

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 1989

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Finlande*

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matragn, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bay'e, Jean-Luc Becart, Jean Benard Mousseaux, André Pettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Coassé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

Voir le numéro :  
Sénat : 98 (1988-1989).

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction : une convention classique d'assistance administrative mutuelle en matière douanière signée entre la France et la Finlande le 5 mai 1988 .....</b>	5
 <b>PREMIERE PARTIE : QUELQUES REPÈRES SUR LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE, TERRE SOUVENT MÉCONNUE À LA SITUATION GÉOPOLITIQUE TRÈS PARTICULIÈRE .....</b>	7
<b>A - LA SITUATION INTÉRIEURE DE LA FINLANDE : LES DONNÉES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES .....</b>	8
1°) La vie institutionnelle et politique .....	8
2°) La situation économique .....	9
<b>B - LES DONNÉES EXTÉRIEURES : UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET UNE DÉFENSE DOMINÉES PAR LE CONCEPT DE NEUTRALITÉ .....</b>	11
1°) Les grandes orientations de la politique étrangère finlandaise .....	11
2°) L'armée et la défense finlandaises .....	13
 <b>DEUXIEME PARTIE : DES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-FINLANDAISES QUI DOIVENT ÊTRE APPROFONDIES À PARTIR D'UNE MEILLEURE PERCEPTION DES RÉALITÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES RÉCIPROQUES .....</b>	15
<b>A - DES RELATIONS POLITIQUES ET CULTURELLES REVIVIFIÉES .....</b>	15
1°) Les liens entre Paris et Helsinki : la volonté de donner un nouvel élan à des relations longtemps peu substantielles	15
2°) Une coopération culturelle et scientifique que la barrière linguistique ne doit pas arrêter .....	16
<b>B - DES RELATIONS ÉCONOMIQUES MODESTES ET STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES .....</b>	17
1°) Les données de base : des liens économiques faibles bien qu'en progression .....	17

2°) La structure des échanges franco-finlandais : un nécessaire rééquilibrage .....	18
<b>TROISIEME PARTIE : LA CONVENTION BILATÉRALE D'ASSISTANCE DOUANIÈRE DU 5 MAI 1988 : DES DISPOSITIONS CLASSIQUES DONT LA PORTÉE PRATIQUE EST MODESTE MAIS RÉELLE .....</b>	<b>21</b>
<b>A - L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ACCORD FRANCO-FINLANDAIS DU 5 MAI 1988 .....</b>	<b>21</b>
1°) Principes et définitions .....	21
2°) Les moyens de l'assistance .....	22
<i>a. L'échange</i> .....	22
<i>b. La surveillance</i> .....	22
<i>c. La communication sur demande</i> .....	22
<i>d. La communication spontanée</i> .....	22
<i>e. La conduite d'enquêtes</i> .....	22
<i>f. La notification</i> .....	22
3°) Les précautions d'usage .....	23
4°) Le champ d'application territorial .....	23
5°) Les clauses finales usuelles .....	24
<b>B - DES DISPOSITIONS QUI S'INSCRIVENT DANS UN VASTE MOUVEMENT CONVENTIONNEL ET DONT L'INTÉRÊT PRATIQUE, QUOIQUE LIMITÉ, EST CERTAIN .....</b>	<b>24</b>
1°) Le contexte conventionnel .....	24
2°) Une portée pratique réelle mais modeste .....	25
<b>Les conclusions de votre rapporteur et de la commission .....</b>	<b>26</b>
<b>PROJET DE LOI . article unique .....</b>	<b>27</b>

Mesdames, Messieurs,

C'est le 5 mai 1988 -il y a donc moins d'un an- que les autorités françaises et finlandaises ont signé, à Helsinki, la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière dont le Sénat est invité à autoriser l'approbation en adoptant le présent projet de loi.

