

N° 256

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mars 2006

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 la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République azerbaïdjanaise pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières,

Par M. Michel GUERRY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrinx, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 130 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE EN AZERBAÏDJAN	6
A. LA POLITIQUE INTÉRIEURE	6
B. L'ÉCONOMIE AZERBAÏDJANAISE.....	6
II. LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'AZERBAÏDJAN	7
A. L'INFLUENCE DU CONFLIT DU HAUT KARABAGH.....	7
B. UNE IMPLICATION ACCRUE DE L'OCCIDENT ET UN DIALOGUE NOURRI AVEC LA FRANCE	8
III. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DES STUPÉFIANTS	9
IV. LA CONVENTION DOUANIÈRE DU 24 JANVIER 2004	10
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15
ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT	16

Mesdames, Messieurs

Une convention d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières a été signée à Paris, le 24 janvier 2004, par la France et l'Azerbaïdjan.

Cet accord permettra d'approfondir avec ce pays notre coopération douanière qui n'est actuellement fondée en droit que sur les dispositions adéquates du code français des douanes. Ce code autorise en effet des échanges d'informations entre services douaniers français et étrangers, à condition que ces informations soient réciproques.

Le présent texte permettra de resserrer les liens avec un pays qui souhaite s'ouvrir sur l'Occident et d'améliorer le dispositif de lutte contre le trafic de stupéfiants.

I. SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE EN AZERBAÏDJAN

Pays le plus vaste (86 600 km²) et le plus peuplé (8 millions d'habitants) du Sud-Caucase, l'Azerbaïdjan est couvert au nord, en direction de la Russie, par le versant sud-est du Grand Caucase qui se prolonge jusqu'à la Mer Caspienne par la presqu'île d'Apsheron ; à l'ouest, vers la Géorgie et l'Arménie, par les contreforts du Petit Caucase ; au sud, côté iranien, par les monts Talysh. Le pays se caractérise par sa discontinuité territoriale, la République autonome du Nakhitchvan étant enclavée entre la Turquie, l'Iran et l'Arménie. La majorité des habitants est de confession musulmane chiite, mais le pays est très largement laïcisé.

A. LA POLITIQUE INTÉRIEURE

La politique intérieure azerbaïdjanaise est devenue plus dynamique après le décès du chef de l'Etat Haydan Aliev et son remplacement par son fils Ilham, qui a obtenu près de 80 % des voix au premier tour des élections en octobre 2003.

L'Azerbaïdjan est **membre du Conseil de l'Europe** depuis janvier 2001 et s'est engagé dans un **processus de démocratisation** : suppression de la peine de mort, respect des droits de l'opposition parlementaire, élections pluralistes, adoption d'un nouveau code électoral en vue des présidentielles d'octobre, etc. De **nombreux progrès restent à accomplir**, notamment en matière de liberté de la presse, mais également dans l'organisation et le déroulement des élections, pour lesquelles les observateurs internationaux ont dénoncé certaines irrégularités. Le décret présidentiel du 11 mai 2005 rapproche la législation azerbaïdjanaise des standards internationaux sur ces questions, mais des insuffisances subsistent, notamment en ce qui concerne la composition des commissions électorales. La question des prisonniers politiques, renouvelée par la vague d'arrestations qui avait suivi les élections présidentielles de 2003, est aussi un sujet de controverse avec le Conseil de l'Europe. Des décrets présidentiels successifs ont cependant permis, depuis octobre 2004, de libérer plusieurs centaines de prisonniers.

B. L'ÉCONOMIE AZERBAÏDJANAISE

L'Azerbaïdjan, qui bénéficie de la **confiance des institutions financières internationales**, connaît **l'une des meilleures situations macro-économiques de la CEI** (10,2 % de croissance en 2004, probablement 20% en 2005 ; inflation, déficit et dette maîtrisés, réserves de change et excédent commercial substantiels). C'est **l'économie la plus prometteuse de la zone Caucase** et le pays devrait connaître, avec la mise en exploitation des principaux gisements pétroliers et gaziers, une **très forte croissance** et un afflux de ressources financières au cours des prochaines années. Les autorités ont mis en œuvre des **réformes structurelles** : adoption du nouveau code

fiscal et d'un nouveau programme de privatisations, instauration du fonds pétrolier et rationalisation des structures économiques étatiques avec la création d'un Ministère du développement économique. Un **programme d'Etat pour la réduction de la pauvreté et le développement économique**, préparé en étroite collaboration avec les institutions financières internationales, a également été mis en place fin juin 2002. Sa mise en œuvre constituera un bon indicateur de la volonté des autorités de procéder aux réformes nécessaires au développement économique du pays.

Le principal défi de l'Azerbaïdjan dans les prochaines années sera de procéder à une **diversification de ses ressources** et à une **répartition harmonieuse des fruits de la croissance**. A ce jour, seule la capitale a commencé à surmonter les effets de l'effondrement du bloc soviétique, et le niveau de vie de la majeure partie de la population reste bas. **L'Azerbaïdjan reste en situation de dépendance quasi-exclusive à l'égard du secteur énergétique**. L'exploration et la production d'hydrocarbures représentent ainsi 45 % de la production industrielle, 75 % si l'on y ajoute les activités de transformation. Les exportations, composées à 85 % de produits pétroliers attestent de la faible diversité de l'économie locale et de la vulnérabilité de ses comptes extérieurs aux fluctuations des cours de matières premières.

Le 25 mai 2005, une cérémonie officielle d'inauguration de **l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan** a eu lieu à Bakou en présence des chefs d'Etat de nombreux pays. Cette réalisation devrait sérieusement diminuer l'emprise russe sur le transit des hydrocarbures vers les marchés occidentaux.

II. LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'AZERBAÏDJAN

A. L'INFLUENCE DU CONFLIT DU HAUT KARABAGH

Le Haut Karabagh, conquis par les Russes sur la Perse en 1805, a été attribué à l'Azerbaïdjan dans le cadre des compromis russo-turcs de 1921. Ce territoire s'étend sur **4.400 km²** et compterait **150.000 habitants (76% d'Arméniens en 1989)**.

Le conflit du Haut-Karabagh a fait près de 20 000 victimes depuis le début de la revendication indépendantiste en 1987. Un accord de cessez-le-feu, négocié le 12 mai 1994, a gelé une situation militaire très favorable aux Arméniens qui occupent entre 15 et 20 % du territoire de l'Azerbaïdjan (le Haut-Karabagh proprement dit et les districts azerbaïdjanais environnants considérés comme un « glacis protecteur »). Bakou a accueilli, depuis 1992, entre 500 000 et 800 000 réfugiés et personnes déplacées et Erevan à peu près 200 000.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer **les répercussions internationales** de ce conflit :

- l'implication des puissances régionales (Russie, Turquie, Iran) ;

▸ la « caisse de résonance » constituée par les « diasporas » notamment en Russie, aux Etats-Unis et en France, qui se sont employées à mobiliser les relais d'opinion ;

▸ la menace directe qu'a paru faire peser le conflit sur les perspectives pétrolières en compromettant la sécurité des investissements (le front se trouve par endroits à 30 km de l'oléoduc Bakou Tbilissi Ceyhan).

A l'origine de la création du Groupe de Minsk (chargé sous l'égide de l'OSCE de fournir un cadre aux négociations) **dès 1992, la France a été désignée, en 1997, aux côtés des Etats-Unis et de la Russie pour en assurer la co-présidence.**

Les perspectives de résolution de ce conflit sont malheureusement, aujourd'hui, très réduites après l'échec des négociations de Rambouillet entre les présidents azerbaïdjanais et arménien en février 2006.

B. UNE IMPLICATION ACCRUE DE L'OCCIDENT ET UN DIALOGUE NOURRI AVEC LA FRANCE

Le Président Aliiev a assuré une **diversification des partenaires économiques** du pays (constitution de plusieurs consortia dans la Caspienne). Les interventions gouvernementales américaines se sont accrues.

L'Azerbaïdjan est membre du Partenariat pour la Paix et souhaite une implication accrue de l'OTAN dans la région. Bakou, qui était favorable au désarmement de l'Irak sur la base des résolutions de l'ONU, a marqué son soutien aux Etats-Unis dès le début de leur opération militaire. Un détachement de 150 militaires azerbaïdjanais est déployé en Irak depuis août 2004. L'Azerbaïdjan est officiellement devenu le **43^e membre du Conseil de l'Europe** le 25 janvier 2001. Cette adhésion est intervenue simultanément à celle de l'Arménie. Par ailleurs, **l'Accord de Partenariat et de Coopération entre l'UE et l'Azerbaïdjan** est entré en vigueur en juillet 1999.

La France souffrait initialement d'une image assez mauvaise en Azerbaïdjan, du fait de ses rapports privilégiés avec l'Arménie. Ainsi elle avait été exclue du fameux contrat de 1994 portant sur trois gisements géants off-shore. Cette image s'est progressivement améliorée grâce aux relations qu'entretiennent les deux chefs d'Etat.

Aujourd'hui, la France assure la co-présidence du groupe de Minsk ; par ailleurs, elle a rejoint le consortium de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan à hauteur de 5 %.

