



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.10.2005
COM(2005) 479 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**sur la réaction des douanes face aux tendances les plus récentes de la contrefaçon et du
piratage**

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	ÉVALUATION: UN PROBLÈME CROISSANT	4
2.1	Les saisies en douane suggèrent l'existence d'un problème croissant et multiforme..	4
2.2	Les causes de la forte augmentation du commerce des contrefaçons	6
2.3	Nouvelles menaces.....	6
3.	RECOMMANDATIONS – PLAN D'ACTION POUR UNE RÉPONSE EFFICACE DES DOUANES AU PIRATAGE ET À LA CONTREFAÇON.....	7
3.1	Accroître la protection au niveau communautaire	8
3.1.1	Législation.....	8
3.1.2	Améliorer la conduite opérationnelle.....	9
3.2	Améliorer le partenariat entre les douanes et les opérateurs économiques.....	12
3.3	Renforcer la coopération internationale	14
4.	CONCLUSION.....	18

1. INTRODUCTION

La santé et la sécurité des citoyens de l'Union européenne, leurs emplois, la compétitivité de la Communauté, le commerce et l'investissement dans le secteur de la recherche et de l'innovation sont de plus en plus menacés par la production de contrefaçons à une échelle industrielle.

La présente communication évalue la situation actuelle, fondée sur une analyse de l'expérience la plus récente acquise par les services douaniers de la Communauté dans leur effort pour endiguer le flot des contrefaçons dans le commerce international. Elle présente en outre un certain nombre d'initiatives concrètes, dont l'ensemble constitue un plan d'action visant à améliorer la mise en œuvre d'une politique et d'une législation de lutte contre la contrefaçon et la piraterie, notamment par le biais des mesures mises en œuvre par les douanes.

La communication détaille l'augmentation de ce trafic, dont témoigne **l'augmentation de 1000% des saisies de contrefaçons** effectuées par les douanes communautaires entre 1998 et 2004. Ces **saisies atteignent plus de 100 millions d'articles chaque année**¹ mais ne constituent que la partie visible de l'iceberg des contrefaçons. Outre l'impact sur l'emploi, la santé, la sécurité et la compétitivité, une bonne partie de ce trafic est écoulée sur le marché noir, ce qui signifie des pertes importantes de recettes fiscales. L'industrie de la contrefaçon encourage aussi le travail clandestin et entretiendrait des liens avec l'immigration clandestine et la criminalité transnationale organisée.

L'un des aspects les plus inquiétants de ce phénomène est le **risque accru auquel se trouvent confrontés les citoyens de l'Union européenne en raison du danger que représente, par exemple, l'augmentation des contrefaçons de médicaments, de pièces détachées de véhicules et de produits alimentaires**. Il y a vingt ans, les enquêtes réalisées indiquaient que, sur 10 entreprises victimes de la contrefaçon, 7 relevaient du secteur des produits de luxe. **En 2004, plus de 4,4 millions de contrefaçons de produits alimentaires et de boissons alcoolisées ont été saisies aux frontières de la Communauté** (soit une augmentation de 196% par rapport à l'année précédente), alors que les produits de luxe représentaient moins de 2% des articles saisis par les douanes.

Afin de réduire substantiellement le commerce de marchandises piratées et contrefaites dans le monde et de lutter contre les réseaux transnationaux participant à ce trafic, des mesures de protection doivent être prises au niveau national, communautaire et international.

Un certain nombre d'instruments juridiques communautaires ont été adoptés et d'autres initiatives et développements spécifiques visent d'ores et déjà à lutter contre la contrefaçon.

Dans le domaine de la douane, les instruments les plus pertinents sont le règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil du 22 juillet 2003² concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant

¹ Selon les estimations les saisies annuelles des douanes de l'Union européenne sont comprises entre 1 et 2 milliards d'euros.

² JO L 196 du 2.8.2003.

atteinte à certain droits de propriété intellectuelle, et son règlement d'application, à savoir le règlement (CE) n° 1891/2004 de la Commission du 21 octobre 2004³.

Dans le domaine du marché intérieur, il y a la directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004⁴ relative au respect des droits de propriété intellectuelle (dite directive sur le respect des droits de propriété intellectuelle) ainsi que les propositions de la Commission qui ont récemment été adoptées et visent à renforcer les mesures pénales pour lutter contre la contrefaçon⁵. La Commission a également adopté en novembre 2004 une stratégie visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers.⁶

Toutefois, comme expliqué dans la partie 3 ci-dessous, il est possible de faire plus pour améliorer la lutte contre la contrefaçon dans le domaine douanier.

2. ÉVALUATION: UN PROBLÈME CROISSANT

2.1 Les saisies en douane suggèrent l'existence d'un problème croissant et multiforme

En 2003, les dirigeants de grandes entreprises multinationales privées et les représentants des gouvernements participant au Forum économique de Davos, en Suisse, ont appelé à *un effort massif au niveau mondial pour combattre la contrefaçon, dont on estime qu'elle équivaut aujourd'hui à plus de 450 milliards de dollars par an*. L'amélioration des contrôles aux frontières était jugée d'une importance cruciale.

Dès 1998, selon les études de l'OCDE, les contrefaçons représentaient de 5 à 7% du commerce mondial. Cette même année, les administrations douanières ont saisi environ 10 millions de produits piratés et contrefaits aux frontières extérieures de l'Union européenne. En 2004, les douanes de l'Union européenne ont saisi plus de 103 millions de produits contrefaits, soit une augmentation de 1000 %.

Si l'ampleur réelle du phénomène de la contrefaçon est, en raison de sa nature même, impossible à calculer avec précision, les statistiques détaillées établies par les douanes de l'Union européenne concernant les saisies de produits de contrefaçon permettent de suivre les évolutions intervenues dans ce secteur. Les rapports que transmettent à la Commission les administrations douanières des États membres en application du règlement (CE) n° 1891/2004 de la Commission du 21 octobre 2004 concernant leur interceptions de produits contrefaits aux frontières de la Communauté fournissent une indication assez exacte des évolutions de la contrefaçon et du piratage dans le commerce international.

Il convient de noter que l'évaluation ci-dessous de la nature et de l'ampleur du problème constitue le rapport annuel de la Commission prévu à l'article 23 du règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil.

³ JO L 328 du 30.10.2004.

⁴ JO L 195 du 2.6.2004.

⁵ Voir COM (2005) 276 final, « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux mesures pénales visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle » et « Proposition de décision cadre du Conseil visant le renforcement du cadre pénal pour la répression des atteintes à la propriété intellectuelle ».

⁶ JO C129 du 26.5.2005, p.3.