Conclue à la demande de la Finlande -membre associé de l'AELE (Association européenne de libre échange) qui cherche, depuis plusieurs années, à se rapprocher de la Communauté européenne-, cette convention est apparue utile et opportune aux autorités françaises afin de renforcer la coopération avec un Etat situé à la périphérie de "l'Europe des Douze", dans la perspective de l'achèvement de la réalisation du "marché unique européen" et de la suppression des contrôles douaniers qui doit en résulter.

Avant d'en venir à l'analyse des dispositions -classiques- de cet accord bilatéral conforme aux conventions ayant le même objet déjà examinées par notre commission, votre rapporteur vous propose, selon l'usage, de saisir l'opportunité de l'examen du présent projet de loi pour rappeler les caractéristiques essentielles de la situation actuelle de la République de Finlande et donner quelques coups de projecteur sur l'état présent des relations bilatérales entre la France et la Finlande.

\*

\* \*

## **PREMIERE PARTIE :**

### **QUELQUES REPÈRES SUR LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE, TERRE SOUVENT MÉCONNUE A LA SITUATION GÉOPOLITIQUE TRÈS PARTICULIÈRE**

Pays le plus septentrional au monde après l'Islande, la Finlande est un pays souvent méconnu, dont les réalités économiques et politiques sont fréquemment perçues de manière inexacte chez ses partenaires potentiels, et notamment en France.

Trois caractéristiques de la Finlande, souvent oubliées ou ignorées, méritent ainsi d'être d'emblée rappelées :

- généralement décrite comme un petit pays, la Finlande -si sa population, concentrée dans le sud du territoire, n'atteint pas les 5 millions d'habitants- couvre un territoire de 337 000 km<sup>2</sup>, égal aux trois cinquièmes de la France, qui en fait le quatrième territoire d'Europe par sa superficie ;

- la solidité économique de la Finlande est également souvent mésestimée, ignorant que sa population de 4,9 millions d'habitants y dispose d'un produit intérieur brut par tête supérieur à celui de la France : 14 300 dollars en 1987 pour 13 000 dollars seulement en France ;

- faut-il enfin préciser que la Finlande est le seul pays "occidental" à disposer d'une longue frontière commune de 1 300 kms avec l'Union soviétique, à l'origine d'une situation géopolitique et d'une politique extérieure très particulière dont la présumée "finlandisation" n'est considérée par les Finlandais eux-mêmes que comme une inexacte caricature ?

C'est dans l'espoir de contribuer à dissiper quelques unes de ces impressions superficielles, voire de ces idées-reçues, qu'il a paru utile à votre rapporteur de rappeler ici, en quelques traits, les caractéristiques fondamentales de la République finlandaise.

\*

\* \*

## **A - LA SITUATION INTERIEURE DE LA FINLANDE : LES DONNEES POLITIQUES ET ECONOMIQUES**

### **1°) La vie institutionnelle et politique**

Après avoir été intégrée au Royaume de Suède (à partir de 1155) et être devenue (en 1809) un grand-duché autonome au sein de la Russie tsariste, la Finlande n'est une République indépendante que depuis 1917.

C'est à cette époque qu'ont été définies les institutions finlandaises dans le cadre de la Constitution de 1919, toujours en vigueur, qui fait de la Finlande une République démocratique et pluraliste, organisée en un régime semi-présidentiel monocaméral :

- non sans analogies avec la Constitution française de 1958, le Président de la République y dispose d'assez larges pouvoirs ; la charge, assurée pendant plus d'un quart de siècle par M. Urho Kekkonen de 1956 à 1982, est détenue depuis cette date par M. Mauno Koivisto (social-démocrate), élu en 1982 et reconduit dans ses fonctions en 1988 ;

- l'Assemblée nationale -ou "Eduskunta"- y est constituée de 200 membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle ; les dernières élections (mars 1987)

ont donné 56 sièges aux socio-démocrates, 53 aux conservateurs et 40 aux centristes, héritiers de l'ancien "parti agraire".

Le gouvernement -qui doit jouir de la confiance de la Chambre- est actuellement constitué d'une coalition réunissant à la fois socio-démocrates, conservateurs et centristes, sous l'autorité d'un Premier ministre conservateur, M. Harri Holkeri.

Dans une atmosphère politique dépassionnée permettant la collaboration au gouvernement, jugée positive par l'opinion, des principaux partis, la Finlande bénéficie ainsi d'une situation politique très stable. Le "consensus", traditionnel dans le domaine de la politique extérieure, a ainsi paru s'étendre, pour l'essentiel, à la politique économique.

## 2°) La situation économique

Constituant une économie de marché largement ouverte sur l'extérieur -les marchés étrangers y représentant 25 % du PNB-, la Finlande bénéficie aujourd'hui d'une situation économique satisfaisante. Son produit intérieur brut s'est élevé en 1987 à 70,5 milliards de dollars, en progression de 3,2 % par rapport à 1986. L'inflation a été maintenue à 3,7 % et le chômage à moins de 6 % de la population active.

Les deux secteurs clés de l'économie finlandaise sont l'industrie forestière et l'industrie mécanique et métallurgique, qui représentent à elles deux 80 % des exportations finlandaises et confortent l'image traditionnelle selon laquelle "la Finlande a deux jambes, une de bois, la seconde d'acier" :

- dans un pays doté de faibles ressources naturelles mais qui est le plus boisé d'Europe -puisque la forêt y recouvre 65 % de la superficie totale-, la transformation du bois est une activité traditionnelle qui représente 7,5 % du PIB et près de 40 % des exportations, ses principaux débouchés se situant sur les marchés de l'Ouest ;

- l'industrie mécanique et métallurgique, née pour sa part du paiement des réparations de guerre après le second conflit mondial, dispose aujourd'hui d'un éventail de produits assez large et la construction navale, notamment celle des plates-formes de forage et celles des brise-glaces (tel celui qui a récemment sauvé les baleines prisonnières de la banquise antarctique ...), y est très fortement développée ; représentant plus de 38 % des exportations finlandaises, l'industrie mécanique et métallurgique écoule une importante partie de sa production dans les pays de l'Est et singulièrement en Union soviétique.

En revanche, et malgré l'importance de la forêt, l'agriculture n'a plus dans l'économie finlandaise qu'une importance modeste : occupant moins de 10 % de la population active (contre 32 % en 1960), elle n'obtient que des rendements céréaliers inférieurs à la moyenne européenne et ne contribue plus que pour moins de 5 % au produit intérieur brut finlandais.

Les pays de la Communauté européenne, ceux de l'AELE (Association européenne de libre-échange) et l'URSS constituent les principaux partenaires commerciaux de la Finlande :

- la CEE représente plus de 40 % des échanges finlandais, Helsinki souhaitant conserver, après 1992, ses avantages actuels, sans que sa neutralité politique puisse s'accommoder d'une appartenance à la Communauté ;

- l'URSS ne représente plus aujourd'hui que 13 % des échanges de la Finlande en raison de la baisse des cours du pétrole durant les dernières années alors que la Finlande importe 80 % de son pétrole d'Union soviétique, sur la base d'échanges de troc.

\*

\* \*

## **B - LES DONNÉES EXTÉRIEURES : UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET UNE DÉFENSE DOMINÉES PAR LE CONCEPT DE NEUTRALITÉ**

### **1°) Les grandes orientations de la politique étrangère finlandaise**

Les grandes lignes de la politique étrangère finlandaise sont orientées autour de trois idées-force : une politique de neutralité impliquée par ses relations avec l'URSS, une volonté de rapprochement avec l'Occident, et un rôle actif en faveur de la détente et du désarmement.

**- Première orientation : une politique de neutralité.** L'attachement de la Finlande à son statut de neutralité va de pair avec sa ferme résolution de défendre son territoire contre tout ennemi menaçant sa souveraineté.

Cette politique de "neutralité active", définie par l'ancien président Kekkonen et son prédécesseur Paasikivi, est fondée sur le maintien de bonnes relations avec l'Union soviétique, dont la nécessité s'explique par les 1 300 kms de frontière commune avec l'URSS et par le traité "d'amitié", de coopération et d'assistance mutuelle" du 6 avril 1948 qui place la Finlande dans le périmètre de sécurité soviétique. Aux termes de ce traité, la Finlande s'engage en effet à ne pas servir de base d'agression contre l'URSS si cette dernière était menacée, à travers le territoire finlandais, par l'Allemagne ou une puissance alliée de l'Allemagne.

Cette nécessité permanente de ménager l'Union soviétique ne saurait toutefois exclure, pour Helsinki, une réelle indépendance et le maintien de bons rapports avec les Etats-Unis et les pays occidentaux.

**- Deuxième orientation : une volonté de rapprochement avec l'Occident.** Pour graduel, mesuré et prudent qu'il soit, plusieurs exemples permettent d'illustrer la réalité de ce rapprochement :

. c'est ainsi que la Finlande est membre du Conseil nordique, ainsi que de l'OCDE ; elle est aussi membre à part entière depuis avril 1986 de l'AELE ;

. la Finlande doit également devenir prochainement membre du Conseil de l'Europe, aux réunions duquel elle participe déjà, à titre d'observateur, depuis une dizaine d'années ;

. liée à la CEE depuis 1973 par un accord de libre-échange, la Finlande suit avec la plus grande attention les préparatifs du "grand marché" communautaire de 1993 ;

. la Finlande participe enfin activement au programme "Eureka" comme elle est membre associé de l'Agence spatiale européenne depuis janvier 1987.

La grande ambition de la Finlande est ainsi, par sa position originale, de servir de lien entre l'Est et l'Ouest.

- **Troisième orientation : un rôle actif en faveur de la détente et du désarmement.** De cette dernière orientation résulte une diplomatie tout entière vouée à la détente, depuis la première réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui s'est tenue à Helsinki en 1975 jusqu'au projet de "zone dénucléarisée nordique" avancé par le Président Kekkonen.

C'est ainsi que la Finlande est une avocate fervente de la détente et des négociations sur le désarmement et récuse la conception péjorative de la "finlandisation", assimilée au renoncement et à la capitulation. Cette acceptation correspond mal à la réalité finlandaise, dont la neutralité n'est que la traduction d'une "real politik" comprise et acceptée par tous.

La politique étrangère de la Finlande constitue ainsi une sorte de socle inamovible qui résiste au passage des gouvernements et des présidents successifs. Elle trouve son prolongement naturel dans les orientations de la politique de défense de ce pays.

## 2°) L'armée et la défense finlandaises

Mais les Finlandais ne confondent pas neutralité et neutralisme. Si la Finlande n'adhère naturellement ni à l'Alliance atlantique ni au Pacte de Varsovie, sa politique de défense, tout en ayant un rôle essentiellement préventif, vise à lui donner les moyens de faire respecter sa neutralité.

Tout en respectant à la lettre le traité de paix de 1947, l'armée finlandaise, si elle ne compte que moins de 40 000 hommes, est relativement bien équipée. Reposant sur le service militaire obligatoire et sur un sentiment national élevé, ignorant pratiquement le problème de l'objection de conscience -fait notable dans un pays que l'on croit souvent miné par le neutralisme-, cette armée est aussi fondée sur un efficace système de réserves qui peut porter ses effectifs à 650 000 hommes en cas de mobilisation. Le budget militaire finlandais ne représente toutefois que 1,6 % du produit intérieur brut national.

Le principe de neutralité conditionne également la politique finlandaise en matière de fourniture d'armements. Les fournisseurs étrangers choisis appartiennent soit aux pays neutres, soit aux pays de l'un ou l'autre des deux blocs, alternativement ou simultanément selon les marchés. C'est ainsi que la Finlande possède à la fois des avions militaires soviétiques, britanniques et suédois. Un accord récent a été par ailleurs conclu avec des entreprises françaises pour la livraison de radars de surveillance longue portée et de missiles sol-air "Crotale".

\*

\* \*

## **DEUXIEME PARTIE :**

### **DES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-FINLANDAISES QUI DOIVENT ÊTRE APPROFONDIES A PARTIR D'UNE MEILLEURE PERCEPTION DES RÉALITÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES RÉCIPROQUES**

#### **A - DES RELATIONS POLITIQUES ET CULTURELLES REVIVIFIÉES**

**1°) Les liens entre Paris et Helsinki : la volonté de donner un nouvel élan à des relations longtemps peu substantielles**

Un approfondissement des relations bilatérales franco-finlandaises ne peut reposer que sur une meilleure connaissance et une perception plus exacte, de part et d'autre, des réalités économiques et politiques réciproques.

Sur le plan proprement politique, les relations entre Paris et Helsinki ont été pendant longtemps bonnes mais peu substantielles. C'est de 1980 que l'on peut dater une relative réactivation de ces relations bilatérales marquées par les visites successives de MM. François-Poncet et Giscard d'Estaing en Finlande, près de vingt ans après la visite officielle du Président Kekkonen à Paris en 1962. Les visites d'Etat réciproques du Président Koivisto en France en 1983 et du Président Mitterand en Finlande en 1987 illustrent aujourd'hui l'excellence des relations politiques entre les deux pays et la volonté existant, de part et d'autre, de donner un nouvel élan à des relations bilatérales qu'aucun contentieux n'entrave.

Les contacts ministériels sont désormais fréquents. C'est ainsi que les deux ministres des Affaires étrangères se consultent périodiquement ou que, lors de la récente conférence de Paris sur les

armes chimiques, la présidence du comité plénier a été confiée au ministre finlandais des Affaires étrangères.

## **2°) Une coopération culturelle et scientifique que la barrière linguistique ne doit pas arrêter**

Il reste néanmoins beaucoup à faire pour surmonter une indifférence réciproque que la barrière linguistique n'aide pas à surmonter. C'est notamment le cas dans le domaine culturel et scientifique, compte tenu de surcroît de la modestie des communautés française en Finlande (moins de 800 personnes, dont plus de 300 enfants mineurs) et finlandaise en France (environ un millier de personnes).

Il convient en la matière de poursuivre l'effort entrepris au cours des dernières années dans trois directions prioritaires :

- renforcer l'enseignement du français en Finlande où notre langue ne vient qu'au quatrième rang après le suédois, l'anglais et l'allemand, à égalité avec le russe : des expériences intéressantes se déroulent de façon satisfaisante dans les structures existantes, qu'il s'agisse du lycée franco-finlandais d'Helsinki ou de l'Institut français en Finlande ;

- accroître l'utilisation de l'audiovisuel qui répond -semble-t-il- à une attente, ainsi que l'illustre le réel succès que connaît en Finlande la chaîne de télévision francophone TV5 ;

- enfin, renforcer la coopération scientifique entre les deux pays, en particulier dans les secteurs de pointe tels que les techniques spatiales et les biotechnologies.

\*

\* \*

## **B - DES RELATIONS ÉCONOMIQUES MODESTES ET STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES**

### **1°) Les données de base : des liens économiques faibles bien qu'en progression**

C'est toutefois en matière économique que l'effort le plus conséquent doit être réalisé. Malgré une certaine progression au cours des dernières années, nos relations économiques avec la Finlande sont encore faibles.

