II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2021/799 DU CONSEIL

du 16 septembre 2019

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: Accroître 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'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre le commerce illicite: Accroître la transparence dans les zones franches (ci-après dénommé 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'Organisation mondiale des douanes et l'Organisation mondiale du commerce.

(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 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 du Parlement européen et du Conseil ([1]) en liaison avec le cadre commun de gestion des risques pour le contrôle douanier. 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 de certaines zones franches 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.

([1]) Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

(5) Le Conseil de l'OCDE est une instance instituée par la Convention relative à l'OCDE. Vingt-trois États membres 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 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 qui sont des pays membres de l'OCDE devraient utiliser leur droit de vote pour prendre position conjointement au nom de l'Union, en cohérence avec la position de l'Union.

(6) Il convient dès lors que la position de l'Union au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE soit fondée sur le projet de recommandation ci-joint,

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: Accroître 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 au projet de recommandation sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 2

La position visée à l'article 1er est prise par les États membres qui sont des pays membres de l'OCDE, agissant conjointement.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le 16 septembre 2019.

Par le Conseil
La présidente
T. TUPPURAINEN

ANNEXE

PIÈCE JOINTE

Recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches

1. Ce document présente un 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"), reproduit en annexe, qui a été élaboré par la Task-force pour contrecarrer le commerce illicite ([1]) (ci-après le "TF-CIT"), un organe subsidiaire du Forum de haut niveau sur le risque (ci-après le "FHNR") du Comité de la gouvernance publique (ci-après le "PGC") de l'OCDE. Cette 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.

2. L'OCDE a réalisé de nombreux travaux sur le commerce illicite, sous la forme d'études thématiques et de comparaisons de données entre pays, afin d'améliorer la compréhension et la cartographie des marchés illicites. Les résultats obtenus fournissent une base factuelle à l'appui des politiques intersectorielles de gestion des risques.

3. Comme prévu dans le programme de travail et budget 2017-2018 du PGC [GOV/PGC(2016)9/FINAL], l'OCDE, en collaboration avec l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), a analysé les itinéraires suivis par les produits de contrefaçon échangés de manière illicite d'un pays à l'autre et s'est intéressée à différents types de marchandises illicites. Ces travaux ont mis en évidence un certain nombre de lacunes dans l'intervention des pouvoirs publics – en particulier concernant les zones franches – et montré que la surveillance pouvait être renforcée et l'application pratique du droit améliorée. Dans les conclusions politiques de la RCM de 2017, le Conseil s'est félicité de la poursuite des travaux de la Task-force de l'OCDE pour contrecarrer le commerce illicite, et a reconnu la nécessité de mener une coopération internationale et de nouer des partenariats afin de lutter contre la corruption internationale et le commerce illicite ([2]).

Raison d'être du projet de recommandation

4. De très nombreuses zones franches ont été créées ces dernières décennies dans le but d'attirer des entreprises et des investissements nouveaux. L'objectif est de faciliter la croissance des échanges et de l'économie en supprimant les droits de douane, les contingents et d'autres taxes, et en réduisant les formalités administratives, y compris certaines procédures douanières et obligations de déclaration. L'ampleur et la nature des zones franches varient d'un pays à l'autre, en fonction du régime et du type d'activité autorisés, de même que les appellations qui servent à les désigner: zones franches, zones d'entreprises, zones d'exportation, zones économiques spéciales ou zones de commerce international par exemple. Ayant proliféré dans le contexte dynamique de la mondialisation, les zones franches jouent désormais un rôle central dans les activités de nombreux pays et producteurs de premier plan.

5. 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 le marché national, créer des installations de production de produits de contrefaçon et de contrebande, faire transiter des produits illicites et faciliter la fourniture de services illicites. Certains pays traitent les zones franches à toutes fins comme si elles se situaient en dehors du territoire douanier national, de sorte que l'entrée et la sortie des marchandises ne donnent lieu qu'à des contrôles minimaux. Bien que les conditions de création des zones franches soient réglementées, les contrôles ou interventions des services douaniers sont souvent insuffisants ou inexistants. Même lorsque les législations prévoient explicitement que les autorités douanières doivent exercer des contrôles dans la zone franche, il arrive que leur application soit très limitée.

6. De nombreuses zones franches procurent des avantages économiques aux économies locales, mais tout porte à croire qu'il s'y déroule des échanges illicites, par exemple de produits de contrefaçon, d'espèces sauvages protégées ou d'armes non contrôlées. Les analyses de l'OCDE mettent en évidence une corrélation positive entre la taille de la zone franche, compte tenu du nombre d'emplois et d'entreprises installées à l'intérieur de la zone, et la valeur des échanges illicites de produits de contrefaçon. Elles montrent que certaines zones franches constituent d'importants points de transbordement de produits illicites dont le lieu d'origine est dissimulé par reconditionnement ou ré-étiquetage, et qui peuvent ainsi pénétrer les filières commerciales légitimes.

([1]) La Task-force pour contrecarrer le commerce illicite recense et mesure les incidences économiques du trafic transfrontières de produits contrefaits, d'espèces sauvages ou d'êtres humains par exemple.

([2]) Conclusions politiques de la RCM 2017 ;

7. À la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2017, les ministres ont reconnu "la nécessité de mener une coopération internationale et de nouer des partenariats afin de lutter contre la corruption internationale et le commerce illicite, y compris en renforçant la mise en œuvre des normes existantes" et se sont félicités "de la poursuite des travaux de l'OCDE sur le commerce illicite, y compris par le biais de la Task-force pour contrecarrer le commerce illicite".

8. Pour faire face à ces problèmes et donner suite à la déclaration des ministres, le TF-CIT a élaboré un projet de recommandation du Conseil de l'OCDE qui propose des mesures destinées à renforcer la transparence des zones franches de façon à en réduire l'utilisation abusive et l'attrait pour les organisations criminelles qui en tirent profit à l'heure actuelle.

9. Le projet de recommandation se fonde sur six années d'analyses et de consultations d'experts à l'OCDE, en particulier:

10. Des réunions du TF-CIT sur les problèmes d'application des lois que posent les zones franches sur différents marchés illicites, et deux ateliers organisés conjointement avec des organisations intergouvernementales, le premier avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD), à Bruxelles, en novembre 2016, et le deuxième avec l'EUIPO, à Alicante, en septembre 2017;

11. Un rapport de l'OCDE intitulé "*Governance Frameworks to Counter Illicit Trade*" qui rend compte, entre autres, des grandes lignes des débats ([3]) ainsi qu'un rapport conjoint de l'OCDE et de l'EUIPO intitulé "*Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones*" publiés en mars 2018 ([4]), qui font apparaître des corrélations statistiques entre la taille des zones franches (sur la base du nombre d'entreprises installées dans la zone, des effectifs et de la contribution à la valeur totale des exportations) et la valeur des produits contrefaits qui arrivent d'un territoire particulier.

12. L'analyse met en évidence les principaux éléments susceptibles de favoriser le commerce illicite dans les zones franches:

    - La surveillance exercée par les autorités répressives dans les zones franches est parfois insuffisante en raison d'une erreur très répandue selon laquelle les entreprises installées dans ces zones exercent en fait leurs activités en dehors du territoire national. Cette erreur conduit à croire à tort que les autorités répressives et les services douaniers nationaux ne sont pas habilités à accéder aux locaux ni à des informations sur les opérateurs économiques présents dans ces zones.

    - Même dans les économies où les services douaniers et les autorités répressives sont compétents pour accéder à une zone franche, il existe peu d'incitations à surveiller les activités et les transbordements qui s'y déroulent, à moins que les fuites vers le marché local ne soient importantes.

13. Il est facile d'introduire de l'argent liquide en grandes quantités dans les zones franches en déclarant que ces sommes sont destinées à des opérations de détail à l'intérieur de la zone, mais il n'existe pas de procédure officielle de vérification pour confirmer que cet argent a effectivement servi à des transactions légales. En outre, le manque d'intégration des systèmes de suivi électronique des marchandises avec les autorités compétentes empêche de procéder rapidement à des analyses des risques.

14. Même si des observations ponctuelles confirmant l'utilisation abusive des zones franches pour la réalisation d'échanges illicites ont mis certaines d'entre elles sous les feux des projecteurs à l'échelle internationale, les risques que présentent ces zones restent peu connus à haut niveau.

15. Les réunions et les réflexions des experts, ainsi que les publications récentes de l'OCDE sur les zones franches et des études antérieures ([5]), permettent de conclure que le manque de suivi, de surveillance et de transparence des activités conduites dans de nombreuses zones franches permet la production, la circulation, l'entreposage et le passage en contrebande de produits illicites. Le poids de ces conclusions a amené les ministres, lors de la RCM de 2017, à appeler l'OCDE à mobiliser une action internationale coordonnée pour accroître la transparence dans les zones franches et réduire leur utilisation à des fins de commerce illicite.

