes, par voie électronique et de manière systématique, des informations relatives à l'existence de dossiers d'enquête concernant des enquêtes en cours ou terminées et, partant, d'assurer une coordination adéquate des enquêtes menées par ces

autorités, et que le Système d'information des douanes doit être utilisé à cette fin ;

Eu égard au fait que les résultats d'une évaluation des bases de données de l'UE relevant du troisième pilier pourraient faire ressortir la nécessité d'une complémentarité entre ces systèmes ;

Considérant que, en matière de conservation, de traitement et d'utilisation de données à caractère personnel dans le domaine douanier, il convient de tenir dûment compte des principes énoncés par la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ainsi que du point 5.5 de la Recommandation R (87) 15 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, du 17 septembre 1987, visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police ;

Constatant que, conformément au point 48 du Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998 concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (cf. note 3), il y a lieu de s'attacher à déterminer si, et selon quelles modalités, l'Office européen de police (Europol) peut avoir accès au Système d'information des douanes,  
sont convenues des dispositions qui suivent :

#### Article 1<sup>er</sup>

La Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (cf. note 4) est modifiée comme suit :

I. - Après le titre V, les trois titres suivants sont insérés :

« TITRE V A  
« ÉTABLISSEMENT D'UN FICHER D'IDENTIFICATION  
DES DOSSIERS D'ENQUÊTES DOUANIÈRES  
« Article 12 A

1. Le Système d'information des douanes comprend, en plus des données visées à l'article 3, les données relevant du présent titre, dans une base de données spéciale, ci-après dénommée « le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières ». Sans préjudice des dispositions du présent titre et des titres V B et V C, toutes les dispositions de la présente convention s'appliquent également au fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières.

2. L'objectif du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières est de permettre aux autorités compétentes d'un Etat membre en matière d'enquêtes douanières, désignées conformément à l'article 7, qui ouvrent un dossier d'enquête ou qui enquêtent sur une ou plusieurs personnes ou entreprises d'identifier les autorités compétentes des autres Etats membres qui enquêtent ou ont enquêté sur ces personnes ou entreprises, afin d'atteindre, par le biais d'informations sur l'existence de dossiers d'enquêtes, les objectifs visés à l'article 2, paragraphe 2.

3. Aux fins du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, chaque Etat membre transmet aux autres Etats membres ainsi qu'au comité visé à l'article 16 une liste des infractions graves à ses lois nationales.

Cette liste ne comprend que les violations qui sont punies :

- d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois, ou
- d'une amende d'au moins 15 000 euros.

4. Si l'Etat membre effectuant une recherche dans le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières a besoin de plus amples renseignements sur les dossiers d'enquêtes enregistrés concernant une personne ou une entreprise, il demande l'assistance de l'Etat membre fournisseur, sur la base des instruments en vigueur relatifs à l'assistance mutuelle.

« TITRE V B  
« FONCTIONNEMENT ET UTILISATION DU FICHER D'IDENTIFICATION  
DES DOSSIERS D'ENQUÊTES DOUANIÈRES  
« Article 12 B

1. Les autorités compétentes introduisent dans le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières des données provenant des dossiers d'enquêtes aux fins définies à l'article 12 A, paragraphe 2. Ces données se limitent aux catégories suivantes :

- i) une personne ou une entreprise qui fait l'objet ou a fait l'objet d'un dossier d'enquête mené par une autorité compétente d'un Etat membre, et
  - qui, conformément au droit national de l'Etat membre concerné, est soupçonnée de commettre, d'avoir commis, de participer ou d'avoir participé à la commission d'une infraction grave aux lois nationales, ou
  - qui a fait l'objet d'une constatation établissant l'une de ces infractions, ou
  - qui a fait l'objet d'une sanction administrative ou judiciaire pour une de ces infractions ;
- ii) le domaine concerné par le dossier d'enquête ;
- iii) le nom, la nationalité et les coordonnées de l'autorité de l'Etat membre traitant ainsi que le numéro de dossier.

Les données visées aux points i), ii) et iii) sont introduites dans un registre de données séparément pour chaque personne ou entreprise. La création de liens entre les registres de données n'est pas autorisée.

2. Les données à caractère personnel visées au paragraphe 1, point i), se limitent aux suivantes :

- i) pour les personnes : les nom, nom de jeune fille, prénoms et noms d'emprunt, les date et lieu de naissance, la nationalité et le sexe ;
- ii) pour les entreprises : la raison sociale, le nom utilisé par l'entreprise dans le cadre de son activité, le siège de l'entreprise et l'identifiant TVA.

3. Les données sont introduites pour une durée limitée, conformément à l'article 12 E.

« Article 12 C

Un Etat membre n'est pas tenu, dans un cas concret, d'introduire les données visées à l'article 12 B si et aussi longtemps que cet enregistrement porte préjudice à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels, notamment en matière de protection des données, de l'Etat membre concerné.

« Article 12 D

1. L'introduction de données dans le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières et leur consultation sont réservées exclusivement aux autorités visées à l'article 12 A, paragraphe 2.

2. Toute interrogation du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières contient nécessairement les données à caractère personnel suivantes :

- i) pour les personnes : le prénom et/ou le nom et/ou le nom de jeune fille et/ou le nom

d'emprunt et/ou la date de naissance ;

ii) pour les entreprises : la raison sociale et/ou le nom utilisé par l'entreprise dans le cadre de son activité et/ou l'identifiant TVA.

« TITRE V C  
« CONSERVATION DES DONNÉES DU FICHER D'IDENTIFICATION  
DES DOSSIERS D'ENQUÊTES DOUANIÈRES  
« Article 12 E

1. Les délais de conservation des données sont définis conformément aux lois, réglementations et procédures de l'Etat membre qui les introduit. Toutefois, les délais ci-après, qui courent à compter de la date d'introduction des données dans le dossier, ne sauraient en aucun cas être dépassés :

i) les données relatives à des dossiers d'enquêtes en cours ne sont pas conservées au-delà d'un délai de trois ans sans qu'aucune infraction n'ait été constatée ; les données sont effacées au préalable s'il s'est écoulé un an depuis la dernière enquête ;

ii) les données relatives aux dossiers d'enquêtes ayant donné lieu à la constatation d'une infraction, qui n'ont pas encore abouti à un jugement de condamnation ou au prononcé d'une amende, ne sont pas conservées au-delà d'un délai de six ans ;

iii) les données relatives à des dossiers d'enquêtes ayant abouti à un jugement de condamnation ou à une amende ne sont pas conservées au-delà d'un délai de dix ans.

2. A toutes les étapes d'une enquête telles que visées au paragraphe 1, points i), ii) et iii), dès qu'aux termes des lois et réglementations de l'Etat membre fournisseur une personne ou une entreprise relevant de l'article 12 B est mise hors de cause, toutes les données relatives à cette personne ou entreprise sont immédiatement effacées.

3. Les données sont automatiquement effacées du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières dès que le délai de conservation maximum au sens du paragraphe 1 est dépassé. »

II. - A l'article 20 de la Convention, les termes : « visés à l'article 12, paragraphes 1 et 2 » sont remplacés par : « visés à l'article 12, paragraphes 1 et 2, et à l'article 12 E ».

Article 2

1. Le présent protocole est soumis à l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. Les Etats membres notifient au dépositaire l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption du présent protocole.

3. Le présent protocole entre en vigueur dans les huit Etats membres concernés quatre-vingt-dix jours après la notification visée au paragraphe 2, faite par l'Etat, membre de l'Union européenne au moment de l'adoption par le Conseil de l'acte établissant le présent protocole, qui procède le huitième à cette formalité. Toutefois, si la convention n'est pas entrée en vigueur à cette date, le présent protocole entre en vigueur, pour les huit Etats membres concernés, à la date d'entrée en vigueur de la convention.

4. Toute notification faite par un Etat membre postérieurement à la réception de la huitième notification visée au paragraphe 2 a pour effet que, quatre-vingt-dix jours après cette notification postérieure, le présent protocole entre en vigueur entre cet Etat membre et les Etats membres pour lesquels il est déjà entré en vigueur.

5. Les Etats membres n'introduisent dans le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières que les données saisies lors d'une enquête après l'entrée en vigueur du présent protocole.

### Article 3

1. Le présent protocole est ouvert à l'adhésion de tout Etat qui devient membre de l'Union européenne et qui adhère à la convention.
2. Le texte du présent protocole dans la langue de l'Etat adhérent, établi par le Conseil de l'Union européenne, fait foi.
3. Les instruments d'adhésion sont déposés auprès du dépositaire.
4. Le présent protocole entre en vigueur à l'égard de tout Etat membre qui y adhère quatre-vingt-dix jours après la date du dépôt de son instrument d'adhésion ou à la date de l'entrée en vigueur du présent protocole, si celui-ci n'est pas encore entré en vigueur au moment de l'expiration de ladite période de quatre-vingt-dix jours et à condition que la convention soit en vigueur pour celui-ci.

### Article 4

Tout Etat qui devient membre de l'Union européenne et adhère à la convention conformément à son article 25, après l'entrée en vigueur du présent protocole, est réputé y adhérer telle qu'elle est modifiée par le présent protocole.

### Article 5

Le Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne est dépositaire du présent protocole. Le dépositaire publie au *Journal officiel de l'Union européenne* une information concernant l'avancement des adoptions et adhésions, les déclarations et les autres notifications relatives au présent protocole.

Fait à Bruxelles, le 8 mai 2003, en un exemplaire unique, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, finnoise, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise, portugaise et suédoise, tous ces textes faisant également foi, exemplaire qui est déposé dans les archives du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

*NOTE (S) :*

- (1) *JOCE* n° C 171 du 15 juin 2001, p. 1.
- (2) *JOCE* n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 34.
- (3) *JOCE* n° C 19 du 23 janvier 1999, p. 1.
- (4) *JOCE* n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 34.

-----  
N° 1860 – Projet de loi autorisant l'approbation du protocole établi conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes