

N° 350

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 mai 2001

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 de l'avenant à la convention d'assistance administrative mutuelle internationale du 10 septembre 1985 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays,*

Par M. Claude ESTIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Auban, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, René-Georges Laurin, Christian de La Malène, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Jean-Yves Mano, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière, Raymond Soucaret.

Voir le numéro :

Sénat : 289 (2000-2001)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ALGÉRIE, UNE SITUATION INTÉRIEURE DIFFICILE DANS L'ATTENTE DES RÉFORMES	4
A. UNE TRANSITION DÉMOCRATIQUE À CONSOLIDER	4
B. DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES À APPROFONDIR	5
C. LA RELANCE DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALGÉRIENNE.....	7
1. <i>Les questions consulaires et la coopération culturelle, technique et scientifique</i>	7
2. <i>Une relance des relations économiques</i>	8
II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AVENANT DU 10 AVRIL 2000	10
A. LA CONVENTION DU 10 SEPTEMBRE 1985	10
1. <i>Les procédures de coopération instaurées par la convention de 1985</i>	10
2. <i>L'application satisfaisante de la convention ne permet pas de lutter contre le trafic de stupéfiants</i>	11
B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AVENANT DU 10 AVRIL 2000.....	12
1. <i>L'extension du champ d'application de la convention de 1985</i>	13
2. <i>Deux nouveaux modes de coopération</i>	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16
PROJET DE LOI	17
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	18

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis au Sénat a pour objectif d'autoriser l'approbation de l'avenant, signé à Alger le 10 avril 2000, à la convention d'assistance administrative mutuelle internationale, signée le 10 septembre 1985, entre la France et l'Algérie, visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations compétentes des deux pays.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1986, cette convention a permis le développement de la coopération entre nos deux pays, les douanes algériennes étant devenues le premier partenaire des douanes françaises au Maghreb.

L'enjeu de cet avenant est donc à la fois d'approfondir cette coopération en lui offrant de nouveaux outils et d'en élargir le champ pour faire face aux nouvelles menaces et nouveaux trafics, notamment celui des stupéfiants et produits psychotropes.

Cet avenant relativement technique a aussi une signification politique en s'inscrivant dans le cadre de la reprise globale de notre coopération avec l'Algérie et de nos relations bilatérales, alors que ce pays doit faire face à d'importantes difficultés internes.

I. L'ALGÉRIE, UNE SITUATION INTÉRIEURE DIFFICILE DANS L'ATTENTE DES RÉFORMES

L'Algérie connaît une situation intérieure troublée depuis la mort, le 18 avril 2001, d'un jeune lycéen Kabyle dans un poste de gendarmerie de Beni-Douala. Les conditions de ce décès, qui ne sont pas encore complètement élucidées, ont provoqué une vive réaction des jeunes puis de l'ensemble de la population de Kabylie. La riposte violente des forces de l'ordre, notamment la gendarmerie, a accru la force de la protestation et des émeutes. Ces manifestations et ces violences, qui durent depuis plus de deux mois, ont d'ailleurs provoqué de nombreuses victimes.

Lors de ces manifestations, dont les plus importantes ont été « la marche noire » du 21 mai à Tizi-Ouzou et le rassemblement à Alger du 14 juin qui ont réuni chacune plusieurs centaines de milliers de personnes, les revendications aussi bien politiques qu'économiques et sociales ont paru prendre le pas sur les revendications identitaires, culturelles et linguistiques relatives à la Kabylie. Les réponses apportées, lors de plusieurs discours successifs, par le Président Abdelaziz Bouteflika : plan de relance économique, création d'une commission d'enquête indépendante sur les événements, report des examens, promesse que des sanctions pourraient être prises contre les forces de l'ordre et que les revendications identitaires seraient prises en compte par une réforme constitutionnelle, n'ont pas permis, pour l'instant, de faire baisser durablement la tension et la contestation du pouvoir semble s'étendre au-delà de la seule Kabylie.

Il semble donc particulièrement opportun de faire le point sur la situation politique et économique de l'Algérie, à un moment où la France renforce sa coopération.

A. UNE TRANSITION DÉMOCRATIQUE À CONSOLIDER

La démission du Président Zeroual, le 11 septembre 1998, semblait devoir marquer une avancée vers une plus grande démocratisation des institutions et le renforcement des pouvoirs des civils sur ceux des militaires. Selon les partis d'opposition et de nombreux observateurs, cet objectif ne semble pas avoir été complètement atteint. En effet, le Président Abdelaziz Bouteflika a été élu le 16 avril 1999 avec 74 % des voix au premier tour en raison du retrait de l'ensemble de ses adversaires qui craignaient des fraudes similaires à celles qui, selon eux, avaient émaillé les élections législatives du 5 juin 1997. Le Rassemblement national démocratique (RND), le parti du Président Zéroual, et le Front de libération nationale (FLN) avaient obtenu respectivement 155 et 54 sièges, soit une majorité de 219 sièges sur 380 et les

manifestations de l'opposition, protestant contre les fraudes, avaient été réprimées.

Depuis ces élections, le Président Bouteflika a toutefois semblé ouvrir une nouvelle ère pour l'Algérie, grâce à une diplomatie dynamique et ouverte et à une volonté affichée de réforme. Surtout, il a donné la priorité à son projet de « concorde civile », après la reddition officielle de l' AIS (Armée islamique armée), branche armée de l'ancien FIS (Front islamique du salut) le 5 juin 1999, projet approuvé très largement par référendum le 16 septembre 1999. Fort de ce soutien populaire massif, cette politique a pu porter ses fruits. La loi de concorde civile permettant aux combattants islamistes repentis, sauf ceux coupables de crimes de sang, de quitter la clandestinité sans craindre de poursuites pénales, a provoqué une forte diminution du nombre des attentats par rapport à 1997 et 1998 où le nombre des victimes était estimé entre 7.000 et 10.000. Dès 1999, le nombre de victimes aurait été inférieur à 3.000, la diminution se poursuivrait en 2001 sans que le terrorisme paraisse pouvoir être éradiqué complètement à brève échéance.

Dans ce contexte, les manifestations violentes de ces derniers mois ont suscité l'inquiétude, ranimant le souvenir des événements de 1988 qui avaient ébranlé le régime du Président Chadli et conduit au développement des mouvements islamistes. Le récent retrait du Gouvernement du parti de M. Saï d Saadi, le Rassemblement pour le culture et la démocratie (RCD) ayant une forte implantation en Kabylie, a affaibli la majorité soutenant le Président Bouteflika. Surtout, les manifestants, organisés par les assemblées de villages, ont dénoncé la « Hogra », c'est-à-dire le mépris du pouvoir pour le peuple et la corruption généralisée, sans épargner les partis implantés en Kabylie ou d'opposition comme le Front des forces socialistes de M. Hocine Aï t Ahmed. Ce mouvement semble manifester une forte demande de représentation et de prise en compte des préoccupations sociales de la population. Elles pourraient trouver à s'exprimer lors des élections locales et législatives de 2002.

En outre, le respect des droits de l'homme et des libertés reste une question délicate. Le projet de modification du code pénal pour faciliter les poursuites contre la presse ou les auteurs de prêches dans les mosquées, notamment en cas d'attaque contre la personne du Chef de l'Etat, a provoqué de très vives réactions, la presse écrite ayant conservé une grande liberté de ton malgré les événements des années 1990.

B. DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES À APPROFONDIR

La situation économique et sociale de l'Algérie est extrêmement difficile, c'est d'ailleurs l'une des causes principales du mouvement de protestation.

La population souffre de l'appauvrissement et du chômage. Exprimé en dollars, le PIB algérien n'a guère progressé de plus de 0,5 % par an depuis 1980, alors que la croissance démographique était de l'ordre de 1,6 % par an. De 1990 à 1999, le PIB par habitant a donc été plus que divisé par deux, passant de 3.524 dollars en 1990 à 1.550 dollars en 1999. Aujourd'hui, on estime à 1,6 million (5,7 % de la population) le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté alimentaire évalué à 1.200 francs français par an.

Le chômage touche près de 30 % de la population active, plus particulièrement les jeunes (80 % des sans emploi). Le nombre de chômeurs a également beaucoup progressé entre 1994 et 1999, atteignant 2,1 millions en raison du programme d'ajustement structurel suivi par l'Algérie.

La situation est d'autant plus difficile que la couverture sociale reste faible. Plus de 20 % de la population n'est pas assurée contre les risques maladie, vieillesse, accidents du travail et chômage. La question du déficit en logements sociaux est également une forte source de frustration, tandis que parallèlement les inégalités de revenu ont progressé, un petit nombre tirant profit de l'exploitation et du commerce des hydrocarbures.

Ce constat doit être tempéré par la bonne tenue des « fondamentaux » de l'économie algérienne et l'accroissement des revenus pétroliers qui permettent d'espérer une relance de l'activité.

En effet, grâce à la politique de rigueur menée sous l'égide du FMI et avec le soutien de la communauté financière internationale depuis 1994, l'Algérie a restauré ses grands équilibres macroéconomiques. L'inflation a diminué fortement, passant de 16,7 % en 1990 et 30 % en 1995 à 1 % en 2000. Le déficit budgétaire est passé de 3,9 % du PIB en 1998 à 1,9 % en 1999. La dette publique a été restructurée et est en voie de remboursement rapide. Représentant 85 % du PIB en 1996, elle s'élève à 63 % du PIB en 2000. La balance des paiements, enfin, est devenue positive (+ 0,7 % du PIB en 1999).

Ces bons résultats s'expliquent en outre par une demande interne atone et la forte hausse des cours du pétrole. Celle-ci a permis de dégager plus de 12 milliards de dollars de recettes supplémentaires mais montre aussi l'extrême dépendance de l'Algérie vis-à-vis de cette ressource qui représente en 2000 plus de 96 % des exportations, 55 % des recettes budgétaires et 25 % du PIB.

Cette conjoncture devrait permettre au Gouvernement algérien de mener à bien un important programme de relance, à hauteur de 50 milliards de francs entre 2001 et 2004, fondé sur les dépenses d'équipements dans les domaines des transports, de la santé et de l'éducation. Il sera également particulièrement important de mettre en œuvre les réformes visant à améliorer les modalités de gestion du secteur public, à moderniser le système bancaire et

à procéder aux privatisations. Pour réussir ces réformes, l'Algérie compte notamment sur le soutien de la France et le retour des investisseurs français.

C. LA RELANCE DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALGÉRIENNE

L'élection du Président Bouteflika a permis de relancer la coopération entre la France et l'Algérie et de faire prévaloir un nouveau climat, favorable au renouveau de nos relations bilatérales.

Plusieurs visites officielles ont permis de renouer les liens : les visites du ministre des affaires étrangères français, M. Hubert Védrine (29-30 juillet 1999 et 13 février 2001), du ministre des affaires étrangères algérien, M. Youcef Yousfi à Paris les 25 et 26 janvier 2000, les visites en Algérie du Secrétaire d'Etat au tourisme (26-29 janvier 2001), du président du Conseil économique et social (28-30 janvier 2001), du ministre de l'intérieur (4-5 février 2001), et surtout la visite d'Etat en France du Président Bouteflika, du 14 au 17 janvier 2000, ont permis de marquer la volonté partagée par la France et l'Algérie de définir les secteurs prioritaires de coopération.

1. Les questions consulaires et la coopération culturelle, technique et scientifique

Signe du changement de climat, des améliorations considérables ont été apportées aux conditions de délivrance des visas. Le nombre de visas délivrés a été plus que multiplié par trois en trois ans (57 000 en 1997, 147 000 en 1999, 175 000 en 2000). Le chiffre des 200 000 visas devrait être dépassé en 2001. Il reste toutefois très inférieur aux chiffres de la fin des années 1980. Les conditions de délivrance pour l'ensemble de la population algérienne ont été améliorées puisque plus des deux tiers des visas de court séjour sont délivrés pour des visites familiales ou privées. Les conditions d'accueil du public à Alger ont été améliorées, avec la mise en service de nouvelles infrastructures en février 1999. La présence consulaire française va être renforcée, avec le concours des autorités algériennes. Le consulat d'Annaba a rouvert ses portes dans des locaux rénovés en décembre dernier et le consulat général d'Oran devrait rouvrir en 2002. La durée de traitement des demandes devrait progresser sensiblement. Enfin, l'accord du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens en France a été révisé en 2001.

Par ailleurs, la France a engagé la rénovation et le renforcement de sa coopération culturelle, éducative, technique et scientifique dans tous les

secteurs¹. A la suite de rencontres entre les autorités françaises et algériennes, cinq axes prioritaires ont été définis : l'effort en faveur des formations supérieures, le renforcement d'une coopération technique visant à accompagner la restructuration de l'économie algérienne, la coopération dans le domaine de la santé, l'aide aux collectivités territoriales, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'aménagement urbain et du traitement des déchets et le développement de partenariats dans les domaines de la jeunesse et des sports.

A la suite de ces décisions, le centre culturel français d'Alger a rouvert ses portes, le 15 janvier 2000, à un public de chercheurs et d'universitaires. La France apporte son soutien à l'Ecole supérieure des Beaux-Arts d'Alger. En 2001 a été programmée la réouverture des centres culturels d'Annaba, Oran et, si les conditions le permettent, de Constantine. La France soutiendra la création d'un lycée international à Alger en 2002 et ses grandes écoles et universités rouvriront leurs portes aux meilleurs bacheliers algériens.

2. Une relance des relations économiques

L'année 2000 laisse augurer une amélioration sensible, qui devra se confirmer, des relations économiques avec l'Algérie.

Les relations commerciales se sont densifiées, pour atteindre un flux croisé d'environ 38 milliards de francs, la France dégagant un excédent commercial de 2 milliards de francs (5,5 milliards en 1999). Les exportations françaises se sont accrues de 20 % et dépassent 20 milliards ; les importations se sont accrues de 70 %, en raison de la hausse des prix des hydrocarbures qui représentent la quasi-totalité des importations, soit 18 milliards de francs.

Surtout, les investissements français en Algérie, tout en restant modestes, ont progressé en 2000. Le montant des contrats supérieurs à 20 millions de francs est estimé à 3,7 milliards contre 700 millions en 1999. Deux grands contrats peuvent être mentionnés. GDF s'est engagé à hauteur de 25 % dans un investissement de 2 milliards de dollars pour l'exploitation du champ gazier d'Ahnet (Sahara), et SPIE-CAPAG a signé en décembre un contrat de 364 millions d'euros portant sur l'oléoduc reliant Ouargla au port d'Arzew. D'importants investissements sont également en projet et sont souhaités par les autorités algériennes, mais leur réalisation dépendra de l'évolution de l'environnement général des affaires.

De son côté, le gouvernement français cherche à faciliter la reprise économique en agissant à travers certains instruments à sa disposition :

¹ cf. sur la coopération française au Maghreb et notamment avec l'Algérie le rapport d'information (n° 83, 2000-2001) de M. Michel Charasse.

conversion de 400 millions de francs de dette bilatérale, assouplissement de la politique d'assurance crédit, éligibilité au FSP, soutien institutionnel aux réformes (intervention de la DREE).

II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AVENANT DU 10 AVRIL 2000

L'avenant signé à Alger le 10 avril 2000 vient modifier et compléter la convention, signée à Alger le 10 septembre 1985, portant assistance administrative mutuelle internationale et visant à la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières de la France et de l'Algérie¹. Il convient d'en exposer brièvement les éléments essentiels et de dresser le bilan de son application avant d'analyser les principales dispositions de l'avenant.

A. LA CONVENTION DU 10 SEPTEMBRE 1985

La convention signée à Alger le 10 septembre 1985 établit les bases juridiques de la coopération douanière entre la France et l'Algérie afin de rendre plus efficace la lutte contre les infractions aux législations douanières des deux Etats. Grâce aux procédures de coopération qu'elle organise, la convention de 1985 a permis d'instaurer un partenariat fructueux entre les administrations douanières françaises et algériennes mais qui rencontre des limites en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants.

1. Les procédures de coopération instaurées par la convention de 1985

La convention de 1985 a pour objectif d'organiser l'assistance mutuelle que s'engagent à s'apporter les administrations douanières des deux pays (article 2) afin de lutter contre les infractions douanières, c'est-à-dire les violations ou tentatives de violation de la législation douanière définies à l'article 1^{er} comme « *les dispositions légales et réglementaires appliquées par les administrations douanières des deux Etats en ce qui concerne l'importation, l'exportation ou le transit des marchandises, que lesdites dispositions concernent les droits de douane ou tous autres droits, taxes, redevances ou importations diverses, ou encore les mesures de prohibition, de restriction ou de contrôle* ».

Dans ce but, les administrations douanières sont autorisées à prendre toutes les dispositions utiles afin que leurs fonctionnaires soient « *en relations personnelles directes* » pour effectuer les échanges de renseignements prévus par la convention (article 6).

¹ cf rapport Sénat n° 366 (1985-1986) de M. Jean-Pierre Bayle.

Dans ses articles 3 et 4, celle-ci prévoit en effet que les administrations se **communiquent** «*spontanément et sans délai*» tous les renseignements concernant les opérations irrégulières constatées ou projetées, les nouveaux moyens et méthodes de fraude, les catégories de marchandises connues comme faisant l'objet de trafics frauduleux, les individus, véhicules, embarcations et aéronefs suspectés de se livrer ou d'être utilisés pour commettre des fraudes. **Sur demande écrite**, elles se communiquent tous les renseignements tirés des documents de douanes concernant les échanges de marchandises entre les deux pays et susceptibles de porter atteinte à la législation douanière de l'Etat requérant ou pouvant servir à déceler de fausses déclarations, notamment de valeur, d'espèces et d'origine. **Sur demande expresse** de l'une des administrations douanières, l'autre exerce **une surveillance spéciale** sur les déplacements de personnes soupçonnées, sur les mouvements suspects de marchandises signalées, sur les lieux où sont entreposées en quantités inhabituelles des marchandises pouvant être importées illégalement et enfin sur des véhicules, embarcations ou aéronefs pouvant être utilisés pour commettre des fraudes.

La convention prévoit en outre que ces renseignements communiqués par l'autre partie pourront être utilisés comme preuves dans les procédures et poursuites devant les tribunaux de chaque Etat (article 5). Elle prévoit également que les renseignements recueillis ne peuvent être utilisés qu'aux fins de la présente convention, qu'ils ne peuvent être communiqués qu'aux personnes habilitées, sauf autorisation de l'autre partie, et qu'ils bénéficient de la protection accordée par la loi, dans chaque Etat, aux renseignements de même nature (article 8). Leur confidentialité est ainsi préservée conformément au souhait de l'administration française (cf. étude d'impact, annexe I).

Enfin, classiquement, la convention prévoit que les Etats peuvent refuser d'accorder l'assistance dans le cas où elle est susceptible de porter atteinte à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels, ou implique la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel (article 7).

2. L'application satisfaisante de la convention ne permet pas de lutter contre le trafic de stupéfiants

Selon les informations fournies à votre rapporteur, l'application de la convention de 1985 est satisfaisante depuis son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1986. **Depuis 1995**, le nombre des demandes d'assistance est stable, entre **20 et 30 demandes par an** (17 en 1997, 27 en 1999, 22 en 2000), ce qui apparaît comme un niveau «*assez élevé*» en raison des difficultés intérieures de l'Algérie. Les douanes algériennes sont, depuis 1998, le premier partenaire des douanes françaises au Maghreb.

Ces demandes sont majoritairement d'origine algérienne depuis deux ans (18 sur 22 en 2000, 19 sur 27 en 1999) et sont essentiellement d'ordre commercial. Elles consistent le plus souvent en des demandes d'authentification de documents dans le cadre de la suspicion de faux documents, comme des cartes grises de véhicules, ou de minoration de valeur.

Les douaniers français sont fréquemment sollicités par leurs collègues algériens sur des mouvements de conteneurs et sur des contrôles d'exportations de véhicules d'occasion au départ de Marseille (date de première mise en circulation, plaque d'immatriculation) en raison des restrictions mises à la circulation des véhicules de plus de cinq ans d'âge.

D'une manière générale, les services français semblent se féliciter du **bon niveau de coopération avec l'Algérie** et notamment de la qualité des informations que les douanes algériennes transmettent spontanément. La coopération avec l'Algérie semble également plus ancienne et plus développée que celle avec le Maroc et la Tunisie. En effet, avec le Maroc, une convention a été signée le 16 janvier 1990, devant entrer en vigueur le 1^{er} novembre 1995 ; ce texte n'a pourtant été publié au journal officiel que le 5 juin 1999, retardant d'autant son application, en raison de la réception tardive par la France de la notification de ratification du Maroc. Malgré ces premières difficultés, notre coopération connaît désormais un réel développement. Par contre, les négociations entamées avec la Tunisie depuis 1983 n'ont pu aboutir, empêchant tout développement d'une coopération bilatérale en la matière.