([3]) *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OCDE, 2018)

([4]) *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from Recent Trends,* (OCDE et EUIPO, 2018).

([5]) *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio economic Factors (OCDE-EUIPO, 2018); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (OCDE, 2016).*

Processus d'élaboration du projet de recommandation

16. À sa réunion de décembre 2017, le FHNR est convenu que la Task-force élaborerait un projet de lignes directrices sur la lutte contre le commerce illicite, dans le cadre de la mission de l'OCDE de fixer des normes mondiales et d'harmoniser les règles du jeu de la mondialisation. L'objectif des mesures proposées est de renforcer la capacité des autorités à prendre des mesures efficaces et à réduire l'attrait des zones franches pour les criminels.

17. Un premier projet de lignes directrices sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches a été examiné et commenté à la réunion de mars 2018 du TF-CIT [GOV/PGC/HLRF/TFCIT (2018)1], sur la base de contributions écrites résultant de consultations avec les secrétariats du Groupe d'action financière, de l'OMD et de l'Organisation mondiale du commerce.

18. Le PGC a été informé de la procédure à sa 57e réunion, le 12 avril 2018, et invité à faire part de ses commentaires sur les choix stratégiques possibles pour renforcer les cadres de gouvernance à l'appui de la lutte contre le commerce illicite, y compris par un processus inclusif de consultation. Le PGC est également convenu d'ouvrir le projet de lignes directrices à la consultation publique [GOV/PGC/A(2018)1].

19. À la suite de l'ajout d'observations complémentaires sur le projet de lignes directrices de la part du Forum de haut niveau et du TF-CIT, la consultation en ligne a eu lieu, du 8 juillet 2018 au 3 septembre 2018. Toutes les parties prenantes pouvaient y participer et des contributions ont été reçues, entre autres, de membres et de non-membres de l'OCDE, d'opérateurs des zones franches, de leurs associations, d'intermédiaires (chargeurs, transitaires et services de messagerie, en particulier) et d'entreprises installées dans les zones franches ou qui les utilisent pour s'approvisionner. Plus de 200 intervenants ont ainsi pris part à la consultation publique et ont produit près de 100 pages d'observations écrites.

20. En outre, le projet de lignes directrices a été présenté pour observations au Groupe de travail du Comité des échanges, le 18 juin 2018, et des consultations internes ont eu lieu avec le secrétariat du Comité de politique économique de l'OCDE, le Comité des échanges, le groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Le secrétariat du Groupe d'action financière (GAFI) a également été consulté. Des contributions intéressantes ont été reçues et ont permis de renforcer la cohérence et la compatibilité du projet de lignes directrices avec les instruments existants.

21. Après ajout de toutes les observations pertinentes et importantes résultant de la consultation du public et d'autres organes et secrétariats de l'OCDE, le projet révisé a été de nouveau transmis au TF-CIT et au forum de haut niveau en tant que projet de recommandation. Certaines délégations ont alors soulevé des questions, notamment sur le meilleur moyen de vérifier que les zones franches se conforment au Code de conduite pour l'intégrité des zones franches. Ces questions ont été prises en compte et ont abouti au projet de texte de l'annexe, qui ne contient pas de disposition particulière sur le suivi de la conformité, mais inclut une déclaration d'intention de mettre au point un moyen de contrôler la conformité dans un délai d'un an après l'adoption de la recommandation.

22. Le projet révisé de recommandation est présenté ici au TF-CIT pour approbation et transmission au Forum de haut niveau; il sera ensuite transmis au PGC pour approbation et enfin au Conseil, par l'intermédiaire du Comité exécutif, pour adoption.

Objectif et champ d'application du projet de Recommandation

23. Le projet de recommandation vise à assurer la transparence dans les zones franches et s'inscrit dans un effort plus général de lutte contre le commerce illicite. Par ses effets dommageables sur toute la sphère économique, sociale, environnementale et même politique, le commerce illicite est nocif pour le développement durable. Il nuit à la bonne gestion des affaires publiques, érode la confiance à l'égard des pouvoirs publics et de l'état de droit et peut menacer la stabilité politique lorsque ses acteurs économiques s'emploient à détourner l'attention afin de protéger leur part illégale de marché.

24. L'objectif général du projet de recommandation est de définir au fil du temps les objectifs précis auxquels doivent répondre les politiques de lutte contre le commerce illicite. Les normes communes de la mondialisation ont pour objet de veiller à ce que ses avantages soient pleinement partagés et ses inconvénients réduits dans toute la mesure du possible. Pour cela, il faut que les pays collaborent davantage et investissent dans la mise en place de capacités institutionnelles adéquates ([6]).

25. Le projet de recommandation invite les membres et les non-membres qui auront adhéré à cet instrument (ci-après les "adhérents") à encourager les zones franches à adopter un Code de conduite volontaire pour l'intégrité des zones franches (annexé au projet de recommandation), étant entendu que la conformité à ses dispositions sera évaluée et contrôlée par un mécanisme (outil de diagnostic) à mettre en place dans un délai d'un an après l'adoption du projet de recommandation. Il s'agit de veiller à ce que la recommandation soit suivie d'effet et de promouvoir la transparence de façon efficace, pour que les zones franches assurent la surveillance des opérateurs économiques qu'elles accueillent et coopèrent avec les autorités compétentes. Les zones franches devraient faciliter l'accès des autorités compétentes aux informations utiles aux enquêtes, concourir à la responsabilisation des opérateurs économiques et participer à la mise en place de règles du jeu économique équitables en luttant contre le commerce illicite.

26. Le projet de recommandation propose une double approche qui tient compte de l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes à la bonne gouvernance dans les zones franches, en particulier les autorités douanières et, au besoin, la communauté plus large des autorités chargées de l'application des lois (dans les domaines de la criminalité environnementale ou de la fiscalité, par exemple), les zones franches, les opérateurs économiques de ces zones et la société civile.

27. L'objet du projet de recommandation est d'aider les adhérents et de fournir des orientations utiles pour faire face aux difficultés et connaître les bonnes pratiques de la lutte contre le commerce illicite. Pour aborder globalement la lutte contre le commerce illicite dans les zones franches, il faut que les adhérents s'investissent dans des mesures et aussi dans la coopération, afin d'accroître la surveillance et le contrôle des zones franches utilisées à mauvais escient pour procéder à des échanges illicites. C'est pourquoi le projet de recommandation s'appuie sur les besoins fondamentaux mis en évidence par les travaux de l'OCDE:

- Une action internationale coordonnée entre les autorités nationales chargées de l'élaboration et de l'application des lois qui permette de garantir que les services de répression et les services douaniers sont explicitement habilités à réaliser, en conformité avec le droit national, des enquêtes, des examens ou des inspections sur site sans préavis ni autorisation judiciaire, à tout moment et à tout endroit à l'intérieur des zones franches, afin de faciliter l'administration de la loi, de la réglementation ou de la directive applicable.

- Une coopération internationale visant à inciter les autorités locales à exercer une vigilance et un contrôle accrus sur les zones franches, dans la mesure où les externalités négatives ne suffisent pas sur les marchés nationaux à justifier des actions qui atténuent les risques de commerce illicite.

- La mise en place d'une volonté politique de trouver une solution face aux difficultés.

Suivi de la mise en œuvre, diffusion et adhésion de non-membres

28. Le projet de recommandation prévoit que le Conseil charge le Comité de la gouvernance publique:

- *De faire en sorte que la Task-force pour contrecarrer le commerce illicite serve de forum pour l'échange d'informations et la réalisation d'exercices volontaires d'examens par les pairs sur la mise en œuvre de la recommandation*. Il pourra s'agir, par exemple, d'associer les parties prenantes à la sensibilisation aux risques de commerce illicite dans certaines zones franches, d'examiner la conformité au Code de conduite pour l'intégrité des zones franches, de comparer les résultats obtenus et d'étudier les pratiques de réduction des risques de commerce illicite et de dissuasion en la matière.

- *De créer un mécanisme (outil de diagnostic) d'évaluation des performances et de la conformité au Code de conduite pour l'intégrité des zones franches*. Ce mécanisme serait établi au moyen d'une procédure multipartite conduite par le TF-CIT sous l'égide du Forum de haut niveau et du PGC dans un délai d'un an après l'adoption de la recommandation.

([6]) *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OCDE, 2018)

- *De concevoir un ensemble d'outils destinés à aider les adhérents à mettre en œuvre la recommandation, notamment en encourageant le respect par les zones franches du Code de conduite pour l'intégrité des zones franches, dans un délai d'un an après l'adoption de la recommandation*: une procédure multipartite, conduite par le TF-CIT, sous l'égide du forum de haut niveau et du PGC, aboutirait à la mise au point d'un ensemble d'outils destinés à aider les adhérents et les zones franches dans la mise en œuvre pratique de la recommandation, en particulier au regard de la conformité au Code de conduite pour l'intégrité des zones franches. En particulier, un modèle d'évaluation des risques présentés par les zones franches serait mis au point à l'intention des entreprises désireuses d'évaluer l'intégrité et l'adéquation de la gouvernance dans diverses zones franches par rapport à un ensemble de critères. Un inventaire des bonnes pratiques, illustré par des exemples concrets, serait également dressé, et des plates-formes de coopération multipartite pourraient être mises au point petit à petit afin de combler les lacunes sur le plan de l'action publique, de la gouvernance et de l'application des règles.
- *De suivre la mise en œuvre de la recommandation et d'en faire rapport au Conseil au plus tard cinq ans après son adoption, puis au moins tous les dix ans*: ce rapport évaluera la pertinence et l'impact du projet de recommandation pour veiller à ce qu'il reste d'actualité, en indiquant au besoin s'il doit être révisé. Le rapport s'appuiera sur les informations relatives aux bonnes pratiques recueillies à l'occasion de la mise au point de l'ensemble d'outils, des débats du PGC et de ses organes subsidiaires sur la mise en œuvre du projet de recommandation, et des échanges réalisés grâce aux plates-formes multipartite de coopération mises en place pour éclairer les travaux du PGC et de ses organes subsidiaires sur cette question.

29. Le projet de recommandation invite le secrétaire général et les adhérents à œuvrer à sa diffusion. Une fois adopté, le projet de recommandation sera consultable en ligne dans le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE. Une brochure contenant le texte du projet de recommandation, ainsi que des informations de référence, sera disponible au format PDF, ce qui devrait faciliter la diffusion. Le secrétariat fera connaître le projet de recommandation au moyen de réunions de ministres, de groupes parlementaires, d'associations ou d'organisations professionnelles et de réseaux d'universitaires et d'experts dans ce domaine.

30. Le projet de recommandation sera ouvert à l'adhésion des non-membres. Cette adhésion représenterait, de la part des adhérents, un engagement politique à l'égard des principes énoncés dans ce texte. L'adhésion de non-membres à la recommandation sera le signe qu'ils peuvent jouer un rôle actif dans les efforts entrepris pour réduire le commerce illicite et contribuer à une plus grande harmonisation des règles du jeu à l'échelle mondiale. Tous les adhérents non-membres participeront aux activités de soutien et de suivi de sa mise en œuvre.

APPENDICE

Projet de recommandation du Conseil sur le renforcement de la transparence dans les zones franches

LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960;

VU la recommandation du Conseil en vue de faciliter la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives pour lutter contre les délits graves [OECD/LEGAL/0384];

VU la recommandation du Conseil sur la lutte contre le commerce illégal de pesticides [OECD/LEGAL/0446];

VU les recommandations du GAFI de 2012, l'Accord de l'OMC de 1994 sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, et l'Accord de l'OMC de 2017 sur la facilitation des échanges;

NOTANT les principes fondamentaux des procédures et contrôles douaniers présentés dans la Convention révisée de Kyoto de l'OMD, annexe spécifique D, chapitre 2 (Zones franches);

RECONNAISSANT que le commerce illicite se déploie dans l'ombre de l'économie mondiale et fait intervenir des trafiquants de plus en plus aguerris dont les activités s'étendent à tout un ensemble de biens et de services interdits, en particulier de produits de contrefaçon;

RECONNAISSANT que le commerce illicite et les réseaux criminels suscitent à l'échelle mondiale des préoccupations croissantes en matière de sécurité et qu'ils constituent une menace pour les communautés et les sociétés dans leur ensemble, en facilitant les activités criminelles lucratives, le financement du terrorisme et le renforcement de l'instabilité et de la violence dans le monde;

RECONNAISSANT que diverses normes internationales interdisent ou réglementent différents secteurs du commerce illicite, comme le trafic d'êtres humains, de stupéfiants, de produits de contrefaçon, d'espèces animales et végétales en danger et illégalement exploitées et d'armes conventionnelles; et qu'elles encouragent l'application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles pour faire obstacle aux profits tirés du commerce illicite;

CONSIDÉRANT la nécessité de définir des orientations harmonisées complémentaires qui fournissent aux pouvoirs publics des outils efficaces pour détecter, empêcher et réduire le commerce illicite de toute marchandise que ce soit sur les différents marchés illicites;

RECONNAISSANT la nécessité de prendre des mesures volontaristes pour réduire l'offre et décourager la demande de biens et de services illicites sur divers marchés illicites;

RECONNAISSANT que les zones franches peuvent stimuler une croissance économique légitime et jouer un rôle central dans les activités de nombreux pays et producteurs de premier plan;

RECONNAISSANT que les normes, la surveillance et les autres contrôles qui visent les zones franches, même s'ils se sont multipliés, ne progressent pas toujours aussi vite que le nombre d'opérateurs économiques et le volume des échanges illicites de biens et de services;

RECONNAISSANT que les autorités publiques compétentes ne peuvent pas forcément, dans certaines zones franches, accéder physiquement aux locaux en temps utile et qu'il leur est souvent difficile d'obtenir des renseignements sur les activités des opérateurs économiques qui y sont installés, et sur la propriété des marchandises qui transitent ou qui sont produites ou assemblées dans la zone franche, même si d'autres règles internationales en la matière prévoient qu'elles doivent être en mesure d'y accéder;

RECONNAISSANT que certains opérateurs économiques peuvent profiter de l'insuffisance de la surveillance ou des contrôles et du manque de transparence des zones franches pour se livrer à des échanges illicites, porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle, faire de la contrebande, faciliter la prolifération des armes et blanchir le produit des activités criminelles;

NOTANT la possibilité de demander des comptes aux autorités compétentes complices d'échanges illicites ou qui font preuve de négligence dans la surveillance des opérateurs économiques qui réalisent ou permettent des échanges illicites préjudiciables aux personnes, aux entreprises et à l'environnement;

Sur proposition du Comité de la gouvernance publique:

I. CONVIENT QUE les définitions suivantes s'appliquent aux fins de la présente recommandation:

— La "zone franche" est une zone désignée par un pays ou un territoire, dans laquelle les marchandises sont exemptées de droit de douane, ou soumises à des droits d'importation ou d'exportation plus faibles que ceux qui s'appliqueraient si elles faisaient l'objet d'une déclaration de mise en libre pratique au moment de leur entrée. Les installations utilisées au titre du dépôt temporaire de marchandises ou du régime de l'entrepôt de douane ne sont pas considérées comme des zones franches.

— Les "autorités compétentes" incluent en particulier les autorités publiques de la police, des douanes, du fisc et de la surveillance du marché ayant compétence sur les personnes, lieux, processus/procédures ou produits visés.

II. RECOMMANDE aux membres et aux non-membres ayant adhéré à la recommandation (ci-après les "adhérents"), de **promouvoir la transparence pour décourager l'utilisation abusive des zones franches à des fins de commerce illicite**.

À cet effet, les adhérents devraient, de façon non discriminatoire et sans créer d'obstacles injustifiés aux échanges:

1. Veiller à ce que le **cadre juridique des zones franches** établies sur leur territoire ou placées de toute autre façon sous leur contrôle administratif,

   • Confère aux autorités compétentes le droit d'exiger des données, des documents, des échantillons et d'autres informations relatives à la production et à la circulation des biens, et de procéder à tout moment, conformément au droit national, à des contrôles *ex officio* sur les produits entreposés, fabriqués ou conditionnés et sur les services fournis ou les activités conduites dans les zones franches.

   • Permette aux autorités compétentes de prendre des mesures adaptées, en conformité avec le droit national.

   • Autorise les autorités compétentes à examiner les marchandises, avant ou au moment de leur admission dans une zone franche, ou à tout moment par la suite, si cet examen est jugé nécessaire pour faciliter la bonne administration de toute loi, réglementation ou instruction que l'autorité compétente est habilitée à appliquer.

   • Autorise les autorités compétentes à mettre en œuvre les interdictions et restrictions applicables aux activités menées dans la zone franche, pour ce qui est de la nature des biens visés, des obligations de surveillance douanière et des obligations de sécurité et de sûreté.

   • Autorise les autorités compétentes à interdire aux personnes qui ne présentent pas toutes les garanties de conformité aux dispositions douanières d'exercer des activités dans une zone franche.