En 1987, la France n'occupait que la huitième place parmi les pays fournisseurs de la Finlande (après la RFA, l'URSS, la Suède, la Grande-Bretagne, le Japon, les Etats-Unis et l'Italie) et la cinquième place parmi les importateurs de biens et de services finlandais (après l'URSS, la Suède, la Grande-Bretagne et la RFA).

Les échanges franco-finlandais -11,3 milliards de francs en flux cumulés en 1987- demeurent ainsi très modestes, trois ou quatre fois moins importants que ceux de pays qui nous sont comparables, comme l'Allemagne fédérale ou le Royaume-Uni. La France n'occupe ainsi que 4,3 % du marché finlandais.

La Finlande, de son côté, est le 21e fournisseur de la France (0,7 % des achats) et seulement son 28e client (0,5 % des ventes).

L'intérêt bien compris des deux partenaires semble pourtant appeler à puissant renforcement des échanges bilatéraux :

· la Finlande, ayant vu se réduire -du fait de la baisse des cours des hydrocarbures- la valeur de ses échanges avec l'URSS, à laquelle elle est liée par un accord de "clearing", doit aujourd'hui rechercher une diversification de ses débouchés ; un développement des échanges franco-finlandais s'inscrit pleinement dans cette perspective ;

- la France, pour sa part, doit s'employer à réorienter ses échanges vers les pays les plus solvables et à haut pouvoir d'achat, dont la Finlande fait partie.

## **2°) La structure des échanges franco-finlandais : un nécessaire rééquilibrage**

Mais, s'ils doivent être accrus, les échanges entre les deux pays doivent aussi être rééquilibrés. C'est ce que fait apparaître la structure, fortement déficitaire au détriment de la France, du commerce bilatéral dont le taux de couverture ne dépassait pas, en 1987, 61 %.

- Les importations finlandaises en France se sont élevées en 1987 à près de 7 milliards de francs (en augmentation de 18 % par rapport à 1986). Ces importations sont constituées pour près de 65 % de produits de l'industrie forestière (papier, carton, pâte de cellulose, bois et charbon de bois), le solde correspondant pour l'essentiel à des engins mécaniques (8 %) et à de la fonte et de l'acier (5 %).

- Les exportations françaises vers la Finlande -4,3 milliards de francs en 1987- traduisent une nouvelle aggravation du déséquilibre du commerce bilatéral (- 7 % par rapport à 1986). La France apporte pour l'essentiel en Finlande des produits industriels élaborés se situant dans des secteurs de forte valeur ajoutée (65 % du total) et des demi-produits (tels que des pneumatiques ou des produits chimiques de base) pour environ 25 % de ses ventes.

Un réel effort doit donc être accompli pour donner un nouvel élan au commerce bilatéral et pour en corriger le caractère structurellement déficitaire. C'est dans cet esprit que votre rapporteur souhaite saisir l'occasion de la discussion du présent projet de loi pour interroger le gouvernement sur les perspectives actuelles des échanges franco-finlandais et, en particulier, sur les projets existants de fourniture de centrales, à gaz ou à charbon.

**C'est dans cet esprit également qu'il convient d'examiner les dispositions de la convention aujourd'hui soumise à notre examen qui, par le biais -modeste- de la coopération douanière est toutefois de nature à améliorer les conditions du commerce bilatéral.**

\*

\* \*

## TROISIEME PARTIE :

### LA CONVENTION BILATÉRALE D'ASSISTANCE DOUANIÈRE DU 5 MAI 1988 : DES DISPOSITIONS CLASSIQUES DONT LA PORTÉE PRATIQUE EST MODESTE MAIS RÉELLE

#### A - L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ACCORD FRANCO- FINLANDAIS DU 5 MAI 1988

Négociée à partir d'octobre 1984, la convention franco-finlandaise signée à Helsinki le 5 mai 1988 vise à instaurer une coopération, quasi inexistante jusqu'ici, entre les administrations des douanes des deux pays de manière à rendre plus efficace la lutte contre les infractions douanières et à assurer la perception intégrale des droits à l'importation ou à l'exportation. Reprenant, pour l'essentiel, les dispositions usuelles dans les accords de ce type déjà conclus par la France, cette convention fait apparaître cinq séries de dispositions principales.