Les liens parlementaires entre la France et l'Azerbaïdjan sont denses. Le Président du Sénat s'est rendu en Azerbaïdjan en 1999. Le ministre de l'économie, M. Kahrad Aliiev, a participé, en décembre 2002, au colloque « L'Azerbaïdjan : la montée en puissance », organisé par le Centre français du commerce extérieur et le Sénat. Le Président du groupe sénatorial d'amitié France-Caucase, M. Ambroise Dupont, y a effectué de nombreuses visites.

M. Mourtouz Aleskerov, Président du Parlement azerbaïdjanais est venu en France en décembre 1999, puis en novembre 2004, dans le cadre de sommets organisés par le Président du Sénat, avec ses homologues des trois pays du Sud-Caucase.

Il est important de resserrer les liens entre notre pays et l'Azerbaïdjan. Une convention fiscale visant à éviter les doubles impositions est entrée en vigueur en octobre 2005. Aujourd'hui, nous est présentée une convention d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières. Elle présente un double intérêt. Tout d'abord, elle repose, ainsi que l'indique son préambule, sur la défense d'intérêts communs tant économiques, sociaux, fiscaux et commerciaux que culturels. De plus, elle permettra de mieux lutter contre le trafic de drogue, problème particulièrement aigu dans cette partie du monde.

III. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DES STUPÉFIANTS

Les itinéraires empruntés par les drogues illicites produites aujourd'hui en Asie centrale, principalement en Afghanistan, sont pour une large part le résultat des bouleversements récents survenus dans le vaste espace qui va de cette région du monde à l'Europe de l'Ouest. Depuis la chute du Mur de Berlin, les frontières entre l'Est et l'Ouest se sont ouvertes et les trafics de toutes natures s'insèrent dans un monde régi par des logiques de marché qui, souvent, ne font pas de distinction entre les marchandises licites et les produits illicites.

Sur l'ensemble du continent eurasiatique, la très forte augmentation des flux de marchandises terrestres ou maritimes, entre des pays naguère isolés par des frontières plus ou moins closes, permet une dissimulation facile de produits illicites dans du fret licite. A l'intérieur de l'Europe, l'abolition des frontières a provoqué les mêmes résultats. Même avec des moyens très sophistiqués il paraît impossible de contrôler des millions de tonnes de fret, alors que tous les pays sont encouragés à faciliter le commerce international et à limiter les obstacles à leur libre circulation.

Les routes dites « de la drogue », sur un **axe est-ouest**, prennent naissance en **Afghanistan** et aboutissent au cœur de l'**Europe**. Elles traversent d'abord le Turkménistan, puis la Mer Caspienne et empruntent ensuite notamment les **points de passage suivants** :

- frontière de Meghri (Iran-Arménie) ;
- « route militaire » (Ossétie du nord et du sud) ;
- Nakhitchevan (Arménie-**Azerbaïdjan**-Turquie) ;
- Sarpi (Géorgie-République autonome d'Adjarie-Turquie).

De plus, la drogue qui emprunte la voie de l'Iran peut rejoindre, via l'Azerbaïdjan, celle qui arrive d'Asie centrale.

Les trafiquants alternent, dans leurs frets, produits légaux, souvent de toute première nécessité, et produits illégaux. Les formalités de passage des frontières sont exercées par des agents qui, souvent, se contentent de prélever des « taxes informelles » de faible montant contre lesquelles ils laissent passer de grandes quantités de fret sans grand contrôle et évitent ainsi la paralysie des postes frontières et leurs longues files d'attente. Le fret, qu'il soit licite ou illicite, passe ainsi sans difficultés. A ces pratiques très courantes s'ajoutent des phénomènes de corruption qui peuvent toucher jusqu'aux niveaux élevés des administrations et justifient la mobilisation actuelle d'organisations internationales telles que l'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, la Banque Mondiale, etc...

L'utilisation de l'Azerbaïdjan comme voie de passage pour le trafic de stupéfiants est une raison essentielle pour que la France signe avec ce pays, avec lequel les relations vont en s'améliorant, la convention d'assistance pour les infractions douanières.

IV. LA CONVENTION DOUANIÈRE DU 24 JANVIER 2004

Ce texte s'inspire d'un accord-type élaboré en 1953 par le Conseil de coopération douanière (de nos jours, Organisation mondiale des douanes) et relatif à l'assistance administrative mutuelle. Toutefois, **le champ d'action de l'Organisation mondiale des douanes est limité au commerce international effectué dans un cadre licite**. C'est pourquoi la convention franco-azerbaïdjanaise se réfère également, comme d'autres accords de ce type signés récemment par la France (avec l'Argentine, Malte, le Surinam), à la **convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants** et de substances psychotropes du 20 décembre 1988.

Les points les plus importants sont les suivants :

- les administrations douanières des deux parties se communiquent toutes les **informations** en leur possession relatives à des **opérations irrégulières constatées ou projetées** et pouvant présenter un caractère frauduleux. Elles se tiennent aussi informées des **nouvelles méthodes** de fraudes ou de lutte contre les fraudes des catégories de marchandises connues comme faisant l'objet d'un trafic frauduleux et des **personnes suspectées** de commettre des infractions à la législation douanière de l'autre partie ;

- une administration douanière peut, **à la demande de l'autre**, exercer un contrôle spécial sur les **déplacements de certaines personnes**, sur les **mouvements suspects de marchandises**, sur les lieux où celles-ci sont entreposées en quantités inhabituelles, sur certains moyens de transport et sur des **opérations liées au trafic de stupéfiants** ;

- la méthode dite des « **livraisons surveillées** » de marchandises peut être utilisée. Il s'agit d'opérations au cours desquelles les administrations douanières des deux Parties, en conformité avec leur droit national, surveillent ou **permettent le passage, sur le territoire des deux Parties, de stupéfiants** ou de substances psychotropes ou de substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants ou substances psychotropes, en vue de constater les infractions douanières liées à l'importation, à l'exportation ou à la détention de ces produits et d'identifier les personnes impliquées dans la commission de ces infractions : **les expéditions illicites**, dont il est convenu de surveiller la livraison, peuvent, d'un commun accord, être interceptées et autorisées à poursuivre leur acheminement soit telles quelles, soit après que les stupéfiants en aient été soustraits ou aient été remplacés par d'autres produits ;

- l'assistance mutuelle prévue par cette convention peut être refusée si elle a pour conséquence une atteinte à l'ordre public, une atteinte à d'autres intérêts essentiels du pays ou la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel ;

- chaque administration douanière peut demander à son homologue de procéder, dans les limites de ses compétences, à **des enquêtes, interrogations de personnes suspectes ou auditions de témoins** ;

- les administrations douanières des deux Parties peuvent faire état, à titre de **preuve**, au cours des procédures et **poursuites devant les tribunaux**, des renseignements et documents recueillis en application de cette convention. Les agents de l'administration douanière d'un Etat peuvent comparaître comme témoin ou expert devant un tribunal de l'autre Etat ;

- cette convention est conclue pour une durée illimitée mais peut être dénoncée par chacune des parties par notification écrite avec un préavis de six mois.

CONCLUSION

Il est nécessaire que la France et l'Union européenne approfondissent leur coopération avec l'Azerbaïdjan afin, notamment, d'offrir à ce pays la possibilité de ne pas être trop exclusivement lié aux Etats-Unis ou à la Russie.

De plus, il est indispensable d'améliorer les moyens de lutte contre le trafic de stupéfiants, dont une partie transite par l'Azerbaïdjan.

Il est donc opportun que cette convention, qui permettra une coopération renforcée entre les services douaniers français et azerbaïdjanais, soit ratifiée dans les meilleurs délais par notre pays.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 15 mars 2006.

A la suite de son exposé, le rapporteur, en réponse à M. André Dulait, a indiqué que les perspectives de résolution du conflit du Haut Karabagh étaient malheureusement, aujourd'hui, très réduites après l'échec des négociations de Rambouillet entre les Présidents azerbaïdjanais et arménien, en février 2006.

M. Jean-Guy Branger a ajouté que l'influence encore très forte de la Russie dans cette région compliquait également le problème du Haut Karabagh.

La commission a alors adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République azerbaïdjanaise pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières, signée à Paris le 22 janvier 2004, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé n° 130 (2005-2006)

ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT

La convention d'assistance administrative mutuelle entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République azerbaïdjanaise pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières par les administrations douanières des deux pays a été signée le 22 janvier 2004 à Paris.

1/ Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Ce texte 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, la constatation et la sanction des infractions douanières, notamment dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants.

Des dispositions particulières du code des douanes (article 65.6) autorisent l'administration des douanes et droits indirects, « sous réserve de réciprocité, à fournir aux autorités qualifiées des pays étrangers tous renseignements susceptibles 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 demeure limité aux échanges de documents et d'informations. De plus, elles offrent 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 et davantage de possibilités de coopération, est jugé préférable.

L'intérêt de cette convention est donc, d'une part, de lutter plus efficacement contre les trafics frauduleux internationaux et, d'autre part, de prendre l'engagement avec les autres parties signataires de coopérer étroitement et de manière privilégiée, avec une meilleure sécurité juridique.

2/ Impact sur l'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.

3/ Impact sur d'autres intérêts généraux

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.

4/ Incidences financières

Aucune, excepté celles mentionnées dans le paragraphe précédent (assurer une meilleure perception des recettes fiscales de l'Etat et de l'Union européenne).

5/ Impact en termes de formalités administratives

Néant.

6/ Conséquences en termes de complexité de l'ordonnancement juridique.

Néant

7/ Incidences indirectes et involontaires.

Néant