   • Interdise aux personnes morales ou physiques condamnées pour activités économiques ou financières illégales d'exercer dans une zone franche.

   • Prévoie que le périmètre et les points d'entrée et de sortie des zones franches soient placés sous la surveillance des autorités compétentes.

   • Prévoie que les biens, les personnes et les moyens de transport qui entrent et sortent des zones franches soient soumis à des contrôles adaptés.

   • Prévoie que les opérateurs économiques autorisés à exercer leurs activités dans une zone franche y soient installés physiquement et qu'ils communiquent aux autorités compétentes l'identité des clients visés par leurs activités. Dans les cas où le client agit en qualité de mandataire ou de représentant, l'opérateur économique devrait également communiquer aux autorités compétentes l'identité du donneur d'ordre, c'est-à-dire de la personne au nom de laquelle agit le mandataire.

2. Veiller à ce que les autorités compétentes aient accès à des **données statistiques agrégées sur les biens qui entrent et sortent des zones franches**, sur la base de leur classement tarifaire, et à des informations sur l'identité du propriétaire des biens.

3. **Prendre part aux échanges internationaux d'informations concernant l'application des lois**, et consulter les autorités compétentes et les entreprises touchées, dans les enquêtes et autres procédures judiciaires ou administratives engagées dans des affaires d'utilisation abusive des zones franches en rapport avec le commerce illicite, en particulier par les moyens suivants:

   • Communiquer, spontanément et sur demande, des informations financières et administratives afin de contribuer à la fourniture d'éléments de preuve dans des procédures judiciaires ou de garantir et de renforcer la surveillance et le contrôle des zones franches, et de prévenir leur utilisation abusive, en conformité avec le droit national.

- Adhérer aux dispositifs de coopération douanière en vigueur et en faire un meilleur usage, comme prévu par les accords d'assistance mutuelle en matière douanière et d'autres mécanismes et protocoles de partage et de divulgation d'information sur l'application des lois.
- Collaborer et contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et pratiques de lutte contre le commerce illicite dans les zones franches, en procurant notamment une assistance technique destinée à faciliter la mise au point et le partage de systèmes améliorés d'enregistrement par les autorités compétentes, les zones franches et les opérateurs économiques.

4. **Renforcer la coopération entre les organismes nationaux**, en particulier par l'obligation de signaler les soupçons de comportement illicite aux autorités compétentes, le partage d'informations entre les organismes et d'autres mécanismes de coopération tels que les enquêtes conjointes et les centres de renseignement communs.
5. **Faire mieux comprendre** aux autorités compétentes et aux acteurs du secteur privé (intermédiaires principaux, notamment commissionnaires, transitaires, courtiers en douane et entreprises de logistique, par exemple) les fonctions et les responsabilités liées au fait d'exercer dans une zone franche, ainsi que les risques liés aux activités qui y sont menées.
6. **Favoriser les partenariats** entre les parties prenantes afin de lutter contre le commerce illicite émanant de zones franches à haut risque, comme celles qui n'appliquent pas le Code de conduite pour l'intégrité des zones franches qui figure en annexe à la présente recommandation et en fait partie intégrante. Il s'agit d'encourager les entreprises qui utilisent les zones franches ou qui financent des opérateurs présents dans ces zones à retenir pour exercer leurs activités ou travailler en collaboration celles qui se conforment au Code de conduite pour l'intégrité des zones franches.
7. **Suivre les activités des zones franches** et publier des indicateurs qui contribuent à une évaluation du risque qu'elles présentent de faciliter le commerce illicite.
8. **Mettre au point des statistiques préliminaires de conformité ou de non-conformité**, y compris sur les mises en détention et saisies douanières de produits illicites provenant de zones franches et les mesures coercitives prises à leur encontre.
9. **Conduire des opérations ciblées** visant les expéditions au départ des zones franches à haut risque, comme celles qui n'appliquent pas le Code de conduite pour l'intégrité des zones franches.
10. **Utiliser plus largement les accords internationaux en vigueur ou nouveaux** qui comportent des dispositions d'assistance juridique mutuelle ou prévoient d'autres formes de coopération pour lutter contre le commerce illicite passant par les zones franches. Dans le cadre de l'administration de ces accords, les adhérents devraient désigner les autorités compétentes et leurs points de contact afin de faciliter la communication entre les autorités compétentes des parties à ces accords et en leur sein.

