

Document
mis en distribution
le 28 décembre 1999

N° 2024

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la convention
d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la République slovaque
pour la prévention, la recherche et la poursuite des fraudes
douanières*,

PAR M. FRANCOIS LONCLE,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **150, 190** et T.A. **90** (1998-1999)

Assemblée nationale : **1425**

Traités et conventions

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, François Loncle, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reyman, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - L'évolution récente de la Slovaquie renforce LA nécessité d'une coopération douanière forte et efficace	7
A - La démocratisation du régime se traduit par une plus grande ouverture	7
B - Les relations bilatérales entre la France et la Slovaquie vont donc se développer	9
II - Un dispositif de coopération douanière devenu classique	11
A - Un champ d'application traditionnel	11
B - Des procédures de coopération classiques	11
C - Les limites de la coopération douanière	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis tend à autoriser l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle signée à Paris le 27 mai 1998 entre la France et la Slovaquie, pour la prévention, la recherche et la poursuite des fraudes douanières.

Ce type de convention bilatérale vise à permettre une coopération directe entre les services douaniers des pays concernés afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre les fraudes. De tels accords sont donc particulièrement utiles avec les pays qui développent leurs échanges commerciaux avec la France, qui en a conclu avec de nombreux pays d'Europe centrale et orientale.

La conclusion d'un tel accord avec la Slovaquie, alors que celle-ci a accentué sa stratégie d'ouverture, se justifie donc pleinement.

I - L'évolution récente de la Slovaquie renforce la nécessité d'une coopération douanière forte et efficace

A - La démocratisation du régime se traduit par une plus grande ouverture

Depuis que la convention dont il vous est demandé d'autoriser l'approbation a été signée le 27 mai 1998 le visage de la Slovaquie a considérablement évolué. Ce changement rend encore plus nécessaire une coopération douanière entre la France et la Slovaquie. En effet, la France n'a signé qu'un nombre restreint de conventions de ce type, environ une trentaine. De tels accords se justifient lorsqu'existent d'importants courants bilatéraux : c'est pourquoi la France en a conclu avec la majorité des pays d'Europe centrale et orientale au moment où ils s'intégraient à l'économie européenne.

Ainsi, grâce à l'évolution intervenue depuis les élections de septembre 1998, la Slovaquie paraît aujourd'hui désireuse de mener une véritable **politique d'ouverture**. Alors que la Slovaquie de l'ancien premier ministre Meciar se caractérisait surtout par une attitude nationaliste et de repli sur soi, le nouveau gouvernement de coalition a montré de réels signes d'ouverture, par exemple en direction de la minorité hongroise, avec le vote en juillet 1999 d'une loi sur les langues minoritaires, ou par son attitude favorable à l'OTAN durant les frappes aériennes au Kosovo. Le pays est en effet gouverné depuis les élections législatives des 25 et 26 septembre 1998 par une large coalition allant du centre-droite à la gauche, et incluant le parti de la minorité hongroise. Cette coalition dispose de plus des trois cinquièmes des sièges au Conseil national, ce qui lui a permis de réviser la Constitution pour établir une élection du Président de la République au suffrage universel direct.

La Slovaquie s'est donc démocratisée avec le départ de M. Meciar et la fin de ses méthodes musclées. Depuis le 29 mai dernier, un nouveau Président de la République a été démocratiquement élu, M. Rudolf Schuster, mettant ainsi fin à 14 mois de vacance de cette charge suite à un véritable « coup de force » mené par M. Meciar en mars 1998. En raison de cette démocratisation, le pays a fait des progrès importants et rapides dans la voie de l'adhésion à l'Union européenne, alors qu'il avait été écarté des pays « présélectionnés » par la Commission en juillet 1997. On peut aujourd'hui penser que la Slovaquie participera à la première vague d'élargissement de l'Union vers les pays d'Europe centrale et orientale. En effet, la Commission s'est déclarée favorable à l'ouverture de négociations préalables à l'adhésion avec la Slovaquie dans son rapport du 13 octobre

1999. En conséquence, la Slovaquie fait partie des six nouveaux pays avec lesquels le Conseil européen tenu à Helsinki le 10 décembre 1999 a décidé d'engager les négociations d'adhésion. Certes, des progrès restent à faire, concernant notamment l'indépendance de la justice, la protection de la minorité tzigane, la lutte contre le crime organisé et la corruption ou le renforcement **des capacités administratives**.