L'annexe 1 présente de manière synthétique un tableau des chiffres mondiaux de ces dernières années. Cette synthèse indique le nombre de produits arrêtés ainsi que le nombre de dossiers instruits par les douanes.⁷

Une **analyse détaillée des statistiques des saisies effectuées par les douanes de l'Union européenne** au cours des 5 dernières années apporte les informations suivantes:

Changements quantitatifs:

- les **saisies** ont **augmenté de 1000%** au cours de cette période,
- les douanes saisissent désormais plus de **100 millions de produits** par an,
- la principale région de production est l'**Asie**, en particulier **la Chine**,
- entre 2003 et 2004, le **nombre d'affaires douanières** relatives à des produits de contrefaçon a plus que **doublé** et atteint 22 000 affaires par an,
- des problèmes croissants liés à la **nécessité de détruire, sans nuire à l'environnement**, de grandes quantités de marchandises saisies ;

Changements qualitatifs:

- une forte augmentation des contrefaçons constituant un **danger pour la santé et la sécurité**,
- la plupart des produits saisis sont désormais des **produits de consommation courante** davantage que des produits de luxe,
- un nombre croissant de **produits technologiques de pointe**,
- la production est organisée à l'**échelle industrielle**,
- la qualité élevée des produits de contrefaçon rend souvent leur identification impossible sans compétences techniques.

En 2004, outre les catégories de produits habituelles confisquées par les douanes (telles que les articles de luxe, cigarettes, disques DVD et disques compacts, produits textiles, etc.), les produits de contrefaçon saisis aux frontières extérieures comprenaient: de l'eau minérale, de la confiture, des téléphones portables, du café, des pommes, des crèmes pour le visage, des fleurs, des pièces détachées pour véhicules, des lessives, des produits pharmaceutiques, des rasoirs, du dentifrice, des brosses à dents, etc.

Les produits de contrefaçon atteignent désormais un tel niveau de qualité (les imitations peuvent avoir des hologrammes de sécurité supplémentaires, un meilleur conditionnement, etc., que les produits authentiques) qu'il devient de plus en plus difficile pour les autorités

⁷ Voir la présentation détaillée sur le site Internet de la Direction Générale Fiscalité et Union Douanière.

douanières, voire pour les titulaires des droits eux-mêmes, de distinguer le produit authentique de sa contrefaçon.

2.2 Les causes de la forte augmentation du commerce des contrefaçons

Les raisons de cette explosion tiennent essentiellement aux **profits élevés et aux risques comparativement faibles qui s'attachent à ce commerce**, en particulier lorsque l'on considère les sanctions dans certains pays, ainsi qu'à une amélioration mondiale générale de la capacité industrielle de production d'articles de qualité élevée.

Les contrefaçons de DVD fournissent un bon exemple: les profits sont plus élevés que pour un poids équivalent de drogues douces, alors que les sanctions, en cas de découverte, sont beaucoup plus faibles. Un autre bon exemple est celui des cigarettes: à supposer qu'un contrefacteur parvienne à introduire un lot sur dix de ses conteneurs de fausses cigarettes, son investissement lui sera tout de même profitable. La contrefaçon à cette échelle fournit aussi aux criminels un moyen utile pour blanchir leurs gains frauduleux.

L'augmentation des capacités de production industrielle de pointe dans certains pays (notamment la Chine) a ouvert un véritable boulevard au secteur de la contrefaçon. Les saisies de produits de contrefaçon tels que des composants d'ordinateur, des cartouches pour imprimante à jet d'encre, des téléphones mobiles et des pièces détachées de véhicules illustrent la capacité croissante de produire des imitations dans tous les domaines.

Même lorsque des pays se sont efforcés d'endiguer cette production (en adoptant de nouvelles lois, par exemple), ils se sont heurtés à des difficultés pour contrôler des secteurs industriels capables de redéployer rapidement leur production et qui peuvent ne pas respecter la loi en raison des carences locales dans son application.

Ces tendances ont été amplifiées par **l'intérêt croissant de la criminalité organisée qui veut sa part de ce marché lucratif**. Souvent, les lots acheminés ne contiennent pas seulement des produits de contrefaçon mais encore d'autres marchandises dont le commerce est illicite, tels les stupéfiants. Un lien a aussi pu être établi entre des groupes terroristes et certains projets en vue de réaliser des contrefaçons.

2.3 Nouvelles menaces

La contrefaçon et le piratage sont largement présentés comme **une menace pour l'investissement et l'emploi** dans nos économies basées sur la connaissance et comme un préjudice pour le patrimoine culturel de beaucoup de pays.

Mais, du fait d'une production de plus en plus industrialisée conduite par des personnes sans scrupules, nous devons désormais faire face à **des risques graves pour la sécurité et la santé publique**.

Les saisies douanières récentes de produits dangereux comprennent notamment de faux médicaments, fréquemment destinés aux régions les moins développées. Les produits alimentaires de contrefaçon, les fausses lessives en poudre et les jouets dangereux qui ont été saisis indiquent également qu'il est nécessaire de renforcer les mesures de lutte déjà adoptées et de garantir une application effective de la législation.

L'accroissement de la production industrielle de contrefaçons entraîne aussi un risque accru de **pertes sérieuses de recettes fiscales** pour les pouvoirs publics tant des pays producteurs que consommateurs, car les contrefacteurs exercent presque exclusivement dans le cadre de l'économie parallèle. Les entreprises estiment à 2,5 milliards d'euros les pertes annuelles de TVA du seul Royaume Uni imputables à la contrefaçon.

Certains produits de contrefaçon découverts par les douanes présentent d'autres risques graves pour la société: citons, sur ce point, les exemplaires vierges ou falsifiés de passeports, de cartes d'identités, de certificats de mariage, de permis de conduire, etc., susceptibles de servir aux fins de l'immigration clandestine ou pour porter atteinte à la sécurité publique.

Le transbordement est un sujet de préoccupation croissante car les fraudeurs interrompent artificiellement l'acheminement des marchandises pour en dissimuler l'origine. Des pays tels que le Japon et les Etats-Unis, généralement considérés comme à faible risque par les douanes, commencent à présenter un risque croissant du fait des opérations de transit et de transbordement de contrefaçons. Une saisie effectuée en 2004 a révélé que des équipements de véhicules de contrefaçon entraient dans la Communauté en provenance des Etats-Unis, alors que les marchandises étaient en réalité d'origine chinoise. On a pu constater dans certains cas que la Communauté elle-même était utilisée pour maquiller l'origine de certaines marchandises (par exemple de faux médicaments provenant d'Asie et à destination de l'Afrique ont fait l'objet d'opérations de transbordement dans l'Union européenne).

Les ventes sur Internet constituent un problème croissant. Plus de 30% des saisies postales effectuées par les douanes en 2004 avaient un lien avec Internet. Les petites quantités en cause permettent le recours aux procédures de destruction simples et peu coûteuses désormais permises conformément à l'article 11 du règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil qui revêt une importance croissante.

3. RECOMMANDATIONS – PLAN D'ACTION POUR UNE RÉPONSE EFFICACE DES DOUANES AU PIRATAGE ET À LA CONTREFAÇON

Le rôle primordial joué par la douane pour porter un coup d'arrêt au mouvement international des contrefaçons est bien illustré par le fait qu'elle est responsable de 70% environ de toutes les saisies de produits de contrefaçon effectuées dans le monde entier. La douane est en outre la seule instance répressive qui se voit assignée une mission spécifique dans le cadre de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (accord ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce.

Cela étant, il est toutefois évident que les douanes peuvent faire davantage. Une approche plus développée et plus complète est nécessaire si l'on veut maîtriser ce problème. Il est nécessaire en particulier d'envisager, au-delà des saisies, des enquêtes visant à faire cesser la production, la distribution et la vente des contrefaçons. Il convient de renforcer la coopération avec d'autres acteurs. Si la présente communication se concentre principalement sur la coopération opérationnelle, notamment avec les opérateurs économiques et les autorités douanières des pays tiers, il importe également de ne pas perdre de vue la nécessité d'une étroite coopération entre les instances chargées de faire appliquer la loi.

Il importe de fonder toute approche d'ensemble sur des mesures pratiques pouvant être mises à exécution. Les opérateurs économiques ont montré qu'ils étaient disposés à soutenir de telles initiatives concrètes des douanes.

Des actions sont jugées nécessaires dans trois domaines essentiels : accroître la protection au niveau communautaire, améliorer le partenariat entre la douane et les opérateurs économiques et renforcer la coopération internationale⁸. La partie ci-après examine ces domaines et formule une série de recommandations. Dans l'hypothèse d'un accord au niveau politique, celles-ci constitueraient ensemble un **plan d'action** dont la mise en œuvre et l'impact pourrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation par la Commission.

3.1 Accroître la protection au niveau communautaire

Il est fortement nécessaire de renforcer la protection contre les produits qui font peser une menace sur la santé et la sécurité des consommateurs de l'Union européenne (contrefaçons de médicaments, de pièces détachées pour véhicules, de produits alimentaires, etc.) ou susceptibles d'être liés à la criminalité organisée (cigarettes, alcool, disques DVD, etc.).

À cette fin, il est tout d'abord nécessaire d'améliorer les contrôles douaniers sur le trafic entrant, en commençant par étudier l'adéquation des mesures juridiques et opérationnelles en vigueur et, le cas échéant, en recommandant des modifications.

3.1.1 Législation

Dans la Communauté, les douanes ont des pouvoirs qui dépassent largement les contrôles minimaux sur les importations prévus dans l'accord sur les ADPIC et peuvent arrêter des produits soupçonnés de contrefaçon lors de leur importation, de leur transit ou de leur transbordement. En 2004, les douanes ont procédé dans la Communauté à quelques 22000 interventions qui ont abouti à des saisies de produits de contrefaçon (ce chiffre était de 10 000 en 2003).

Au niveau communautaire, les douanes s'efforcent depuis 1986 de lutter contre les infractions aux DPI au moyen de divers instruments législatifs. La situation a changé de manière significative avec la nouvelle législation communautaire dans le domaine des douanes (règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Ces nouvelles dispositions ont institué des contrôles dans des secteurs qui n'étaient pas couverts auparavant (tels que la protection des obtentions végétales, les appellations d'origine et les indications géographiques), des procédures simplifiées, permis de réduire les coûts des entreprises et donné aux États membres la possibilité d'autoriser la destruction des contrefaçons avec le minimum de formalités.

La législation communautaire des douanes dans ce domaine est considérée aujourd'hui comme la plus solide au monde (la Chine a désormais adopté une législation nouvelle de type similaire), ce qu'illustre le fait que les administrations douanières des États membres saisissent considérablement plus de contrefaçons que cela n'est le cas ailleurs. En réalisant des contrôles sur tous les mouvements de marchandises, notamment pendant le transbordement, les douanes protègent non seulement l'Union européenne mais aussi d'autres parties du monde et, en particulier, les pays les moins développés qui sont souvent visés par les

⁸ Certaines actions pourraient être financées par le programme Douanes 2007.

fraudeurs (voir sur ce point les saisies de contrefaçons de médicaments, de préservatifs et de pièces détachées pour véhicules effectuées aux frontières de l'Union européenne sur le chemin de l'Afrique).

L'achèvement de la protection des DPI pour les biens commercialisés sur le marché mondial sera complété par un régime communautaire de protection similaire pour les contrefaçons produites et restant dans la Communauté lorsque la directive visant à assurer le respect des droits intellectuels, adoptée en 2004, sera appliquée en 2006. Cette directive, combinée aux mesures proposées dans le domaine pénal pour renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle et lutter contre les comportements illicites, fournirait une panoplie d'armes assez complète pour faire face à cette question au sein de la Communauté.

Le domaine des DPI est en rapide évolution ; **le législateur et les opérateurs économiques doivent donc travailler ensemble pour garantir que la législation continue à répondre aux exigences présentes et futures** et puisse être rapidement adaptée lorsque des problèmes surgissent.

Dans ce contexte, les professionnels font encore état de deux préoccupations particulières. En premier lieu, les opérateurs économiques souhaitent que les États membres adoptent rapidement les procédures simplifiées de destruction désormais autorisées par le droit communautaire, qui réduiraient les coûts aussi bien pour les entreprises que pour les administrations publiques. La deuxième préoccupation se rapporte à la possibilité laissée actuellement aux voyageurs d'importer de faibles volumes de biens destinés à leur usage personnel et qui peuvent être des contrefaçons. Les professionnels admettent que la douane ne peut traiter chaque cas d'espèce mais ont le sentiment que la législation n'envoie pas le bon message et paraît tolérer la contrefaçon. Une autre préoccupation d'ordre législatif est liée à l'affectation des coûts, les opérateurs économiques estimant qu'une part plus importante du fardeau devrait être supportée par le fraudeur plutôt que par le titulaire des droits.

Actions

Deux questions essentielles doivent être traitées : les envois de faible valeur et les procédures de destruction simplifiées.

Un groupe de travail réunissant les professionnels et les douanes devrait être créé pour étudier comment ces questions peuvent être améliorées dans la pratique.

À la lumière des délibérations de ce groupe de travail, la Commission ferait un rapport sur les modifications législatives nécessaires ou d'autres propositions pratiques pour améliorer la situation.

Date cible pour les réunions du groupe: fin 2005.

Date cible pour le rapport: juin 2006.

3.1.2 Améliorer la conduite opérationnelle

Plus importante encore que la mise à jour de la législation apparaît **la nécessité d'assurer une capacité opérationnelle d'un niveau homogène et suffisamment élevé.**

Les douanes ont une double mission : faciliter les échanges internationaux, tout en effectuant des contrôles pour stopper tout trafic illicite. Il est nécessaire à cette fin d'améliorer encore les contrôles en recourant à des techniques et des instruments nouveaux.

