

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores sur la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières.

Par M. Michel d'AILLIERES

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Gelliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longerevue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 1022, 1081 et TA 189

Sénat : 119 (1987-1988)

Traités et conventions.- Comores.

S O M M A I R E

	Pages
INTRODUCTION : une convention bilatérale classique sur la prévention et la répression des fraudes douanières signée à Paris, le 29 avril 1987, entre la France et les Comores	3
 A - L'ANALYSE DE LA CONVENTION DU 29 AVRIL 1987 : UN TEXTE DE FACTURE CLASSIQUE	4
1° - Des modalités usuelles d'assistance administrative en matière douanière	4
2° - Les procédures applicables aux modalités d'assistance prévues ...	5
3° - Des clauses finales habituelles	5
 B - LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR : L'OPPORTUNE MISE EN OEUVRE D'UN TEXTE CONFORME A UNE PRATIQUE CONVENTIONNELLE CONFIRMEE ET PAR- TICULIEREMENT UTILE POUR LES COMORES	7
1° Une convention s'apparentant étroitement à d'autres accords d'assistance en matière douanière conclus par la France avec des pays du Tiers-monde	7
2° - Une coopération entre administrations douanières particulièrement nécessaire pour les Comores	7
3° - Des dispositions pouvant faire l'objet d'une mise en oeuvre rapide	8
 LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	9
 PROJET DE LOI	10

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle sur la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières, signée à Paris le 29 avril 1987, entre la France et les Comores.

Soumise au Parlement parallèlement à un avenant à l'accord de coopération monétaire franco-comorien, cette convention vise à rendre plus efficace la coopération entre les administrations douanières françaises et comoriennes afin de prévenir, rechercher et réprimer des infractions qui portent préjudice aux intérêts des Etats concernés - préjudice particulièrement grave dans le cas des Comores.

L'analyse des dispositions proposées fait apparaître un texte de facture classique et incite votre rapporteur à juger opportune sa mise en oeuvre rapide.

*

* *

A - L'ANALYSE DE LA CONVENTION DU 29 AVRIL 1987 : UN TEXTE DE FACTURE CLASSIQUE -

1° - Des modalités usuelles d'assistance administrative en matière douanière

Les administrations douanières des deux pays se prêtent mutuellement assistance pour s'opposer aux tentatives de violation de leurs législations douanières. Cette assistance, qui ne vise pas le recouvrement de droits de douane ou autres taxes pour le compte de l'autre Etat (article 2), doit prendre la forme des trois modalités suivantes, précisées par les articles 3 et 4 de la convention proposée.

Il s'agit d'abord, pour les administrations douanières des deux Etats, de se communiquer spontanément et sans délai les informations dont elles disposent dans les domaines suivants :

- les opérations frauduleuses constatées ou projetées ;
- les nouveaux moyens de fraude découverts ;
- les marchandises faisant l'objet d'opérations irrégulières ;
- les individus susceptibles de frauder, ainsi que les véhicules, embarcations ou avions utilisés par eux.

La seconde modalité d'assistance prévue impose aux mêmes administrations de se communiquer sur demande écrite et aussi rapidement que possible les renseignements dont elles disposent :

- sur les échanges de marchandises susceptibles de porter atteinte à la législation douanière de l'Etat requérant ;
- ou les renseignements pouvant servir à déceler les fausses déclarations.

Enfin, sur demande expresse de l'autre pays, chaque administration douanière s'engage à exercer une surveillance spéciale :

- sur les personnes susceptibles d'accomplir des activités irrégulières ;
- sur les mouvements suspects de marchandises ;

- sur les lieux où sont entreposées des marchandises faisant l'objet d'opérations frauduleuses ;
- ou sur les véhicules et moyens de transports susceptibles d'être utilisés pour de telles opérations.

2° - Les procédures applicables aux modalités d'assistance prévues -

Les articles 5 à 8 de la convention précisent ensuite plusieurs éléments de procédure relatifs à cette assistance administrative en matière douanière.

Ainsi, les administrations douanières peuvent faire état devant les tribunaux des renseignements recueillis dans le cadre de l'assistance douanière franco-comorienne (art. 5).

La mise en oeuvre de cette assistance doit être facilitée par des relations directes entre des fonctionnaires, spécialement désignés à cette fin, dans chaque administration douanière (art. 6).