Dans la pratique cependant, la convention de 1985 se révèle insuffisante car elle ne comporte aucune disposition relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Or les statistiques des prises effectuées depuis plusieurs années tendent à montrer que l'Algérie devient un lieu de transit de cannabis marocain vers la France et l'Europe occidentale. Ainsi, les saisies de résine de cannabis, tout en restant peu importantes, augmentent de manière constante depuis 1997. De quelques centaines de grammes, elles sont passées à presque 120 kg en 2000. Les saisies sont en quasi-totalité effectuées au port de Marseille, et à l'aéroport de Marignane. Les saisies effectuées sur les ressortissants algériens ne font pas ressortir une tendance nette. Elles concernent majoritairement le cannabis, mais dans des quantités très variables d'une année sur l'autre (122 kg en 1997, 15 kg en 1998, 223 kg en 1999 et 103 kg en 2000). Les prises de drogues synthétiques sont également relativement importantes (244 doses de LSD en 2000, 672 comprimés d'ecstasy en 1999) mais toujours irrégulières. Depuis 1997, par contre, aucune saisie, par les douanes françaises, n'a été constatée à destination de l'Algérie.

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AVENANT DU 10 AVRIL 2000

L'avenant du 10 avril 2000 comporte **deux éléments principaux** :

- l'extension du champ d'application de la convention de 1985 au trafic de stupéfiants et de substances psychotropes ;

- et l'introduction de deux nouveaux modes de coopération : les livraisons surveillées et les enquêtes.

1. L'extension du champ d'application de la convention de 1985

Les trois premiers articles de l'avenant sont consacrés à l'extension du champ d'application de la convention de 1985 au trafic de stupéfiants et produits psychotropes.

L'article 1^{er} introduit dans le préambule de la convention les références à la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988¹ qui, notamment, fournit une base de définition internationale de ces substances (article 2), et à la recommandation du Conseil de coopération douanière sur l'assistance administrative mutuelle du 5 décembre 1953 fournissant un cadre international aux conventions bilatérales.

Par **l'article 3**, l'avenant complète l'article 4 de la convention de 1985 relatif aux renseignements recueillis par « *surveillance spéciale* » sur demande expresse d'une partie en en étendant l'application aux opérations liées au trafic de drogues.

2. Deux nouveaux modes de coopération

L'avenant, dans son **article 4**, introduit un article additionnel 4 *bis* à la convention de 1985 ouvrant la possibilité aux administrations douanières des deux pays de coopérer pour identifier les personnes impliquées dans les fraudes douanières dans le cadre de « *livraisons surveillées internationales* ».

Enfin, par **l'article 5**, l'avenant ajoute un article 8 *bis* qui vise à autoriser une administration douanière à procéder, sur la requête de l'autre, à des **enquêtes** ou à des **interrogations** de personnes suspectes ou de témoins. Lors de ces enquêtes, **la présence d'agents de la partie requérante peut être autorisée.**

Cet avenant entrera en vigueur deux mois après la notification par les deux parties de l'accomplissement des procédures internes de ratification (article 6). En Algérie, l'autorisation parlementaire ne sera pas nécessaire, son

¹ Cf. Décret n° 91-271 du 8 mars 1991 portant publication de ladite convention (JO 14 mars p. 3622 et suivantes) et rapport Sénat n° 357 (1989-1990) de M. Michel Alloncle.

passage en Conseil des ministres et la signature d'un décret présidentiel seront suffisants. La procédure n'est pas encore achevée.

CONCLUSION

Votre rapporteur tient à souligner l'utilité de l'avenant du 10 avril 2000 qui permettra d'accroître la coopération des autorités douanières françaises et algériennes en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et de produits psychotropes.

Son approbation est également un signe politique au moment où la France et l'Algérie approfondissent leurs coopérations dans tous les domaines et où la France souhaite accompagner l'Algérie sur la voie de la reconstruction et de la réconciliation après 10 ans de guerre civile.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 31 mai 2001.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Pierre Biarnès a rappelé le rôle qu'avait tenu M. Bouteflika dans les années 1960 et 1970 auprès du Président Boumedienne dont il avait été le ministre des affaires étrangères.

M. Claude Estier a alors fait remarquer que l'Algérie restait gouvernée par la génération qui avait pris le pouvoir au moment de l'indépendance et qu'une nouvelle génération d'hommes politiques ou d'officiers n'avait pu encore marquer de son empreinte la politique algérienne.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné la difficile mise en œuvre de « la concorde civile » après de longues années d'affrontements qui auraient provoqué près de 100.000 morts. Il a, en outre, estimé essentiel que les ressources que l'Algérie peut tirer de ses hydrocarbures profitent à la jeunesse algérienne. Il a enfin estimé que la France devait rester attentive à l'évolution de la situation de ce pays.

Répondant à M. Charles-Henri de Cossé-Brissac qui l'interrogeait sur les investissements des entreprises françaises en Algérie, M. Claude Estier a indiqué qu'ils étaient encouragés par le Gouvernement français mais que les difficultés administratives et l'insécurité restaient des obstacles importants, malgré l'optimisme qui avait pu apparaître il y a deux ans lors de la Foire d'Alger.

La commission a alors adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention d'assistance administrative mutuelle internationale du 10 septembre 1985 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire, visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays, signé à Alger le 10 avril 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 289 (2000-2001).

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

La convention d'assistance administrative mutuelle internationale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays a été signée le 10 septembre 1985 à Alger. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1986.

Ce texte initial de portée trop limitée a été complété par un avenant, signé à Alger le 10 avril 2000, qui vise à renforcer l'efficacité des administrations douanières dans la lutte contre les fraudes douanières en instaurant une coopération permettant de faciliter la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières, notamment dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants.

Il convient, en effet, de souligner que les infractions douanières impliquent, dans la plupart des cas, des actes préparatoires ou de complicité commis à l'étranger et que, faute de pouvoir recueillir les éléments permettant d'apporter la preuve juridique de leur existence, ceux-ci risquent de rester impunis dans le pays où elles ont été commises. De plus, la complexité des circuits commerciaux et financiers, ainsi que le développement des échanges internationaux, ont conduit à la sophistication et à l'accroissement des infractions douanières.

Dès lors, en l'absence de coopération internationale, la lutte contre la fraude douanière donnerait peu de résultats et resterait inefficace. L'échange de renseignements entre administrations douanières, qu'il soit spontané ou transmis à la suite d'une demande, constitue par conséquent un des instruments privilégiés de la coopération administrative douanière. Les formes de collaboration plus étroites prévues par l'avenant (procéder à des enquêtes, interroger les personnes suspectes, entendre les témoins) doivent améliorer la lutte contre la fraude douanière.

En matière de lutte contre les stupéfiants, la possibilité prévue par l'avenant de mettre en place des livraisons surveillées internationales doit également permettre de lutter plus efficacement contre les trafics de drogue.

Des dispositions particulières du code des douanes (article 65.6) autorisent l'administration des douanes et droits indirects «*sous réserve de*

¹ *Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.*

réciprocité, à fournir aux autorités qualifiées des pays étrangers tout renseignement susceptible d'établir la violation des lois et règlements applicables à l'entrée et à la sortie du territoire ». Ainsi, l'administration des douanes peut-elle, même en l'absence de tout texte international, collaborer avec les autorités qualifiées des pays étrangers. Cependant, le recours à ces dispositions est plutôt rare car elles n'offrent qu'une faible sécurité juridique, notamment dans le domaine de la protection de la confidentialité des renseignements et informations échangés, contrairement aux conventions d'assistance administrative mutuelle en matière douanière.

C'est pourquoi le recours à des conventions internationales, bilatérales ou multilatérales, qui offrent une plus grande garantie juridique, est jugé préférable.

L'intérêt de cette convention et de l'avenant qui la complète est donc, d'une part, de lutter plus efficacement contre les trafics frauduleux internationaux et, d'autre part, de prendre l'engagement avec l'autre Partie de coopérer étroitement et de manière privilégiée, avec une sécurité juridique garantie.

- Bénéfices escomptés en matière :

. d'emploi

Les conventions d'assistance administrative mutuelle en matière douanière permettent de protéger l'économie nationale et européenne et, à ce titre, participent à la défense de l'emploi. L'avenant qui complète la convention permet de remplir plus complètement cet objectif.

. d'intérêt général

Une plus grande efficacité en matière de lutte contre la fraude permettra également :

- d'assurer une meilleure perception des recettes fiscales de l'Etat et de l'Union européenne ;

- de protéger la sécurité et la santé des citoyens français et européens (notamment en matière de lutte contre la drogue) ;

- d'assurer la protection des entreprises françaises et européennes contre les menaces d'irrégularités liées aux échanges internationaux.

. d'incidences financières

Les incidences financières seront positives dans la mesure où la mise en oeuvre de l'avenant permettra d'assurer une meilleure perception des recettes fiscales de l'Etat et de l'Union européenne.

. de simplification des formalités administratives

Néant.

. de complexité de l'ordonnancement juridique

L'avenant complète et conforte le dispositif juridique existant au niveau bilatéral entre la France et l'Algérie.