Des nombreuses initiatives opérationnelles ont été lancées dans un passé récent et ont donné de bons résultats en termes d'augmentation des saisies de contrefaçons opérées par les douanes.

L'organisation de séminaires opérationnels réunissant les douanes et les professionnels pour qu'ils examinent ensemble les dernières évolutions et échangent des informations dans le domaine des mesures d'exécution est une initiative bienvenue pour renforcer la coopération. De même, l'échange de fonctionnaires de terrain et les opérations conjointes entre États membres constituent des progrès importants vers une coopération forte en matière d'exécution.

Ces actions doivent encore être développées et rassemblées dans le cadre d'un **nouveau plan de contrôle opérationnel** basé sur une approche communautaire de la gestion du risque, en mettant à profit le savoir-faire des États membres pour répandre les meilleures pratiques tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur.

Un problème crucial est de savoir comment passer de la situation actuelle où les saisies augmentent mais sans que le nécessaire soit fait pour enquêter et démanteler les réseaux de production et de distribution, à une situation où on s'attaquerait aux racines du problème.

Actions

1 Recours accru à la gestion du risque

À la suite de la récente modification du code des douanes communautaire⁹ qui met davantage l'accent sur la gestion communautaire du risque, le secteur de la contrefaçon est idéal pour commencer à expérimenter une approche communautaire. La première action est de mener à bien la rédaction d'un **guide de gestion du risque contre la contrefaçon**.

Ce guide est destiné à un usage pratique. À cette fin, il pourrait être distribué aux instances chargées de la gestion du risque et par le biais du partage des expériences en matière de risque entre groupes fermés d'utilisateurs composés de spécialistes de la contrefaçon. Cela permettrait aux experts d'échanger en temps réel les informations relatives au risque via le nouveau système communautaire de gestion du risque.¹⁰

Date cible du guide de la gestion du risque: janvier 2006.

Date cible en vue de la création de groupes fermés d'utilisateurs sur le formulaire d'information sur les risques (RIF): janvier 2006.

2 Mise en place d'un groupe spécial (Task Force) d'experts douaniers des États membres pour améliorer les contrôles en matière de lutte contre la contrefaçon et la piraterie.

Un tel groupe spécial¹⁰ serait composé de spécialistes de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie de la douane venant des États membres et travaillant avec d'autres experts des États membres,

⁹ Règlement (CE) n° 648, JO L 117 du 4.5.2005, p. 13.

¹⁰ Financé par le programme Douanes 2007.

notamment en suivant la situation et en apportant une assistance de courte durée par le partage du savoir-faire et de compétences pratiques. Les opérateurs économiques pourraient être associés les cas échéant à ce travail.

Date cible en vue des premières actions: octobre 2005

3 Contrôles opérationnels conjoints

Des opérations douanières conjointes, voire des opérations régionales, ciblant la contrefaçon pourraient être réalisées lorsque cela est nécessaire en coordination et avec le support de la Commission. Il s'agirait d'actions spécifiques visant à réaliser, pendant une période de temps limitée, des contrôles ciblant certains aspects spécifiques de la contrefaçon (secteurs ou marchandises à haut risque).

Les pays tiers avec lesquels l'Union Européenne a signé un accord douanier d'assistance administrative mutuelle (ou un protocole) en application, pourront être invités, si nécessaire, à participer à ces opérations conjointes

Date cible: courant 2006

4 Séminaires opérationnels Douanes/Opérateurs économiques

Ces séminaires ont jusqu'ici été une grande réussite. Les saisies ont chaque fois augmenté, en raison de contrôles plus ciblés. Ils ont aussi renforcé la coopération entre les différentes autorités nationales et les différents acteurs. (À compléter le cas échéant par la formation, l'évaluation comparative (*benchmarking*) et des échanges).

Date cible: en cours

5. Recours aux laboratoires des douanes

Peu d'informations sont disponibles concernant la plupart des produits dangereux qui sont découverts et il conviendrait d'examiner la possibilité de recourir aux laboratoires des douanes ou à d'autres laboratoires des autorités nationales pour contrôler des produits de contrefaçon dangereux. Un groupe d'étude restreint¹¹ composés d'experts des États membres devrait établir un rapport sur les avantages et les possibilités pratiques (y compris les coûts) d'un tel recours.

Date cible: courant 2006

6. Système d'information douanier

L'utilisation du Système d'Information Douanier de l'Union européenne (SID), qui permet aux services douaniers des États membres d'échanger, de faire des recherches sur la base des informations reçues, de disséminer les informations concernant les activités de contrebande et les demandes pour action (observations, rapport, surveillance discrète ou contrôles spécifiques) pourrait également être utile dans la lutte contre la contrefaçon et la piraterie.

Cela permettrait d'augmenter l'impact des contrôles, en particulier pour ce qui concerne le démantèlement des réseaux de distribution en s'assurant que lorsque des envois suspects sont interceptés dans un État membre, des actions spécifiques (observations, rapport, surveillance discrète ou contrôles spécifiques) puissent être prises dans un autre État membre afin de lutter contre ce trafic.

¹¹ Financé par le programme Douanes 2007.

Cela pourrait avoir un impact particulier notamment pour ce qui concerne l'accroissement du trafic lié à Internet.

Le recours au Règlement du Conseil (CE) N° 515/97 du 13 mars 1997, concernant l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et la coopération entre ces dernières et la Commission, permet d'assurer une juste application des dispositions législatives en matière douanière et agricole. Dans ce contexte, il paraît important de renforcer l'assistance mutuelle entre les Etats membres mais également entre les Etats membres et la Commission.

Date cible: Courant 2006

3.2 Améliorer le partenariat entre les douanes et les opérateurs économiques

Il importe de rappeler que les contrefaçons sont traitées différemment des autres marchandises soumises aux contrôles douaniers généraux. Les douanes ne saisissent pas directement les marchandises mais les retiennent habituellement pour permettre aux opérateurs économiques de prendre les mesures nécessaires avec les autorités compétentes. En principe, les opérateurs économiques demandent d'abord aux douanes d'intervenir, en utilisant un formulaire de demande spécial. L'implication des opérateurs économiques est nécessaire car seuls les titulaires de droits ont les connaissances techniques nécessaires pour faire la différence entre les produits de contrefaçon actuels de grande qualité et le produit authentique. Ce sont également ces mêmes opérateurs économiques qui sont responsables si des marchandises sont retenues sans une justification valable.

L'implication totale des opérateurs économiques est donc indispensable pour garantir une répression efficace par les douanes.

Les autorités chargées du contrôle doivent associer davantage les opérateurs économiques à leur activité, tandis que les opérateurs économiques doivent fournir des informations suffisantes pour protéger leurs droits. Le principal effort incombant aux opérateurs économiques est de déposer auprès des douanes une demande d'intervention,¹² faute de quoi les douanes n'ont guère de moyens ou d'encouragements pour aider efficacement les titulaires de droits.

Il est également crucial d'améliorer l'échange précoce d'information entre les opérateurs économiques et les douanes. Il importe toutefois de veiller à ce que la dépense publique ne serve pas au développement de systèmes coûteux ou sophistiqués d'échange d'information (qui peuvent fort bien ne pas être utiles aux bureaux de douane de première ligne), tâche qui pourrait être effectuée à moindre coût et plus efficacement par les opérateurs économiques, en particulier en ce qui concerne la mise à jour des systèmes.

Dans ce contexte, une solution pratique et d'un bon rapport coût-efficacité pourrait être envisagée sous la forme d'un **système communautaire d'information électronique sur les DPI** associant les outils existants qui permettent aux douanes d'échanger des informations sur le risque et la possibilité pour les douanes d'accéder par des hyperliens aux diverses bases de données spécifiques concernant la propriété intellectuelle (telles que l'Office communautaire des marques). Cela économiserait des ressources et améliorerait les contrôles en permettant

¹² Cette procédure est prévue par la législation communautaire et donne aux douanes le pouvoir et les informations nécessaires pour arrêter les produits soupçonnés de contrefaçon.

aux douanes d'identifier et de contacter les titulaires de droits lorsque des marchandises suspectes apparaissent à la frontière.

Actions

1. Les opérateurs économiques devraient adopter une approche plus volontariste

Encourager les opérateurs économiques, notamment les PME, à déposer auprès des douanes des demandes d'intervention.

Un certain nombre d'entreprises (telles que Mercedes, LVMH, Panasonic, Gillette, Nike, Lacoste et BIC) ont élaboré des guides pratiques de référence à l'intention des douanes. C'est une approche qu'il conviendrait d'encourager par des échanges périodiques entre opérateurs économiques et douanes et qui permettrait d'étudier les nouveaux secteurs dans lesquels surgissent des problèmes.

Date cible: en cours.

2. Élargir le partenariat entre les opérateurs économiques et la douane

La signature de protocoles d'accord avec les principaux représentants commerciaux, compagnies aériennes, maritimes, sociétés de transport express etc., encouragerait la coopération et améliorerait les contrôles par le biais d'un meilleur échange d'informations et une conscience plus large des risques posés par le trafic de contrefaçons.

Date cible: courant 2006

3. Améliorer les contacts entre la douane et les titulaires de droits

Il n'est pas aisé pour les douanes, dans le cas d'un envoi de contrefaçons, d'identifier le titulaire des droits. Les difficultés auxquelles les PME font face pour déposer des demandes d'intervention auprès de la douane dans les 25 États membres contribuent à ce problème. Un système communautaire d'information sur les DPI, associant les possibilités offertes aux administrations douanières nationales par les systèmes de gestion du risque des douanes communautaires, d'échanger des informations sur le risque de contrefaçon et la possibilité donnée aux douanes d'accéder aux listes des sociétés, de produits clés et de contacts via Internet, inciterait les douanes à prendre des mesures et permettrait à davantage d'entreprises de bénéficier de la protection de la douane.

Il conviendrait de mettre en place un groupe de travail douanes – opérateurs économiques pour élaborer un cadre en vue d'un tel système.

Date cible: Réunions deuxième semestre 2005. Système de base en place fin 2006.

4. Système d'information rapide des opérateurs économiques

Il conviendrait de créer un système permettant aux opérateurs économiques de fournir des informations sur les cas revêtant une importance immédiate. Il s'agit d'un problème qui se pose particulièrement aux PME. Une éventuelle **boîte aux lettres électronique** centrale, sous le contrôle d'un spécialiste de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie permettrait la vérification de ces demandes et, si cela est justifié, leur transmission via le système communautaire de gestion du risque aux différents spécialistes douaniers des États membres, dans les principaux ports/aéroports/points de passage des frontières terrestres. Il s'agirait d'un système en temps réel.

Date cible: 2006.

5. Actions spécifiques avec les secteurs sensibles de l'économie

Des initiatives spécifiques devraient être lancées dans les secteurs présentant un risque élevé pour la santé publique (médicaments, jouets, etc.), mais aussi dans des secteurs où les pertes fiscales sont particulièrement préjudiciables.

Date cible: en cours.

6. Campagnes de sensibilisation et de publicité

Il est extrêmement important de sensibiliser tant les opérateurs économiques aux activités de la douane que la population, à la menace qui pèse sur la santé, l'emploi et la société dans son ensemble. À cette fin, des campagnes pourraient être réalisées aux principaux points frontières (notamment les aéroports internationaux), via par exemple des expositions itinérantes, des expositions dans les musées des douanes, ou la diffusion d'informations aux consommateurs sur le phénomène, etc.

Date cible: en cours

3.3 Renforcer la coopération internationale

Outre le renforcement des contrôles communautaires contre les importations de contrefaçons, ce qui ne peut jamais constituer qu'un moyen d'arrêter des marchandises ou de lutter contre un secteur d'activités criminelles particulier, il est nécessaire d'intervenir à la source du problème, à tout le moins, en arrêtant l'exportation de contrefaçons et, si possible, en mettant fin à leur production. Cela exige une coopération internationale.

Bien que les normes minimales des ADPIC en matière de protection des DPI prévoient des contrôles douaniers à l'importation, l'expérience des douanes communautaires montre que cela n'est pas suffisant.

Premièrement, un des meilleurs moyens d'**arrêter les marchandises avant qu'elles ne quittent les pays où elles sont produites** (y compris d'empêcher les trafiquants de contrefaçons d'utiliser des régions sûres telle que l'Union européenne, le Japon ou les États-Unis pour masquer l'origine réelle des marchandises) est de mettre en place des **contrôles étendus à l'exportation et en matière de transbordement**.

Deuxièmement, il est également nécessaire de veiller à ce que les accords de coopération douanière (ou les protocoles d'accords internationaux plus larges), qui permettent une coopération étroite avec les administrations partenaires et fournissent un cadre juridique approprié pour des actions bilatérales, soient pleinement exploités et étendus pour couvrir les régions où la production est significative. La signature en avril 2005 de l'accord de coopération douanière avec la Chine (responsable pour la majorité des produits de contrefaçons saisis par les douanes de l'Union européenne) revêt à cet égard une importance particulière.

Actions

1. Renforcement de l'accord ADPIC de l'OMC

L'augmentation des saisies de contrefaçons au cours des transbordements démontre depuis un certain temps qu'il faut envisager de renforcer l'article 51 de l'accord sur les ADPIC¹³. Cela consisterait à étendre l'obligation actuelle imposée aux pays d'appliquer des contrôles douaniers dédiés à la lutte contre la contrefaçon et la piraterie à l'importation, pour couvrir également les contrôles sur les opérations d'exportation, de transit et de transbordement¹⁴. Une attention particulière pourrait également être portée à l'extension du champ d'application de l'article 51 afin d'y inclure des procédures d'infractions à l'encontre d'autres droits de propriété intellectuelle.