Ces perspectives réelles d'intégration de la Slovaquie à l'Union européenne à moyen terme doivent nous faire prendre conscience que les futures frontières extérieures de l'Union vont se déplacer vers l'est, la frontière slovaco-ukrainienne sera l'une de celle-ci. Les accords de coopération administrative en matière douanière signés avec les PECO candidats sont ainsi un moyen pour la France de contribuer aux nécessaires progrès que les administrations douanières de ces pays doivent faire dans la perspective de leur adhésion à l'Union européenne.

En outre, les frontières slovaques sont dorénavant et déjà un sujet de préoccupation pour l'Union européenne. En effet, la frontière austro-slovaque constitue l'une des frontières extérieures actuelles de l'Union. Or, une attention particulière doit être portée aux zones qui permettent d'accéder à l'espace communautaire. En effet, la Slovaquie se trouve sur la route des Balkans, laquelle est suivie par des trafics de toute nature (drogue, armes, cigarettes...), mais plus particulièrement par les livraisons d'héroïne en provenance du Moyen-Orient, dont une grande partie transite par la Slovaquie. Une coopération douanière donne souvent des résultats tangibles dans la lutte contre le trafic de drogue lorsque les administrations douanières des deux parties se montrent déterminées dans ce sens. Or, les douanes slovaques semblent désireuses de s'attaquer au trafic de drogue si l'on en juge par les saisies importantes qui ont été effectuées par les services slovaques (12,9 tonnes de haschich, 11,3 kg d'héroïne en 1998) ou par les opérations menées (opérations de contrôle sur des ensembles routiers, demande de **filature...**).

De plus, dans l'immédiat, l'ouverture de l'économie slovaque sur l'extérieur rend très important une coopération douanière poussée. En effet, le nouveau gouvernement slovaque a entrepris les réformes économiques structurelles indispensables. Si celle-ci connaissait des taux de croissance appréciables, elle était encore largement une économie de type administrée, dont la croissance était liée à des projets souvent démesurés. Ainsi, des réformes de grande ampleur ont été entreprises, par exemple dans le secteur bancaire, afin de rendre le pays plus attractif aux investissements étrangers.

Concrètement, cette stratégie commence à porter ses fruits : les exportations de la Slovaquie devraient augmenter de 10 % en 1999, cette contribution du commerce extérieur devrait permettre au pays

d'atteindre une croissance de 2 % pour cette année, alors que la politique « d'ajustement » menée par le gouvernement faisait craindre une récession. En outre, la part du commerce extérieur de la Slovaquie réalisé avec des pays de l'Union européenne est en hausse, les exportations vers l'Union européenne ont augmenté de 23 % entre les premiers semestres de 1999 et 1998 : plus de 60 % des exportations et 52 % des importations se font avec des pays de l'Union européenne. Pour autant, l'économie slovaque reste en retard, avec un produit intérieur brut de 3 710 dollars par habitant en 1998, contre par exemple 5 400 pour la Pologne, 6 400 pour la Hongrie et **9 700 pour la République tchèque.**

B - Les relations bilatérales entre la France et la Slovaquie vont donc se développer

La présence française en Slovaquie est traditionnellement en retrait par rapport à celle de nos principaux partenaires. Si les échanges commerciaux franco-slovaques ont nettement progressé, passant de 1,1 milliard de francs en 1993 à 3,6 milliards en 1997, la France n'est que le 7ème fournisseur et le 6ème client de la Slovaquie. En outre, la part des ces échanges fondés sur de grands contrats est beaucoup plus importante qu'avec les autres pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque). Cependant, les entreprises françaises ne se sont jamais désintéressées de la Slovaquie, la France est ainsi devenue en 1997 le 4ème investisseur étranger avec 9 % du stock d'IDE (investissements directs à l'étranger).

La possibilité pour les entreprises françaises d'accroître leur présence, commerciale et en investissements directs, semble donc réelle, compte tenu de l'ouverture croissante de l'économie slovaque. De plus, la réciproque est également vraie puisque les importations slovaques en France sont passées de 1,4 milliards de Francs en 1997 à 2,5 milliards de Francs en 1998. Des signes tangibles permettent en effet de le penser. La visite officielle du Premier ministre Dzurinda à Paris en mai dernier a été l'occasion de resserrer les liens entre les deux pays du point de vue politique, économique et culturel : M. Dzurinda a souhaité à cette occasion un triplement rapide

des échanges commerciaux entre les deux pays. On peut d'ailleurs interpréter l'installation de Carrefour en Slovaquie, après de longues années d'hésitation, comme un signe concret de cette intensification des échanges ; en effet une telle installation a une incidence réelle sur les courants commerciaux dans la mesure où les grandes surfaces importent de leur pays d'origine une part **importante de leur approvisionnement.**

II - Un dispositif de coopération douanière devenu classique

Cet accord est inspiré des conventions d'assistance douanière conclues antérieurement. Ses principes, de même que les limites apportées à ceux-ci, se rencontrent presque toujours dans de telles conventions. Même le dispositif des livraisons surveillées, procédure de coopération qui n'est pas anodine est devenu traditionnel dans les accords conclus avec des pays d'Europe centrale et orientale.

A - Un champ d'application traditionnel

Les conventions d'assistance administrative douanière ont un objet concret et relativement ambitieux : offrir à deux administrations servant des Etats différents un cadre juridique leur permettant de nouer des relations directes, c'est-à-dire hors de la voie diplomatique. Les deux administrations concernées sont la Direction générale des douanes et droits indirects, pour la France, et le Ministère des finances, direction des douanes, pour la Slovaquie.

Cette coopération a donc pour objet (article 2) d'assurer l'exacte application de la législation douanière, en prévenant, recherchant et réprimant les fraudes douanières, c'est à dire *(article premier) les infractions aux dispositions législatives et réglementaires que les autorités douanières des Etats des deux parties appliquent à l'importation, à l'exportation, au transit de marchandises ou à tout autre régime douanier, que lesdites dispositions concernent les droits de douane ou tous autres droits ou taxes perçus par les autorités douanières ou encore les mesures de prohibition, de restriction ou de contrôle.* A contrario, cette convention ne traite pas des questions relatives à la perception des droits de **douane ou équivalent (article 10).**

B - Des procédures de coopération classiques

La coopération administrative en matière douanière passe par différentes procédures qui peuvent être classées en fonction du niveau de collaboration qu'ils exigent entre les administrations douanières.

L'assistance mutuelle **repose tout d'abord sur de simples** échanges de renseignements spontanés (article 3, § 1) entre administrations sur les opérations irrégulières projetées ou constatées, les nouveaux moyens ou méthodes de fraude, les catégories de marchandises suspectées de faire

l'objet d'un trafic frauduleux, les personnes susceptibles de commettre des infractions, les moyens de transport utilisables à des fins frauduleuses, les nouvelles techniques de lutte contre les infractions douanières.

La coopération douanière repose ensuite sur des **communications** sur demande écrite des documents de douane (article 3, § 2) concernant des échanges susceptibles d'être frauduleux ou relatifs à des infractions à la législation douanière.

Au-delà du simple échange de renseignements, la convention prévoit également qu'une partie **peut demander à l'autre** d'exercer une surveillance spéciale sur des déplacements de personnes soupçonnés de fraude, des mouvements suspects de marchandises, les lieux de stockage de ces marchandises, ou les moyens de transport utilisés dans un cadre frauduleux (article 4).

La convention autorise, dans le cadre de la lutte contre le **trafic de stupéfiants, le recours aux** livraisons surveillées internationales (article 5). L'article 67 bis du code des douanes français permet en effet aux agents des douanes habilités à cet effet par le ministre, et après en avoir informé le Procureur de la République, de surveiller, voire de pratiquer eux-mêmes, des expéditions illicites afin d'identifier les personnes impliquées dans de tels trafics. Une telle disposition existe également dans la législation slovaque, même si les livraisons surveillées relèvent plus précisément des services de police, les douanes assurant une simple participation. Apparu dans la nouvelle génération d'accords conclus à partir de 1996, ce type de stipulations est donc encore assez novateur. Sa contribution à la lutte contre le trafic de stupéfiants est souvent décisive pour infiltrer et démanteler les organisations criminelles.

Afin de faciliter la poursuite des infractions douanières, **une partie peut demander à l'autre** de procéder à des enquêtes et à l'audition de témoins sur des opérations, en présence éventuellement des agents de l'administration douanière demandeuse (article 6). En outre les agents **des douanes** peuvent être entendus comme témoins sur demande d'un tribunal ou d'une autorité de l'autre Etat (article 7). **Ces renseignements** ont alors valeur de preuve (article 8).

Enfin, la convention vise à organiser une coopération quotidienne entre les services douaniers et non pas seulement ponctuelle. Ainsi, **l'article 13 stipule la nécessité** de relations personnelles et directes entre les agents.

Il faut noter également que la convention prévoit une procédure afin de veiller à la bonne application des dispositions prévues. En effet, l'article 14 crée une commission mixte, chargée d'examiner et de

résoudre les problèmes rencontrés dans l'application de la convention. Cependant, en cas d'échec de cette procédure, c'est classiquement la voie **diplomatique qui doit être utilisée.**

C – Les limites de la coopération douanière

La coopération douanière ne remet pas en cause la souveraineté des deux Etats. En effet, la convention comporte plusieurs stipulations classiques qui limitent dans certaines conditions l'obligation d'assistance administrative mutuelle. Tout d'abord, la coopération douanière s'inscrit dans le respect des législations de chaque Etat comme le rappelle la convention à plusieurs reprises, à l'article 2, § 2 ; à l'article 3, § 1, a) ; à l'article 8, § 2.

En outre, chaque partie peut refuser d'accorder son assistance si celle-ci aurait pour conséquence de porter atteinte à l'ordre public, à des intérêts essentiels de l'Etat, ou si elle implique la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel. De même, cette assistance n'est pas obligatoire lorsque la réciprocité n'est pas possible (article 11). Ces clauses de protection de la souveraineté et de réciprocité n'appellent aucun commentaire particulier car elles se retrouvent dans presque toutes les conventions diplomatiques. De plus, leur utilisation doit être motivée.

De façon plus spécifiquement liée au contenu de la convention, une limite réside dans l'interdiction d'utiliser les renseignements obtenus dans le cadre de l'assistance administrative à d'autres fins que celles prévues par la convention, sauf si l'administration douanière qui les a fournis y a consenti expressément (article 9).

CONCLUSION

Bien qu'elle ne comporte pas de stipulations originales, cette convention douanière avec la Slovaquie mérite un examen particulier. En effet, la Slovaquie a fait des progrès spectaculaires depuis 18 mois dans la voie de l'adhésion à l'Union européenne, grâce à la normalisation de sa situation politique.

Ainsi, il est indispensable d'aider la Slovaquie à promouvoir les transformations nécessaires de sa législation et de son appareil administratif. La Slovaquie a d'ailleurs d'ores et déjà entrepris la mise en conformité de son code des douanes avec le code des douanes communautaires, la procédure devrait aboutir **en 2000 pour une entrée en vigueur le 1er janvier 2001.**

Cette convention d'assistance douanière peut contribuer à ces nécessaires transformations, de même qu'elle doit permettre de lutter contre les fraudes douanières et de favoriser le développement des échanges entre la France et la Slovaquie.

La République slovaque a achevé sa procédure de ratification au premier trimestre 1999, une rapide approbation par la France permettrait donc de mettre en œuvre dans les meilleurs délais la coopération douanière entre les deux pays. Pour ces raisons, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 15 décembre 1999.

Après l'exposé du Rapporteur, le Président Jack Lang a insisté sur l'importance de la question posée par M. François Loncle qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec la volonté d'accélérer l'élargissement de l'Union européenne. Outre les aspects judiciaire et policier, les questions culturelles méritent grandement d'être évoquées et notamment la forte pression exercée en matière d'exception culturelle par les Etats-Unis sur les pays candidats à l'Union européenne pour qu'ils se soustraient à la directive "télévision sans frontière" par exemple. Ces pays sont soumis à l'influence allemande sur le plan économique d'une part et à l'influence américaine sur le plan culturel d'autre part.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission a adopté le projet de loi (n° 1425).

*

* *

La Commission vous demande donc d'adopter, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte du protocole figure en a

N°2024. - Rapport de M. François Loncle (commission des affaires étrangères) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque