

N° 186

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 janvier 2000

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'adhésion de la République française à la **convention internationale d'assistance mutuelle administrative** en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les **infractions douanières** (ensemble 11 annexes),*

Par M. André ROUVIÈRE,
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 Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, 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, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 137 (1999-2000).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. INTERNATIONALISATION DES FRAUDES ET COOPÉRATION INTERÉTATIQUE	4
A. LA FRAUDE DOUANIÈRE, UNE MENACE MULTIPLE.....	4
B. LA COOPÉRATION INTERÉTATIQUE.....	5
II. ANALYSE DU DISPOSITIF DE LA CONVENTION DE 1977	7
A. LE DISPOSITIF GÉNÉRAL DE LA CONVENTION.....	7
1. <i>Définitions, champ d'application et principes généraux</i>	7
2. <i>Les modalités de l'assistance</i>	8
3. <i>Les dispositions finales</i>	9
B. LES CONDITIONS D'ADHÉSION DE LA FRANCE.....	11
C. ANALYSE DES ANNEXES I, IX ET X.....	12
1. <i>L'annexe I relative à l'assistance spontanée</i>	13
2. <i>L'annexe IX relative à la centralisation des renseignements</i>	14
3. <i>L'annexe X relative à la lutte contre la contrebande de stupéfiants et de substances psychotropes</i>	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18
PROJET DE LOI	19
ANNEXE I - RÉSERVES ET DÉCLARATIONS FORMULÉES PAR LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE LORS DU DÉPÔT DE SON INSTRUMENT D'ADHÉSION	20
ANNEXE II - ETUDE D'IMPACT	21
ANNEXE III - PAYS AVEC LESQUELS LA FRANCE EST LIEE PAR DES ACCORDS BILATERAUX	24
ANNEXE IV - PAYS MEMBRES DE L'OMD	26
ANNEXE V - LISTE DES PAYS AYANT SIGNÉ OU RATIFIÉ LA CONVENTION DE NAIROBI	27

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'adhésion de la France à la convention internationale **d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières.**

Cette convention a été **signée à Nairobi le 5 juin 1977** sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Elle est entrée **en vigueur le 21 mai 1980**. Au 15 mai 1999, elle a été **ratifiée par 37 Etats sur les 150 membres de l'OMD**.

Cette convention multilatérale reprend très largement dans ses onze annexes thématiques les dispositions des conventions bilatérales traditionnelles de coopération douanière signées par la France ainsi que les stipulations de textes internationaux qu'elle a déjà acceptées.

Si la France a tardé à adhérer à cet instrument, c'est que, malgré la souplesse du texte, il lui était impossible, jusqu'à une période récente, de conditionner son adhésion à l'exercice de réserves. La France s'était, en effet, refusée à prendre des engagements internationaux qui seraient contraires à sa législation sur la protection des données personnelles. Ce n'est que depuis l'adoption d'un amendement à la convention permettant d'effectuer ces réserves que la France souhaite y adhérer.

La convention organise la coopération des Etats dans un domaine où elle est toujours nécessaire. En effet, les frontières ne doivent pas être un obstacle pour les douanes, alors qu'elles ne le sont plus guère pour les fraudeurs. Dans un monde où la fraude est internationale, les administrations douanières ne se doivent-elles pas d'agir à la même échelle ? C'est tout l'enjeu de cette convention.

I. INTERNATIONALISATION DES FRAUDES ET COOPÉRATION INTERÉTATIQUE

L'adhésion à la convention de Nairobi s'inscrit dans un contexte où les fraudes s'internationalisent, rendant plus nécessaire la coopération entre les Etats.

A. LA FRAUDE DOUANIÈRE, UNE MENACE MULTIPLE

La fraude douanière est multiforme et touche un très grand nombre de domaines. Par nature, elle est internationale et nécessite une réponse internationale.

Ainsi, en matière de **contrefaçon**, les douanes françaises ont saisi en 1998 plus de 2 300 000 objets. Les textiles représentent 15 %, les jouets 12 % et les articles de luxe 6 %. Les principaux pays d'origine sont la Corée, la Thaïlande, l'Italie et la Chine. La direction des douanes a obtenu **deux succès très importants en coopérant avec des Etats étrangers** : la saisie de 200 000 bouteilles de vodka en Allemagne, d'une valeur marchande d'un million de dollars et destinées au marché nord-américain ; la saisie en Argentine de deux tonnes de cédéroms pirates.

Le **trafic de tabac** est également très important : 181 tonnes et 138 tonnes saisies en 1997 et 1998 en direction essentiellement de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni.

La contrebande **d'alcool** a provoqué la saisie de plus de 160 000 litres en provenance d'Andorre et à destination du Royaume-Uni.

Les saisies de **drogue** atteignent plus de 40 tonnes. Les saisies de drogue synthétique sont en très forte progression. Elles ont été multipliées par 7 entre 1997 et 1998, marquant, au-delà des données statistiques, une réelle progression de ce trafic. Ces saisies ont conduit à l'interpellation de plus de 30 000 personnes en 1998.

Le commerce illicite des **armes**, munitions et explosifs a entraîné l'interpellation de près de 1 300 personnes et plus de 3 000 armes ont été saisies.

Mais le trafic touche également la **faune**. L'ivoire reste l'objet d'importantes saisies, plus de 1,6 tonne en 1998. Ont été également saisis plus de 500 animaux vivants et de nombreux objets issus d'espèces protégées dont le commerce est interdit.

Il convient d'ajouter le trafic **d'oeuvres d'art** qui frappe notre patrimoine : 544 oeuvres, pour un montant de 20 millions de francs, ont été saisies en 1998.

Face à cette menace, que votre rapporteur vient d'évoquer à grands traits à travers les saisies douanières qui ne sont évidemment que la partie émergée de l'iceberg, il est toujours plus nécessaire de développer la coopération avec nos partenaires.

B. LA COOPÉRATION INTERÉTATIQUE

Le principal organisme de coopération est l'**Organisation mondiale des douanes (OMD)**, anciennement dénommée « Conseil de coopération des douanes ». Elle a été créée par la **convention de Bruxelles du 15 décembre 1950**, entrée en vigueur le 4 novembre 1952. Son siège est à Bruxelles.

On compte aujourd'hui 150 Etats membres ¹, qui sont regroupés en six régions : Europe ; Amériques ; Extrême-Orient ; Asie du sud et Océanie ; Afrique orientale et australe ; Afrique du nord et Moyen-Orient ; Afrique occidentale et centrale.

Le **Conseil** de l'OMD est sa plus haute instance de décision qui réunit **une fois par an les directeurs généraux des douanes** des Etats membres.

Il est aidé par la **Commission de politique générale** chargée d'étudier toutes les questions importantes et de donner des avis sur ces sujets, ainsi que par un comité financier pour les questions financières.

Pour les problèmes de techniques douanières, le conseil est assisté par le **comité technique permanent**. Il se réunit deux fois par an et s'occupe de toutes les questions relevant des différents domaines douaniers tels que les procédures, l'informatisation, l'éthique etc. Sa principale mission est de donner des orientations aux comités techniques spécialisés.

L'OMD dispose par ailleurs **d'une structure permanente, le secrétariat général**, dont le responsable est chargé de coordonner l'activité du secrétariat, d'assurer la bonne gestion financière de l'organisation et de représenter l'OMD sur la scène internationale en développant des liens de partenariat avec les autres organisations internationales. Pour la première fois depuis sa création, le secrétaire général est un Français, M. Michel Danet, élu en juin 1998.

¹ La liste des Etats Parties à la convention figure en annexe IV du présent rapport.

Le **budget** de l'OMD est financé principalement par les contributions annuelles des membres. **La France est le 4^e contributeur** avec 4,1 millions de francs pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 1999 au 30 juin 2000 (5,20 % du budget) après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne.

L'OMD a pour **objectif principal**, par l'élaboration d'instruments internationaux, d'assurer **l'harmonisation et l'uniformisation des systèmes douaniers** afin de faciliter le commerce international.

Elle a également pour mission de **développer et favoriser la coopération douanière internationale** afin d'aider ses membres à lutter contre toutes les formes de fraudes douanières.

Dans ce but, elle met en œuvre une **stratégie articulée autour des trois axes** suivants :

- promouvoir l'assistance administrative mutuelle entre administrations douanières ;
- jouer un rôle d'information, de coordination et d'assistance technique (formations...) pour ses membres ;
- collaborer avec les organisations internationales impliquées dans la lutte contre la fraude.

Il faut enfin mentionner qu'une importante **coopération** existe **au niveau européen**. Elle fait l'objet de la convention dite « Naples I » de 1967 et Naples II, soumise actuellement au Parlement¹, et qui organise un système de coopération proche du « système Schengen ».

¹ Voir le rapport de notre collègue M.Robert Del Picchia.

II. ANALYSE DU DISPOSITIF DE LA CONVENTION DE 1977

La convention signée à Nairobi en 1977 fait figure de **convention « à la carte »** du fait de sa structure. Le corps de la convention comprend six chapitres fixant les conditions générales de fonctionnement et d'adhésion, tandis que, dans une seconde partie, sont énumérées les onze « annexes » de la convention qui délimitent le champ de la coopération ouvert à chaque Etat. Ce **dispositif** est donc particulièrement **souple et flexible**.

Votre rapporteur analysera d'abord les dispositions constituant « le corps de la convention » avant de préciser les conditions d'adhésion de la France et, plus particulièrement, le contenu des trois annexes auxquelles la France entend adhérer.

A. *LE DISPOSITIF GÉNÉRAL DE LA CONVENTION*

1. **Définitions, champ d'application et principes généraux**

Après avoir rappelé dans son préambule l'intérêt des Etats parties à la convention à coordonner leurs moyens de lutte contre les infractions douanières, la convention dans ses deux premiers chapitres définit les principaux termes et délimite son champ d'application.

Ainsi, dans **l'article premier**, sont définis les termes de législation douanière, d'infraction douanière, de fraude douanière, de contrebande, de droits et taxes à l'importation ou à l'exportation ou encore de personne.

L'« infraction » douanière est la violation ou la tentative de violation de la législation douanière.

La « fraude » douanière est une infraction par laquelle une personne trompe la douane et, par conséquent, élude en tout ou en partie, le paiement de droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, l'application de mesures de prohibition ou de restriction prévues par la législation douanière, ou obtient un avantage quelconque en enfreignant cette législation.

La « contrebande » est la fraude douanière consistant à passer clandestinement, par tout moyen, des marchandises à travers les frontières douanières.

Les définitions retenues sont proches des textes bilatéraux négociés par la France avec ses pays partenaires (voir liste en annexe III). Les définitions figurant dans les conventions de 1988 des Nations unies relatives au trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, dites « conventions de Vienne », ne sont pas visées, étant postérieures à la présente convention.

Le chapitre II (articles 2, 3 et 4) fixe **le champ d'application de la convention**. **L'article 2** est un des articles les plus importants de la convention. Son paragraphe 1 énonce **le principe** selon lequel les administrations douanières des parties se prêtent **mutuellement assistance en vue de prévenir, rechercher et réprimer les infractions douanières**. Cette aide peut être demandée au cours du déroulement d'une enquête ou dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative, dans les limites des compétences de l'administration douanière demanderesse ou requise.

La demande d'assistance prévue par l'article 2, paragraphe 1 **ne vise ni les demandes d'arrestation, ni le recouvrement de droits, taxes, impositions, amendes** ou de toute autre somme.

L'article 3 énonce une **limite importante** au principe d'aide mutuelle. Ainsi, lorsqu'une partie contractante estime que l'assistance qui lui est demandée serait de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité ou à ses autres intérêts essentiels ou encore à porter préjudice aux intérêts commerciaux légitimes des entreprises publiques ou privées, elle peut refuser de l'accorder ou décider de l'accorder sous réserve.

A ce sujet, on remarquera que la réserve des intérêts commerciaux est particulièrement importante car elle peut recouvrir un domaine extrêmement large. En outre, ce refus n'a pas à être motivé, contrairement aux dispositions habituelles des accords bilatéraux. Toutefois, la présente convention ne fait pas obstacle à leur application (article 11).

La convention est fondée sur **le principe de réciprocité**. C'est-à-dire que chaque Etat partie n'est engagé que dans la limite des annexes auxquelles il souscrit et dans la mesure où l'Etat partie lui demandant une aide a lui-même souscrit aux mêmes annexes.

2. Les modalités de l'assistance

Le chapitre III de la convention est consacré aux **modalités générales d'assistance**. **L'article 6** précise que les **communications** entre parties contractantes ont lieu **directement entre administrations douanières**. Les services ou les fonctionnaires responsables de ces communications sont répertoriés par le Secrétaire général de l'OMD (Organisation mondiale des

douanes) dans un souci d'efficacité et de rapidité. Il est également du rôle du Conseil de l'OMD, selon **l'article 9**, d'inciter les administrations douanières des parties à faire en sorte que les services concernés soient en **relations personnelles et directes**. Les réponses doivent être fournies « dans les meilleures conditions de délai » (article 6-3). **L'article 7** donne un cadre général formel aux demandes d'assistance : elles doivent être présentées **par écrit**, dans une langue « acceptable » par les parties contractantes en cause ou éventuellement traduites. La convention dispose qu'une demande formulée en français ou en anglais ou traduite dans l'une de ces langues doit être acceptée. Enfin, en cas d'urgence, une demande peut être formulée oralement et suivie d'une éventuelle confirmation écrite.

La convention précise, dans son **article 8**, que **les frais** d'experts et de témoins sont à la charge de la partie requérante. Les parties renoncent, en revanche, à réclamer le paiement de tous les autres frais.

En outre, les documents et autres éléments d'information communiqués font l'objet d'une **protection** spécifique édictée par **l'article 5**. C'est une disposition particulièrement importante aux yeux de la France qui est soucieuse de préserver la confidentialité des informations qu'elle délivre, notamment les informations à caractère personnel. Ainsi, ces informations ne doivent être utilisées qu'aux fins de la présente convention et sous les conditions que l'administration douanière qui les a fournies aurait stipulées. Ces informations bénéficient du même niveau de protection que si ces informations avaient été normalement obtenues dans le pays requérant. Ces renseignements ne peuvent être utilisés à d'autres fins qu'après le consentement écrit et exprès de celui qui les a fournis.

Le chapitre V délimite **le rôle du Conseil de l'OMD et du Comité technique permanent** dans le cadre de la présente convention. Le Conseil reçoit une mission très large de « gestion et de développement » de la convention. Les missions du comité technique permanent sont, elles, plus précises. Il peut proposer au Conseil des projets d'amendement, fournir des avis sur l'interprétation de la convention. Il assure la liaison avec les autres organisations internationales intéressées. Il peut également prendre toutes les mesures susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la convention et notamment de nouvelles méthodes ou procédures.

3. Les dispositions finales

Les **dispositions finales** font l'objet du chapitre VI.

Les différends entre parties ne relèvent que de la négociation directe entre celles-ci (article 14).

Selon l'**article 15**, tout Etat souhaitant adhérer à la convention doit **spécifier la où les annexes qu'il accepte, sachant qu'il doit au moins accepter l'une d'entre elles**. Il peut ultérieurement déclarer accepter une ou plusieurs autres annexes.

Les unions douanières ou économiques **peuvent également devenir parties contractantes** à la présente convention, en même temps que leurs Etats membres ou ultérieurement, mais ne disposent pas du droit de vote. **L'Union européenne n'est pas membre** de la Convention de Nairobi et ne semble pas vouloir l'être. Elle a en revanche adhéré à la convention de Kyoto relative à la simplification et à l'harmonisation des régimes douaniers de 1974 et examine actuellement les conditions d'adoption du protocole d'amendement à cette convention signé en juin 1999. Elle est également membre de la convention sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises de 1988 et de la Convention d'Istanbul de 1993 relative à l'admission temporaire.

En outre, la convention a fait l'objet selon la procédure des articles 12, 20 et 21, de **deux amendements**.

Le premier est entré en vigueur le 27 juillet **1989** et est relatif à l'**article 15**. Il vise à l'**extension du nombre des parties** à la convention. En effet, à l'origine la convention n'était ouverte à la signature, puis au-delà du 30 juin 1978, à l'adhésion qu'aux pays membres de l'Organisation mondiale des douanes. Mais l'OMD ne réunit « que » 150 membres sur les 188 que compte l'ONU. L'amendement permet donc désormais à un pays membre de l'ONU mais non membre de l'OMD d'adhérer directement à la convention de Nairobi.

Le second amendement, entré en vigueur le 7 octobre **1995**, a modifié l'**article 18**. Dans sa rédaction originelle, l'article 18 excluait qu'une partie puisse faire des réserves. L'OMD estimait que le texte de la convention était assez souple et incluait des clauses de sauvegarde suffisantes pour ne pas nécessiter l'expression de réserves. Aux termes de ces clauses :

- les Etats peuvent adhérer à un nombre restreint d'annexes ;
- l'article 3 permet de refuser l'assistance dans des termes très généraux et sans motivation ;
- plusieurs clauses permettent par ailleurs à l'administration douanière de se prévaloir de dispositions internes si une demande d'assistance administrative est exorbitante par rapport à ses compétences.

La possibilité d'émettre des réserves était donc initialement perçue comme un affaiblissement de la convention. Pourtant, cette impossibilité a

constitué un frein à l'adhésion de certains Etats, dont la France, de telle sorte qu'**il a finalement été décidé d'ouvrir la faculté d'émettre des réserves.**

B. LES CONDITIONS D'ADHÉSION DE LA FRANCE

L'interdiction initiale de formuler des réserves a conduit la France à différer son adhésion à la convention de Nairobi. En vertu de l'article 18 de la convention amendé en 1995, la France émettra **deux réserves** lors de son adhésion (cf. annexe I).

La **première réserve** a pour objet de **faire prévaloir les procédures d'entraide judiciaire internationale** sur celles de l'assistance administrative dans le cas d'infractions douanières faisant l'objet de **poursuites pénales**, conformément à un choix constant des autorités françaises.

La **seconde réserve interdit la diffusion et l'utilisation par la France de données à caractère personnel** lors d'échange de renseignements avec l'OMD en application de la convention. Elle est destinée à ne pas mettre notre engagement multilatéral en contradiction avec notre législation et, en particulier, avec la loi « informatique et libertés ».

Par ailleurs, la France prévoit d'**accepter trois des onze annexes soit les annexes I, IX et X**, qui s'appliqueront au territoire douanier de la République française tel que défini dans l'article 1^{er} du Code des douanes.

L'**Annexe X** a été retenue par l'administration des douanes dès 1979. Selon les informations de votre rapporteur, ce choix se justifiait par l'importance de la coopération internationale et de l'échange d'informations dans le domaine de la **lutte contre les stupéfiants**. L'administration des douanes a d'ailleurs toujours, parmi ses missions prioritaires, la lutte contre le trafic de drogue et saisis, selon les années, entre 75 et 80 % de la totalité des quantités de stupéfiants saisis en France par l'ensemble des services répressifs.

Le choix des **annexes I et IX** qui portent toutes les deux sur **l'échange de renseignements** est significatif de l'importance et de la primauté accordées par la douane à l'échange d'information dans le but de prévenir, rechercher et réprimer les infractions douanières et afin de favoriser le ciblage des contrôles.

Par ailleurs, si cette convention reprend effectivement l'ensemble des dispositions prévues dans le cadre des conventions bilatérales, il n'a pas été jugé opportun d'accepter à ce stade des annexes supplémentaires afin de ne pas engager la France - et des moyens douaniers importants - sans bénéficier des garanties juridiques suffisantes quant aux autres Etats parties à la convention. Cette garantie d'une sécurité juridique équivalente à celle qu'offre

la France, n'est apportée que par l'annexe X, la grande majorité des Etats membres de l'OMD signataires de la convention de Nairobi ayant d'autre part adhéré à la convention de Vienne de 1988 sur la lutte contre les stupéfiants et psychotropes.

Les annexes I et IX ne portent quant à elles que sur des échanges d'informations (non nominatives), de pratiques et de savoir-faire sans impliquer de coopération opérationnelle concrète.

C. ANALYSE DES ANNEXES I, IX ET X

Sur les onze annexes de la convention, les neuf premières annexes reprennent, successivement et indépendamment les unes des autres, les dispositions rassemblées habituellement dans le corps des conventions bilatérales classiques. Cette différenciation a pour but de permettre à un plus grand nombre de pays d'y adhérer.

Elles ont pour sujet :

- l'assistance spontanée (I),
- l'assistance sur demande en matière de détermination des droits et taxes à l'importation ou l'exportation (II),
- l'assistance sur demande en matière de contrôles (III),
- l'assistance sur demande en matière de surveillance (IV),
- les enquêtes et notifications effectuées sur demandes pour le compte d'une autre partie contractante (V),
- les dispositions des agents des douanes devant des tribunaux à l'étranger (VI),
- la présence des agents des douanes d'une partie contractante sur le territoire d'une autre partie contractante (VII),
- la participation à des enquêtes à l'étranger (VIII),
- la centralisation des renseignements (IX).

Les annexes X et XI reprennent les dispositions d'assistance mais de manière thématique :

- lutte contre la contrebande de stupéfiants et de substances psychotropes (X),

- lutte contre la contrebande d'objets d'art et d'antiquité et d'autres biens culturels (XI).

Au 30 juin 1999, 38 Etats étaient parties à la convention de Nairobi. Sur ces 38 Etats (cf. annexe V) :

- **32** ont accepté **l'annexe X**,
- **29** **l'annexe I**,
- **27** **l'annexe III et l'annexe IX**,
- 24 **l'annexe XI**,
- 23 **l'annexe II**,
- 22 **l'annexe IV**,
- 20 **les annexes V et VI**,
- 18 **l'annexe VIII**,
- 17 **l'annexe VII**.

Comme votre rapporteur l'a souligné plus haut, la France n'accepte que trois des onze annexes : les annexes I, IX et X.

1. L'annexe I relative à l'assistance spontanée

Cette annexe vise à **favoriser la communication spontanée d'informations** au profit d'une partie contractante intéressée. Les informations communiquées dans ce cadre ont été obtenues dans le cadre normal des activités de l'administration douanière qui les communique et non pas sur demande.

Ces informations sont relatives à **toute infraction douanière grave** qui pourrait être commise sur le territoire d'une partie contractante. Elles concernent notamment les déplacements de personnes, les mouvements de marchandises ou de moyens de transports.

Il y est, en outre, fait explicitement mention des informations se rapportant « aux infractions douanières et notamment à de **nouveaux moyens ou méthodes employés pour les commettre** ».

2. L'annexe IX relative à la centralisation des renseignements

L'annexe IX prévoit la création et la tenue d'**un fichier central de renseignements par le Secrétaire général de l'OMD** (article 2). Ce fichier doit rassembler des informations présentant un intérêt sur le plan international. Elles sont fournies par les parties (article 1er). Il revient au Secrétaire général d'en effectuer l'exploitation (résumés, études) et de procéder à leur mise à jour. Dans cette tâche, le Secrétaire général peut être amené à demander aux parties des informations complémentaires (article 3). Le Secrétaire général communique les informations aux parties contractantes concernées soit spontanément (article 4), soit sur leur demande (article 5).

Les restrictions portées par une partie contractante à certaines informations doivent être respectées (article 6). Toute partie a également la possibilité d'en demander le retrait (article 7).

Les règlements spécifiques à chaque type d'information sont décrits dans **trois parties**. La première concerne **les personnes** physiques et morales respectivement dans les cas de contrebande ou d'autres infractions douanières. La seconde concerne les notifications relatives aux **méthodes de contrebande et autres fraudes** y compris par faux, falsification et contrefaçon. La troisième a pour objet **les navires utilisés pour la contrebande**.

S'agissant des personnes, les notifications doivent fournir des renseignements relatifs aux personnes condamnées à titre définitif et éventuellement aux personnes soupçonnées ou appréhendées en flagrant délit. Ne doivent être communiquées que les informations relatives à des infractions sanctionnées par une peine de prison ou une amende de plus de 2 000 dollars des Etats-Unis.

La centralisation des renseignements concernant les méthodes de fraude a pour but d'accélérer leur connaissance et d'en limiter la propagation. Ainsi, la convention précise que « *les parties contractantes indiquent tous les cas d'utilisation de chaque méthode connue de contrebande ou autres fraudes ainsi que les méthodes nouvelles ou insolites [...], de telle sorte que l'on puisse déceler les tendances en ce domaine* ».

Les informations sur les navires visent la constitution d'un fichier de tous les navires utilisés pour la contrebande dans des affaires de niveau international.

Il faut remarquer que l'annexe IX ne fait que **reprendre les recommandations datant du 8 juin 1967 et du 22 mai 1975 de l'OMD et qui avait été acceptées par la France**. On note une seule différence, l'annexe IX de la convention de 1977 ne reprenant pas l'annexe IV, relative aux

marchandises se prêtant plus particulièrement à la fraude, des recommandations de 1967 et 1975.

3. L'annexe X relative à la lutte contre la contrebande de stupéfiants et de substances psychotropes

L'annexe X a fait l'objet d'**un choix précoce**, dès 1979, et aurait justifié l'adhésion à la convention si l'expression de réserves avait été possible plus tôt. En effet, comme l'annexe IX, elle **reprend des textes déjà acceptés** par la France, la recommandation du 8 juin 1971 notamment.

L'annexe X de la convention de 1977 **s'inscrit en complément** des dispositions nationales et des conventions internationales de 1961 sur les stupéfiants et de 1971 sur les psychotropes (article 1^{er}).

Elle peut **s'appliquer aux opérations financières liées** à cette contrebande (article 2).

L'annexe X recouvre l'échange spontané de renseignements, l'assistance sur demande en matière de surveillance, les enquêtes effectuées pour le compte d'une autre partie, l'intervention des agents des douanes d'une Partie contractante sur le territoire d'une autre partie contractante et la centralisation des renseignements dans les domaines des personnes, des méthodes et des navires. En réalité, cette annexe reprend une très grande partie des points traités dans les annexes précédentes. Leur application dans un domaine particulier est ainsi possible, alors qu'en général elle aurait pu être refusée par les Etats.

Votre rapporteur n'analysera ici que **les dispositions** qui n'ont pas été encore examinées et **que la France n'accepte que dans le cadre spécifique de la lutte contre la drogue.**

Ainsi, **une surveillance spéciale** pendant une période déterminée pourra être demandée, il en est de même **d'enquêtes effectuées pour le compte d'une autre partie.** Les **dépôts devant les tribunaux** français d'agents étrangers ou d'agents français à l'étranger seront également possibles en qualité de témoins ou d'experts (article 6). En outre, des agents pourront **se rendre à l'étranger à l'occasion de la recherche ou de la constatation de fraude** (article 7). Ils pourront **participer à des enquêtes** (article 8).

L'annexe X de la présente convention **peut être rapprochée de la Convention des Nations Unies** sur le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes **de 1988.** D'une certaine manière, elle l'intègre parmi les outils de sa mise en œuvre, puisque l'article 9 de la convention de 1988

prévoit une coopération renforcée des Etats sur la base d'accords bilatéraux et multilatéraux. Toutefois, en raison de son antériorité, la convention de Nairobi ne comprend pas certaines démarches comme la création d'équipes mixtes, la fourniture d'échantillons, l'échange et le détachement d'agents de liaison. La Convention des Nations Unies innove également en ce qui concerne l'assistance aux Etats de transit (article 10) et la procédure des livraisons surveillées (article 11). Elle ajoute également la surveillance des transporteurs commerciaux (article 15) aux moyens déjà très complets de l'annexe X.

Rappelons, enfin, que l'annexe X est l'annexe la plus souvent acceptée par les Etats.

CONCLUSION

L'adhésion de la France à la convention de Nairobi lui permettra de participer à un système juridique qui réunit déjà près de 40 Etats. Son adhésion **complétera et consolidera le dispositif de coopération** existant. Elle donnera plus de cohérence aux engagements déjà pris par la France au niveau bilatéral et au niveau multilatéral dans le cadre de l'OMD.

L'adhésion de la France pourrait également avoir **valeur d'exemple**. On peut espérer que l'adhésion française aura **un effet d'entraînement** sur d'autres Etats.

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

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi lors de la séance du mercredi 26 janvier 2000.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé entre les commissaires.

M. Xavier de Villepin, président, ainsi que M. Michel Caldaguès, se sont interrogés sur le fonctionnement d'une convention « à la carte » où chaque Etat peut choisir le niveau d'engagement qu'il contracte et son incidence sur les obligations souscrites par la France. M. Michel Caldaguès a indiqué qu'il ne pourrait en l'état souscrire au dispositif, sauf à recueillir du ministre des informations complémentaires.

M. André Rouvière, rapporteur, a précisé à M. Emmanuel Hamel que la France n'avait accepté que trois des onze annexes intégrées au dispositif de la convention.

M. André Rouvière a ensuite indiqué que cette formule « à la carte » permettrait au plus grand nombre d'Etats possible de participer, sous une forme ou sous une autre, à la coopération internationale, sans être dissuadés par un niveau d'engagement trop élevé. Cette formule de réserves ou de choix de dispositions, a précisé le rapporteur, est d'ailleurs fréquente en droit international.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la commission a approuvé le projet de loi.

PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée l'adhésion de la République française à la convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (ensemble 11 annexes), faite à Nairobi le 9 juin 1997 et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 137 (1999-2000).

**ANNEXE I -
RÉSERVES ET DÉCLARATIONS
FORMULÉES PAR LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LORS DU DÉPÔT DE SON INSTRUMENT D'ADHÉSION**

En vertu de l'article 18 de la Convention, la France formule les réserves suivantes :

- dans tous les cas où les infractions douanières visées à l'article 2 de la Convention font l'objet de poursuites judiciaires en cours, la France fait prévaloir les procédures d'entraide judiciaire internationale sur l'assistance mutuelle organisée par la présente Convention.

- la France s'interdit d'introduire dans le système d'information centralisé visé à l'article 2 et sq. de l'annexe IX et à l'article 10 et sq de l'annexe X des données nominatives concernant les personnes physiques. Elle ne fournit ni ne reçoit de telles données destinées à renseigner la première partie du fichier central décrite aux articles 8, 9, 10, 11 et 12 de l'annexe IX et aux articles 15 et 16 de l'annexe X, ainsi que la troisième partie du fichier central décrite à l'article 16 de l'annexe IX et à l'article 21 de l'annexe X.

Conformément à l'article 15 paragraphe 3 de la Convention, la France déclare accepter l'annexe I relative à l'assistance spontanée, l'annexe IX relative à la centralisation des renseignements et l'annexe X relative à l'assistance en matière de lutte contre la contrebande de stupéfiants et de substances psychotropes.

Conformément à l'article 17 de la Convention, la France déclare que la Convention et ses annexes I, IX et X s'appliquent au territoire douanier de la République française tel que défini à l'article premier du Code des douanes national.

ANNEXE II - ETUDE D'IMPACT¹

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

La Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières préparée sous l'égide du Conseil de coopération douanière, connu désormais sous l'appellation d'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), a été signée à Nairobi le 9 juin 1977. Elle est entrée en vigueur le 21 mai 1980.

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 répression des infractions douanières.

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 ils ont été perpétrés. 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 ainsi un des instruments privilégiés de la coopération administrative douanière.

Au niveau national, 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 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 (cf. article 5 de la convention de Nairobi).

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

Au niveau bilatéral, la France s'est engagée tôt sur la voie de la coopération internationale puisque dès 1936 elle a signé avec les Etats-Unis d'Amérique son premier accord d'assistance administrative. A ce jour, 31 conventions ont été signées, une dizaine sont en cours de négociation.

Cette même volonté s'est manifestée au niveau multilatéral, que ce soit au sein de l'Union européenne ou dans le cadre d'organisations internationales. S'agissant de l'Union européenne, la mise en place de mécanismes de coopération administrative (accord de Naples I signé en 1967, en vigueur, et accord de Naples II signé en décembre 1997 et en cours de ratification) a accompagné le mouvement de libéralisation des échanges et la suppression des formalités douanières.

La volonté d'améliorer la coopération entre administrations douanières est aussi l'un des objectifs majeurs de l'Organisation Mondiale des Douanes. Plusieurs instruments existants en témoignent :

- les résolutions ou déclarations, non juridiquement contraignantes, qui ont pour objectif d'inviter les Etats à prêter attention à des questions particulières de lutte contre la fraude,

- les recommandations qui ont été reconnues, dès l'origine, comme constituant l'un des moyens pratiques les plus efficaces pour assurer aux régimes douaniers le plus haut degré d'harmonisation et d'uniformité. Elles n'ont pas la valeur contraignante des conventions mais les administrations douanières des Etats notifient au Secrétariat général de l'OMD leur acceptation d'une recommandation ainsi que la date et les conditions de leur mise en œuvre,

- les conventions internationales telles celles de Nairobi ou encore la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers adoptée à Kyoto le 18 mai 1973, qui présentent un cadre juridique plus complet et plus contraignant à l'égard des Parties.

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 sécurité juridique garantie.

2. 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.

. *en matière 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 (lutte contre la drogue, le trafic d'armes et d'explosifs, de cigarettes, de déchets nocifs, de produits radioactifs etc.) ;

- d'assurer la protection des entreprises françaises et européennes contre les menaces d'irrégularité liées aux échanges internationaux (concurrence déloyale, contrefaçons etc.) ;

- d'assurer une meilleure protection de l'environnement (protection des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction, lutte contre le trafic des déchets nocifs etc.) ;

- de protéger le patrimoine culturel (lutte contre le trafic frauduleux d'oeuvres d'art notamment).

. *en matière financière* : Assurer une meilleure perception des recettes fiscales de l'Etat et de l'Union européenne.

. *en matière de simplification de formalités administratives* : Sans objet.

. *en matière de complexité de l'ordonnancement juridique* : L'adhésion à la Convention de Nairobi vient compléter et conforter le dispositif juridique existant, tant bilatéral (conventions bilatérales d'assistance administrative mutuelle en matière douanière signées par la France -au nombre de 31- que multilatéral (conventions des Nations unies relatives à la lutte contre le trafic de stupéfiants et de psychotropes, recommandations ou conventions signées dans le cadre de l'OMD, conventions européennes).

**ANNEXE III -
PAYS AVEC LESQUELS LA FRANCE EST LIEE PAR DES
ACCORDS BILATERAUX**

Algérie	convention du 10 septembre 1985
Autriche	convention du 29 février 1980
Bénin	convention du 28 mars 1962
Brésil	convention du 18 mars 1993 avenant du 4 novembre 1994
Burkina-Faso	convention du 4 février 1986
Canada	convention du 9 janvier 1979
Cameroun	convention du 16 janvier 1963
Comores	convention du 29 avril 1987
Côte d'Ivoire	convention du 19 octobre 1962
Cuba	convention du 8 novembre 1996
Espagne	convention du 30 mai 1962
Etats-Unis	convention du 3 décembre 1993
Finlande	convention du 5 mai 1988
Gabon	convention du 13 février 1974
Madagascar	convention du 25 janvier 1990
Mali	convention du 27 avril 1990
Maroc	convention du 16 janvier 1990
Mauritanie	convention du 10 septembre 1963
Maurice	convention du 5 avril 1991
Mexique	convention du 14 février 1984 avenant du 7 novembre 1991 ¹ accord de coopération du 6 octobre 1997 ¹

¹ *Avenant en matière de lutte contre le trafic e stupéfiants.*

Niger	convention du 29 novembre 1962
Pologne	convention du 29 janvier 1997
Sénégal	convention du 29 mars 1974
Suède	convention du 27 octobre 1983
Tchad	convention des 23-29 mars 1963
	convention du 6 mars 1976
République tchèque	convention du 13 février 1996
Russie	accord de coopération du 4 juillet 1989 ⁽²⁾
Ukraine	convention du 9 juillet 1997
Venezuela	accord de coopération du 10 octobre 1989 ⁽²⁾
Yougoslavie (Bosnie, Slovénie, République yougoslave, Macédoine, Croatie)	convention du 28 avril 1971