Date cible: en fonction des négociations de l'OMC.

2. Coopération avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD), Europol et Interpol

Nombre des leçons tirées au niveau communautaire sur la gestion du risque et l'utilisation des statistiques de saisies pourrait présenter un intérêt au niveau mondial. Une coopération étroite et active avec les instances internationales les plus concernées qui sont chargées de faire respecter la réglementation telles que l'OMD, Europol et Interpol pourrait être mise à profit pour identifier les tendances internationales et contribuer à diffuser plus largement l'approche pratique de l'Union européenne. Répandre le savoir-faire de l'Union européenne en matière de gestion du risque serait particulièrement profitable pour les parties concernées.

Date cible: 2005/2006

3. Arrangements bilatéraux

Il est nécessaire de partager les outils pratiques (guide de gestion du risque, statistiques, analyse des tendances, etc.) élaborés dans l'Union européenne avec les partenaires commerciaux de cette dernière afin de lutter contre la contrefaçon dans les domaines clés où des problèmes se posent. Les accords de coopération douanière et les accords de partenariat et de coopération présentant un volet relatif à l'assistance mutuelle fournissent une base légale en vue de la coopération et l'échange d'information.

¹³ L'article 51 de l'accord sur les ADPIC prévoit: « *Suspension de la mise en circulation par les autorités douanières* Les Membres adopteront, conformément aux dispositions énoncées ci-après, des procédures permettant au détenteur d'un droit qui a des motifs valables de soupçonner que l'importation de marchandises de marque contrefaites ou de marchandises pirates portant atteinte au droit d'auteur est envisagée, de présenter aux autorités administratives ou judiciaires compétentes une demande écrite visant à faire suspendre la mise en libre circulation de ces marchandises par les autorités douanières. Les Membres pourront permettre qu'une telle demande soit faite en ce qui concerne des marchandises qui impliquent d'autres atteintes à des droits de propriété intellectuelle, à condition que les prescriptions énoncées dans la présente section soient observées. Les Membres pourront aussi prévoir des procédures correspondantes pour la suspension par les autorités douanières de la mise en circulation de marchandises portant atteinte à des droits de propriété intellectuelle destinées à être exportées de leur territoire. »

¹⁴ La Commission a déjà évoqué cette question devant le Conseil des ADPIC en juin 2005, lors de la présentation de la Communication ayant pour thème la manière de mieux faire respecter les droits de propriété intellectuelle, puisque cette dernière faisait état dans le chapitre concernant les résultats escomptés du fait que parmi les propositions pour lesquelles il serait souhaitable que le Conseil ADPIC ait une attention particulière, figurait...les mesures douanières et leur application pour ce qui concerne l'exportation et le transit.

(para 26 de la communication de la Commission IP/C/W/448)

Parmi les exemples d'une telle coopération figurent la formation, l'échange de fonctionnaires, le partage des compétences et l'information sur les tendances les plus récentes.

Des accords de coopération douanière devraient être envisagés ou sont en cours de négociation avec des pays ou des organisations tels que l'Inde, le Japon, les membres de l'ANASE¹⁵, du Mercosur et le Pakistan.

De plus, la Commission veillera à inclure dans le cadre des futurs arrangements bilatéraux et pour ce qui concerne le chapitre afférent à la propriété intellectuelle, un engagement des parties en présence afin qu'elles appliquent des contrôles douaniers ne se concentrant pas uniquement à l'importation mais également à l'exportation, en transit, et en transbordement, pour ce qui concerne des marchandises susceptibles d'enfreindre un droit de propriété intellectuelle.

Date cible: en cours

4. Actions spécifiques relatives à la Chine

Les exportations chinoises représentent la majorité de l'ensemble des saisies de contrefaçons dans l'Union européenne et on peut s'attendre à une progression rapide de ce chiffre compte tenu du rythme de développement de la Chine. Ce pays présente aussi un intérêt pour d'autres raisons douanières (source connue de précurseurs de l'ecstasy vers l'Europe, de produits alimentaires, feux d'artifice dangereux, etc.). La Chine a adopté une sévère législation douanière en matière de lutte contre la contrefaçon et la piraterie et il faudra œuvrer conjointement à la promotion du commerce légitime, tout en mettant un terme au trafic de produits de contrefaçon en plein essor. Le récent accord de coopération douanière entre la Communauté européenne et la Chine fixe le cadre légal en vue d'une coopération approfondie.

Outre l'échange de fonctionnaires et de savoir-faire, un système d'information spécifique permettant à l'Union européenne et à la Chine d'échanger des informations pour contribuer à arrêter le trafic illicite et faire cesser la production, constituerait une mesure pratique essentielle en vue de réduire le mouvement international des contrefaçons. Si elle est couronnée de succès, cette approche pourrait être étendue à d'autres partenaires commerciaux essentiels.

Date cible: 2006.

5. Partenaires internationaux pour des actions d'envergure

La déclaration publiée à l'issue du récent sommet UE/États-Unis affiche clairement l'intention des États-Unis et de l'Union européenne de collaborer pour combattre la contrefaçon et le piratage. La mettre en pratique suppose de favoriser l'échange de compétences et d'informations douanières dans le cadre de l'accord de coopération douanière UE/États-Unis en vigueur. Il serait également souhaitable d'identifier les domaines dans lesquels l'Union européenne pourrait s'associer à d'autres partenaires.

Date cible: 2005/2006

¹⁵ Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

6. Poster des fonctionnaires des douanes dans les principales régions source

Compte tenu du niveau des contrefaçons et de la nécessité de stopper la production à la source, mettre en place des spécialistes douaniers de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans des régions clés telles que l'Asie, apparaît de plus en plus comme un investissement rentable. Une interface directe de douanes à douanes donnerait des résultats supplémentaires basés sur une expérience et une approche communes. Ce point devrait être examiné par la Commission et les États membres.

Date cible: 2006 et au-delà.

4. CONCLUSION

La forte augmentation des saisies effectuées par les douanes de l'Union européenne indique que la contrefaçon est un phénomène dangereux et qui se développe. Lutter contre ce phénomène exige un soutien politique et des actions concrètes visant à protéger l'Union européenne et ses citoyens contre les pratiques commerciales déloyales et les produits dangereux.

À mesure que les échanges internationaux augmentent, notamment en provenance d'Asie, où la croissance de la production chinoise est particulièrement significative, l'Union européenne doit faire face à une avalanche potentielle de contrefaçons d'un niveau de qualité de plus en plus élevé. Ce commerce associe des profits extrêmement élevés à des risques comparativement faibles, ce qui le rend particulièrement attrayant pour des organisations criminelles, voire des groupes terroristes. Si l'Union européenne ne réagit pas vigoureusement, rapidement et de la manière adéquate, il sera bientôt trop tard pour parer cette grave menace pour l'emploi, la santé et une société sûre dans l'Union européenne.