Toutefois, en vertu de l'article 7, si tout refus d'assistance doit être motivé, les administrations douanières pourront ne pas répondre à une demande d'assistance dans le cas où elle serait susceptible de porter atteinte à des intérêts essentiels de l'Etat -tels que sa souveraineté, sa sécurité ou l'ordre public- ou impliquerait la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel.

Enfin, les informations recueillies dans le cadre de cette assistance administrative en matière douanière ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues par la présente convention (art. 8).

3° - Des clauses finales habituelles

Les articles 9 à 11 de la convention comportent enfin des clauses finales habituelles dans les conventions bilatérales et n'appellent donc pas de votre rapporteur d'observations particulières.

Il suffira ici de relever que la convention du 29 avril 1987, conclue pour une durée indéterminée, entrera en vigueur trois mois après l'achèvement des procédures d'approbation et pourra être dénoncée à tout moment, la dénonciation prenant effet six mois après la date de sa notification.

*

* *

**B - LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR :
L'OPPORTUNE MISE EN OEUVRE D'UN TEXTE CONFORME A
UNE PRATIQUE CONVENTIONNELLE CONFIRMEE ET
PARTICULIEREMENT UTILE POUR LES COMORES -**

1° - Une convention s'apparentant étroitement à d'autres accords d'assistance en matière douanière conclus par la France avec des pays du Tiers monde -

Cette convention franco-comorienne du 29 avril 1987 s'apparente étroitement à d'autres accords d'assistance administrative mutuelle en matière douanière déjà conclus par la France avec des pays en voie de développement.

A la différence des conventions de même nature conclues avec des pays industrialisés -notamment le Canada, l'Autriche et la Suède- qui comportent certaines clauses contraignantes (comme la possibilité pour les fonctionnaires d'un pays de participer à des enquêtes douanières ou de déposer devant les tribunaux de l'autre Etat), les instruments bilatéraux signés avec les pays du Tiers-monde s'attachent seulement à organiser un échange d'informations entre les administrations douanières des deux Etats sur les moyens de fraude et les mouvements suspects de personnes, de marchandises ou de véhicules.

La convention signée entre la France et les Comores comporte ainsi des dispositions très comparables à celles contenues dans la convention franco-algérienne du 10 septembre 1985 et la convention franco-burkinabe du 4 février 1986.

2° - Une coopération entre administrations douanières particulièrement nécessaire pour les Comores -

L'intérêt de la présente convention est particulièrement souligné par la structure du budget de l'Etat comorien, dont les ressources sont, pour les trois quarts, d'origine douanière (76 % des recettes en 1986).

Si l'on rappelle en outre que la France est tout à la fois le premier client et le premier fournisseur des Comores (73,3 millions d'importations et 135,7 millions d'exportations françaises en 1986), on mesurera l'importance particulière que revêt cette convention pour les

autorités de Moroni et la gravité du préjudice qui pourrait résulter pour les Comores d'infractions à la législation douanière entre les deux pays.

L'administration comorienne s'efforce ainsi de lutter plus efficacement contre la contrebande de l'alcool et des cigarettes.

De leur côté, les services douaniers français cherchent prioritairement à prévenir les trafics de drogue.

3° - Des dispositions pouvant faire l'objet d'une mise en oeuvre rapide -

Votre rapporteur juge ainsi opportune la mise en oeuvre d'un instrument bilatéral particulièrement utile pour les Comores et conforme à une pratique conventionnelle confirmée.

L'entrée en vigueur des dispositions proposées devrait poser d'autant moins de difficultés que la législation douanière des Comores s'inspire très largement de la législation française et que les échanges entre les deux pays sont soumis au régime général des exportations et ne font pas l'objet de restrictions particulières.

Enfin, sur le plan juridique, l'autorisation d'approbation du Parlement français lèvera le dernier obstacle à la mise en oeuvre de la convention du 29 avril 1987, déjà approuvée par l'Assemblée fédérale comorienne par une loi du 21 août 1987.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Sous le bénéfice de ces observations, et tout en marquant une nouvelle fois que l'existence de liens étroits de coopération entre la France et la République des Comores ne saurait en aucun cas apparaître comme une remise en cause de la position intangible de la France de respecter la volonté exprimée par la population de Mayotte, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 9 décembre 1987, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'émettre un avis favorable à l'approbation de la convention franco-comorienne d'assistance administrative en matière douanière signée à Paris le 29 avril 1987.

*

* *

PROJET DE LOI
(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores sur la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières, signée à Paris le 29 avril 1987 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1022 (8e législature)