III. RECOMMANDE que les adhérents prennent des mesures pour encourager les zones franches à appliquer le Code de conduite pour l'intégrité des zones franches. Ces mesures consistent en particulier à procéder à un contrôle rigoureux des cargaisons en provenance d'une zone franche qui n'applique pas le Code de conduite, ou dont certains éléments indiquent qu'elles ont transité par une telle zone franche.

IV. RECOMMANDE que les adhérents se servent des accords commerciaux, le cas échéant, pour encourager l'adhésion aux principes de la lutte contre le commerce illicite dans les zones franches contenues dans la présente recommandation.

V. INVITE le secrétaire général et les adhérents à diffuser la présente recommandation.

VI. INVITE les non-adhérents à tenir compte de la présente recommandation et à y adhérer.

VII. CHARGE le Comité de la gouvernance publique, par l'intermédiaire de sa Task-force pour contrecarrer le commerce illicite, à:

- servir de forum pour l'échange d'informations et la réalisation d'exercices volontaires d'examens par les pairs dans le cadre de la mise en œuvre de la présente recommandation;
- établir un mécanisme d'évaluation des performances et de la conformité des zones franches au Code de conduite pour l'intégrité des zones franches dans un délai d'un an à compter de l'adoption de la recommandation et d'en rendre compte au Conseil;
- concevoir un ensemble d'outils destinés à aider les adhérents à mettre en œuvre la recommandation, notamment en encourageant le respect par les zones franches du Code de conduite pour l'intégrité des zones franches, dans un délai d'un an à compter de l'adoption de la recommandation;
- suivre la mise en œuvre de la présente recommandation et en rendre compte au Conseil au plus tard cinq ans après son adoption, et au moins tous les dix ans par la suite.

ANNEXE

CODE DE CONDUITE POUR L'INTEGRITE DES ZONES FRANCHES

Les zones franches intègres sont celles qui:

1. Permettent aux autorités compétentes d'accéder sans condition aux espaces qu'elles occupent, conformément au droit national, et de procéder sans restriction à des contrôles ex officio de la conformité des opérateurs à l'appui des enquêtes sur la violation des lois et réglementations applicables.

2. Informent les autorités compétentes par avance de toute activité industrielle, commerciale ou de service se déroulant dans la zone franche.

3. Interdisent aux opérateurs et aux personnes qui ne présentent pas toutes les garanties de conformité aux dispositions douanières d'exercer des activités dans la zone franche.

4. Veillent à ce que les opérateurs économiques en activité dans la zone franche tiennent des registres numériques de l'ensemble des cargaisons de marchandises à l'entrée et à la sortie de la zone, ainsi que des biens et services produits à l'intérieur de la zone, qui permettent de savoir à tout moment ce qui s'y trouve. Les registres numériques devraient:
   - Indiquer les opérations de vente et d'achat de tous les biens et services qui entrent dans la zone et la quittent, et être remis aux autorités compétentes sur demande.
   - Consigner de façon exhaustive et précise toutes les opérations commerciales, conformément au droit national, pour rendre pleinement compte des matières utilisées dans les processus de production et d'assemblage, de façon à permettre des comparaisons avec le volume et la valeur des opérations commerciales déclarées. Ces registres devraient être:
     — conservés pendant cinq ans au moins;
     — mis rapidement à disposition sur demande des autorités compétentes;
     — présentés selon le format requis par les autorités compétentes, de façon qu'elles puissent s'en servir pour définir des profils de risque.

5. Communiquent en temps voulu les registres et les renseignements demandés par les autorités compétentes, conformément au droit national et aux dispositions sur la tenue de registres.

6. Veillent à ce que les opérateurs économiques en activité dans la zone franche soient tenus d'accorder l'accès à leurs registres numériques détaillés sur demande des autorités compétentes du territoire qui accueille la zone franche.

7. Nomment un correspondant doté des compétences et des ressources nécessaires et chargé de répondre avec efficacité aux demandes d'information des autorités compétentes.

8. Encouragent le paiement électronique dans toute opération commerciale ou financière réalisée à l'intérieur ou en provenance de la zone franche, par des opérateurs économiques en activité dans la zone franche, et garantissent la traçabilité des opérations en espèces.

9. Participent à l'apprentissage par les pairs et au dialogue instauré avec les adhérents pour résoudre les problèmes de conformité.