#### 1°) Principes et définitions

L'article 1er de la convention pose le principe d'une assistance mutuelle entre les administrations douanières des deux pays et lui assigne pour finalité la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières. Cette assistance doit s'effectuer selon la législation de l'Etat auquel est demandée l'assistance et dans les limites de la compétence douanière de cet Etat. Elle doit être facilitée par des relations personnelles et directes entre les services concernés.

L'article 2 complète ces principes en fixant quelques définitions préliminaires qui font de la Direction générale des douanes et des droits indirects l'administration compétente du côté français.

## **2°) Les moyens de l'assistance**

Afin de mettre en oeuvre cette assistance mutuelle, six séries de mesures principales sont prévues :

**a - l'échange des listes de marchandises faisant l'objet d'un trafic entre les deux pays en infractions aux lois douanières (article 3) ;**

**b - la surveillance exercée à la demande de l'autre administration sur les personnes suspectes, les mouvements suspects de marchandises ou les moyens de transport susceptibles d'être utilisés pour des infractions (article 4) ;**

**c - la communication sur demande de tous renseignements permettant d'assurer l'exacte perception des droits et la bonne application des mesures de restriction aux échanges ou au transit entre les deux pays (article 5 et 7) ;**

**d - la communication spontanée de tous renseignements sur : les opérations irrégulières ; les nouvelles méthodes de fraude ; les marchandises faisant l'objet d'un trafic frauduleux ; les individus suspects ; ou les moyens de transports susceptibles d'être utilisés (article 6) ;**

**e - la conduite d'enquêtes, à la demande de l'administration de l'autre Etat, incluant la possibilité, pour des agents de l'administration requérante à participer à ces enquêtes (article 8) ;**

**f - enfin, la notification par l'administration concernée d'un Etat à des personnes résidant sur son territoire de tous actes ou décisions émanant de l'administration douanière de l'autre Etat (article 11).**

Il est enfin précisé (article 9) que les renseignements et documents recueillis à l'occasion de la collaboration entre les deux administrations peuvent être produits devant les tribunaux.

### **3°) Les précautions d'usage**

L'accord proposé s'entoure par ailleurs, comme il est d'usage dans les conventions de même nature, de certaines précautions :

- l'article 10 pose d'abord une règle de spécialité aux termes de laquelle les informations recueillies en application de la présente convention ne peuvent être utilisées qu'aux fins de cette même convention ;

- par ailleurs, l'article 12 précise les cas possibles de refus d'assistance : les administrations concernées ne sont pas tenues de coopérer lorsque l'ordre public, la sécurité ou d'autres intérêts essentiels de l'Etat sont en jeu ; tout refus d'assistance doit toutefois être motivé.

### **4°) Le champ d'application territorial**

L'article 16 précise pour sa part que la convention s'applique au territoire douanier français et au territoire douanier finlandais. S'agissant de la France, le territoire concerné comprend, aux termes de l'article 1er du code des douanes, "le territoire, les eaux territoriales et l'espace aérien de la République française, à l'exception des territoires d'outre-mer et du département de Saint-Pierre et Miquelon, ainsi que le territoire de la Principauté de Monaco".

Il en résulte en particulier que la présente convention n'est pas applicable aux territoires d'outre-mer.

### **5°) Les clauses finales usuelles**

Le texte proposé s'achève enfin par des clauses finales usuelles. L'article 14 indique que les modalités d'application de la convention sont arrêtées d'un commun accord par les administrations compétentes. L'article 17 précise enfin que la convention, conclue pour une durée illimitée, pourra être dénoncée à tout moment, la dénonciation prenant effet au terme d'un préavis de six mois.

\*

\* \*

## **B - DES DISPOSITIONS QUI S'INSCRIVENT DANS UN VASTE MOUVEMENT CONVENTIONNEL ET DONT L'INTÉRÊT PRATIQUE, QUOIQUE LIMITÉ, EST CERTAIN**

### **1°) Le contexte conventionnel**

La France a déjà conclu une quinzaine de conventions bilatérales de même nature. Si l'accord signé avec les Etats-Unis -en cours de renégociation- remonte à 1936, toutes les autres sont postérieures à 1960. Dans cet ensemble, deux catégories d'accords méritent d'être distinguées :

- les uns lient la France à des pays du tiers-monde, et souvent à d'anciennes colonies françaises (Madagascar, Niger, Burkina Faso, Benin, Côte d'Ivoire, Cameroun, République centrafricaine, Mauritanie, Tchad, Algérie, Comores) ; ces conventions s'attachent seulement à organiser un échange d'informations entre services douaniers sur les moyens de fraudes, les mouvements suspects de personnes, de marchandises ou de véhicules ;

- d'autres conventions d'assistance douanière ont été conclues par la France, au cours de la dernière décennie, avec des pays industrialisés comme le Canada (1979), l'Autriche (1980) et la Suède (1983) ; ces accords comportent généralement des clauses plus contraignantes que les précédentes.

La présente convention franco-finlandaise se rapproche de cette dernière catégorie d'accords. Ses dispositions, qui apparaissent aujourd'hui classiques, prévoient ainsi - nous l'avons vu - la possibilité pour des agents de l'administration requérante d'assister à des enquêtes effectuées par l'administration requise. On notera toutefois qu'elle ne prévoit pas la possibilité, pour ces mêmes fonctionnaires, de déposer devant les tribunaux de l'autre partie.

## **2°) Une portée pratique réelle mais modeste**

La convention proposée vient ainsi instaurer une coopération entre les administrations douanières françaises et finlandaises. Il s'agit là d'une heureuse décision s'agissant de deux administrations qui ne se rencontraient jusqu'alors qu'à l'occasion de réunions internationales, notamment dans le cadre des rencontres entre les pays de la Communauté européenne et ceux de l'AELE.

Il doit en résulter des progrès concrets au regard de la lutte contre les infractions douanières et un cadre plus favorable au développement des échanges bilatéraux.

On ne saurait toutefois surestimer la portée d'un texte qui s'applique à un pays dont le commerce avec la France demeure modeste (les droits perçus en France sur les importations finlandaises se sont ainsi élevés en 1988 à environ 3,5 millions de francs) et qui n'est heureusement l'occasion - d'après les renseignements recueillis par votre rapporteur - que d'un volume d'infractions peu important.

\*

\* \*

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa réunion du 30 mars 1989.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, le Président Pierre Matraja a rappelé l'adhésion prochaine de la Finlande au Conseil de l'Europe. M. Michel d'Aillières s'est interrogé sur la portée de ce précédent quant à l'avenir de la construction européenne. M. Pierre Matraja ayant souligné la nature profondément différente du Conseil de l'Europe et des Communautés européennes, le rapporteur a estimé souhaitable que les conventions du Conseil de l'Europe bénéficient du plus large champ d'application.

Puis le rapporteur, répondant à M. André Jarrot, a indiqué que la fourniture, à l'état de projets, de centrales, à gaz ou à charbon, par la France à la Finlande serait de nature à réduire le déséquilibre des échanges bilatéraux. Le rapporteur a enfin constaté, avec M. André Bettencourt, l'usage dominant de l'anglais dans les milieux d'affaires finlandais comme dans l'ensemble de la Scandinavie.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention franco-finlandaise d'assistance administrative mutuelle en matière douanière signée à Helsinki le 5 mai 1988.

## PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

### *Article unique*

**Est autorisée l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Finlande, signée à Helsinki le 5 mai 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)**

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 98 (1988-1989)