La mise en œuvre rapide de l'ensemble de recommandations présentées dans la partie 3 de la présente communication renforcerait considérablement les contrôles douaniers en matière de lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans la Communauté et améliorerait les efforts menés conjointement au niveau international pour combattre cette menace planétaire.

Compte tenu de l'urgence du problème posé, la présente communication est axée sur les principaux domaines requérant une attention immédiate. Toutefois, des actions futures devraient aussi être mises en œuvre si nécessaire (y compris la diffusion de l'information concernant les mesures douanières à tous les demandeurs de marques communautaires, le recours éventuel au savoir-faire des douanes pour apporter une assistance aux contrôles ciblés intra communautaires, la coopération renforcée avec l'Office européen des brevets et l'office communautaire des marques).

Le Plan d'action proposé est réaliste: avec le soutien politique nécessaire, la plupart des actions qu'il préconise peuvent être menées à bien dans un avenir proche.

* * *

ANNEXE

Articles contrefaits interceptés par la Douane

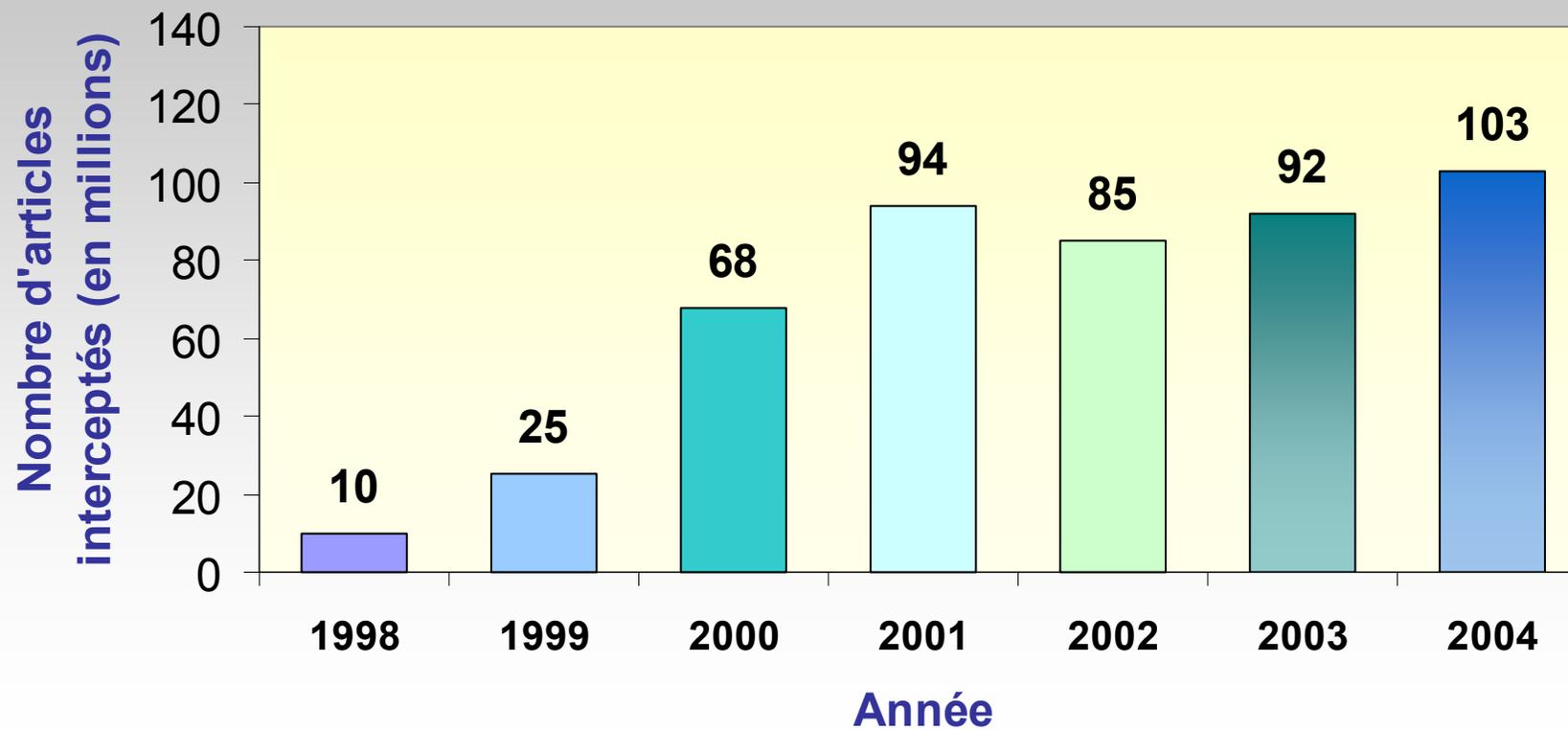
- Ventilation en nombre de procédures rédigées et en nombre d'objets interceptés par type de produit (UE 2004)
- Evolution du nombre de produits interceptés entre 1998 et 2004
- Evolution du nombre de demandes d'intervention reçues par les autorités douanières (2000 – 2004)
- Origine des articles interceptés par la Douane en 2003
- Origine des procédures rédigées par la Douane en 2003

UE - 2004

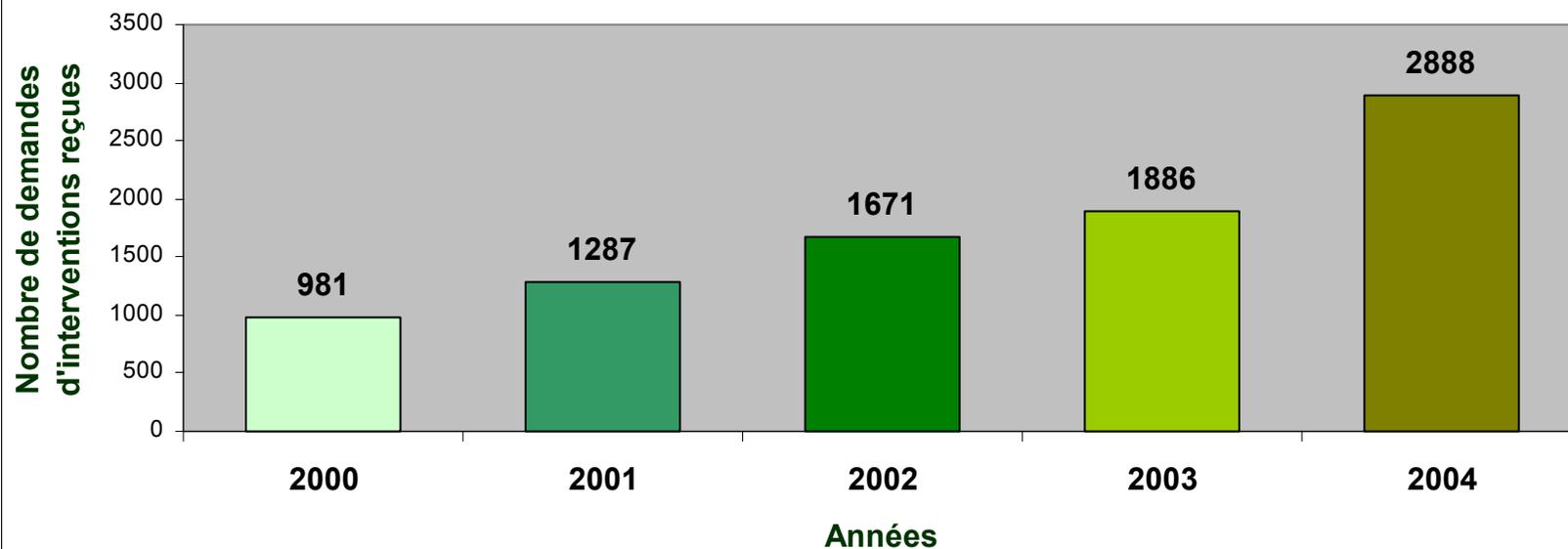
Ventilation en nombre de procédures rédigées et en nombre d'objets interceptés par type de produit

Type de produits	Nombre de procédures établies par la douane	%	Nombre d'objets interceptés	%	Comparaison 2003-2004 par nombre d'articles
Produits alimentaires, alcools et boissons	52	0,5	4,5 millions	4	+ 196%
Parfums et produits cosmétiques	214	1	1 million	1	- 22%
Vêtements et accessoires du vêtement	13.958	62	8 millions	8	+ 102%
a) Vêtements de sport	3.906	17	1 million	1	+ 140%
b) Autres vêtements (prêt-à-porter, ...)	4.704	21	2 millions	2	+ 26%
c) Accessoires du vêtement : (sacs, ...)	5.348	24	5 millions	5	+ 146%
Appareils et matériel électriques	848	4	4 millions	4	+ 712%
Matériel informatique (ordinateurs, écrans...)	125	1	1 million	1	+ 900%
CD (audio, jeux, logiciels, DVD etc.)	2.781	12,5	18 millions	18	- 57%
Montres et bijoux	2.230	10	0,5 million	1	- 20%
Jouets et jeux	516	2	18 millions	17	+ 46%
Produits divers	1.347	6	10 millions	6	+ 58%
Cigarettes	313	1	38 millions	40	+ 14%
TOTAL UE	22.384	100	103 millions	100	+ 12%

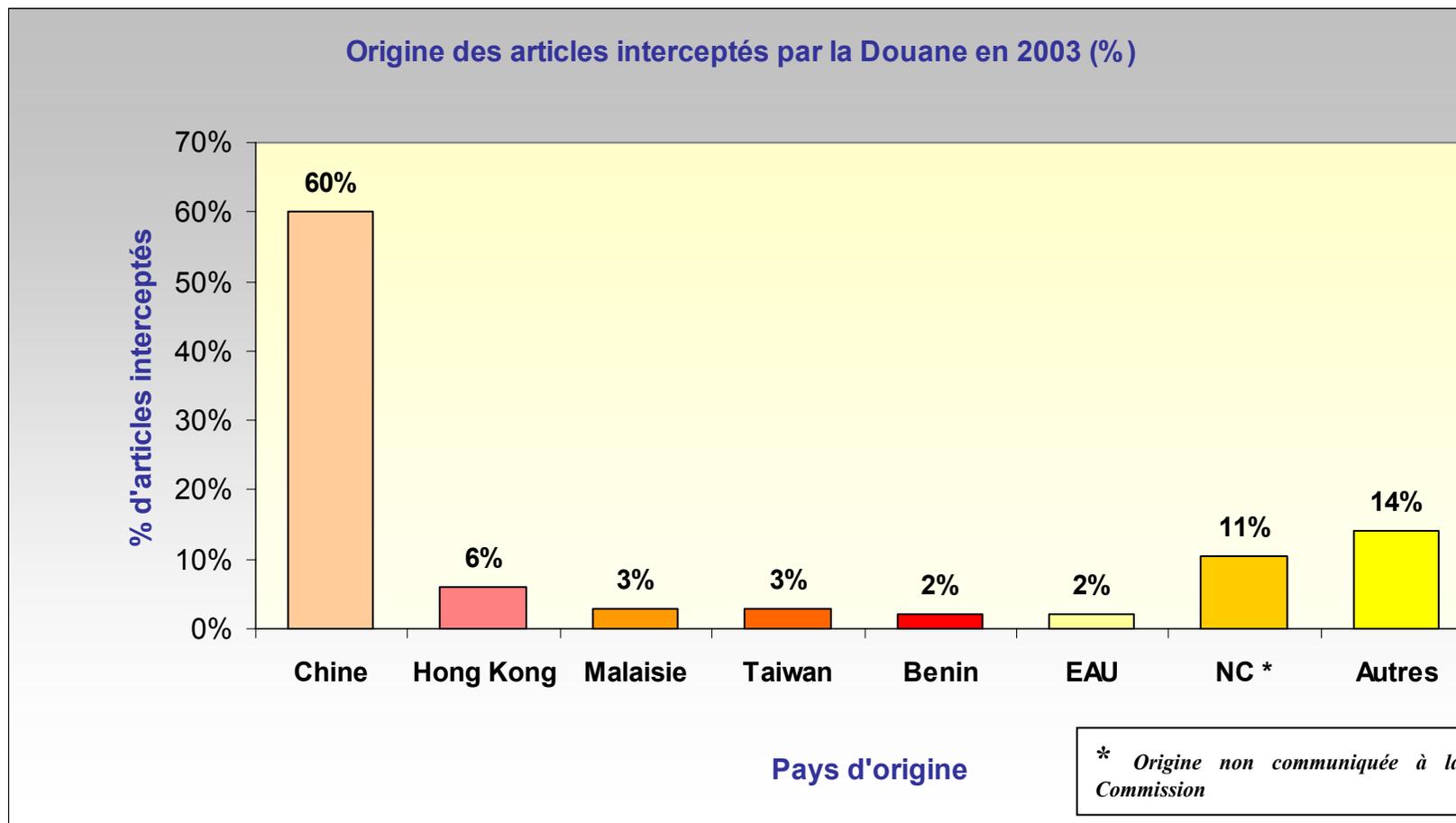
Evolution du nombre d'articles interceptés entre 1998 - 2004



Evolution du nombre de demandes d'intervention reçues par les autorités douanières - 2000/2004



NB: Par l'introduction d'une demande d'intervention, le titulaire de droits demande aux autorités douanières de contrôler toute marchandise soupçonnée de porter atteinte à leurs droits de propriété intellectuelle.



Origine des procédures rédigées par la Douane en 2003 (%)