D'autres conventions d'assistance administrative mutuelle sont en cours d'approbation par la partie française

Afrique du sud	texte signé le 26 juin 1998 à Johannesburg
Slovaquie	texte signé le 27 mai 1998 à Paris
Hongrie	texte signé le 26 février 1998 à Budapest
République de Macédoine	texte signé le 29 janvier 1998 à Paris
Fédération de Russie	texte signé le 31 octobre 1997 à Moscou

¹ Accord bilatéral (*interministériel*) spécifique à la lutte contre l'usage et le trafic illicites de stupéfiants et de psychotropes

ANNEXE IV - PAYS MEMBRES DE L'OMD

Afrique du Sud	Finlande	Namibie
Albanie	France	Népal
Algérie	Gabon	Nicaragua
Allemagne	Gambie	Niger
Andorre	Géorgie	Nigeria
Angola	Ghana	Norvège
Arabie Saoudite	Grèce	Nouvelle-Zélande
Argentine	Guatemala	Ouganda
Arménie	Guinée	Ouzbékistan
Australie	Guyana	Pakistan
Autriche	Haïti	Panama
Azerbaïdjan	Hong Kong Chine	Paraguay
Bahamas	Hongrie	Pays-Bas
Bangladesh	Inde	Pérou
Barbade	Indonésie	Philippines
Bélarus	Iran (Rép. islamique)	Pologne
Belgique	Iraq	Portugal
Bénin	Irlande	Qatar
Bermudes	Islande	Rép.arabe syrienne
Bolivie	Israël	Rép. centrafricaine
Botswana	Italie	Rép. tchèque
Brésil	Jamahiriya arabe libyenne	Roumanie
Brunei Darussalam	Jamaïque	Royaume-Uni
Bulgarie	Japon	Russie (Fédération)
Burkina Faso	Jordanie	Rwanda
Burundi	Kazakstan	Sénégal
Cameroun	Kenya	Sierra Leone
Canada	Koweït	Singapour
Cap Vert	ancienne Rép.yougoslave Macéd.	Slovaquie
Chili	Lesotho	Slovénie
Chine	Lettonie	Soudan
Chypre	Liban	Sri Lanka
Colombie	Liberia	Suède
Comores	Lituanie	Suisse
Congo (Rép.démocr.)	Luxembourg	Swaziland
Congo (Rép. du)	Macao	Tadjikistan
Corée (Rép. de)	Madagascar	Tanzanie
Côte d'Ivoire	Malaisie	Thaïlande
Croatie	Malawi	Togo
Cuba	Maldives	Trinité et Tobago
Danemark	Mali	Tunisie
Egypte	Malte	Turkménistan
Emirats arabes unis	Maroc	Turquie
Equateur	Maurice	Ukraine
Erythrée	Mauritanie	Uruguay
Espagne	Mexique	Venezuela
Estonie	Moldova	Vietnam
Etats-Unis	Mongolie	Yémen
Ethiopie	Mozambique	Zambie
Fidji	Myanmar	Zimbabwe

**ANNEXE V -
LISTE DES PAYS AYANT SIGNÉ OU RATIFIÉ
LA CONVENTION DE NAIROBI**

Pays	Date de ratification ou d'adhésion	Annexes acceptées
Afrique du Sud	10-08-1993	I, II, III, VI
Algérie	27-10-1988	I, II, III, IX
Arabie Saoudite	18-03-1985	toutes
Australie	03-11-1986	I, II
Autriche	signée, non ratifiée	
Canada	19-09-1990	X
Côte d'Ivoire	10-10-1983	toutes
Cuba	03-11-1985	I, IX, X, XI
Finlande	07-06-1985	I, III, IV, IX, X
Inde	20-06-1988	toutes
Indonésie	19-08-1993	I, III, IV, IX, X, XI
Iran	06-01-1998	XI
Irlande	29-09-1983	X
Islande	signée, non ratifiée	
Italie	18-05-1983	X
Jordanie	09-08-1978	toutes
Kenya	31-08-1983	toutes
Lettonie	04-03-1997	toutes
Malaisie	26-03-1979	toutes
Malawi	23-06-1978	toutes
Maroc	21-02-1980	toutes
Maurice	01-02-1985	toutes
Niger	06-09-1989	II, V, VI, IX, X, XI
Nigeria	25-06-1984	toutes
Norvège	25-03-1985	I, III, IV, IX, X, XI
Nouvelle-Zélande	30-10-1984	toutes
Ouganda	11-07-1989	toutes
Pakistan	29-07-1979	toutes
République tchèque	09-06-1999	toutes sauf IX
Royaume-Uni	18-03-1983	X
Russie	13-12-1994	X
Sénégal	18-03-1992	toutes
Sri Lanka	19-12-1984	I, IX, X, XI
Suède	03-05-1983	I, III, IV, VIII, IX, X
Tadjikistan	20-08-1997	X
Togo	15-05-1991	toutes
Tunisie	28-09-1983	I, II, III, V, IX, X, XI
Turquie	25-08-1982	I, II, III, VI, IX, X, XI
Zambie	21-05-1984	I à V
Zimbabwe	14-06-1982	toutes