



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 2708, *autorisant la ratification de la convention entre la République française et le **Royaume des Pays-Bas**, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs **administrations douanières**, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des **Caraïbes**, et notamment sur l'île de **Saint-Martin**,*

PAR M. ERIC RAOULT

Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L'ÎLE DE SAINT MARTIN : UNE ORIGINALITÉ DANS LES CARAÏBES	7
A – SAINT-MARTIN : UNE SITUATION INSTITUTIONNELLE SINGULIÈRE.....	7
1. La partie française	7
2. La partie néerlandaise	8
B –L'ACTIVITÉ DOUANIÈRE DANS LES CARAÏBES.....	10
II – UN ACCORD TRADITIONNEL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE	13
A – UNE CONVENTION TRÈS INSPIRÉE PAR LA LÉGISLATION EUROPÉENNE.....	14
B – UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE DU DROIT FRANÇAIS.....	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXES	23
<hr/>	
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi autorisant la ratification de la convention entre la France et les Pays-Bas, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l'île de Saint-Martin.

Face au développement et à la diversification des trafics illicites dans les Caraïbes, les deux pays se sont entendus pour renforcer leur coopération douanière sur l'île de Saint-Martin qui présente une situation institutionnelle originale, partageant sa souveraineté entre deux Etats.

Alors que la coopération douanière franco-néerlandaise est régie par la réglementation européenne, cette convention, pour s'appliquer à Saint-Martin, est rendue nécessaire par la différence de statut juridique au regard du droit communautaire des parties française et néerlandaise de l'île.

Signée le 11 janvier 2002 et complétée par un échange de lettres des 4 et 18 novembre 2008 pour remédier à une difficulté constitutionnelle, l'entrée en vigueur de la convention est aujourd'hui urgente en raison de l'imminence d'une réforme institutionnelle concernant les Antilles néerlandaises aux Pays-Bas, qui ont par ailleurs ratifié la convention peu de temps après sa signature.

I – L'ÎLE DE SAINT MARTIN : UNE ORIGINALITÉ DANS LES CARAÏBES

L'île de Saint-Martin connaît une situation institutionnelle singulière puisque son territoire relève pour une part de la France et pour l'autre des Pays-Bas et obéit à deux statuts distincts. Cette particularité pèse sur les problématiques douanières qui sont par ailleurs une préoccupation majeure dans la région des Caraïbes.

A – Saint-Martin : une situation institutionnelle singulière

Saint-Martin est une île du nord-est des Antilles située à 250 kilomètres au nord de l'archipel de la Guadeloupe et 240 kilomètres à l'est de Puerto-Rico, relevant de la souveraineté de deux Etats membres de l'Union européenne : la France présente au nord de l'île, et les Pays-Bas au sud.

Les deux langues co-officielles sur l'île de Saint-Martin sont le français et le néerlandais. L'économie de Saint-Martin est basée sur le tourisme et l'hébergement de comptes bancaires. Presque tous les biens de consommation sont importés, principalement du Venezuela, du Mexique et des Etats-Unis. Les Pays-Bas fournissent quant à eux de nombreuses aides au développement. L'agriculture est peu développée car ne bénéficiant pas de sols riches et irrigués. La partie néerlandaise de l'île a le statut de zone franche.

L'île de Saint-Martin ayant fait l'objet d'une partition à la suite d'une course entre deux représentants français et néerlandais, la convention de Concordia fût signée le 23 mars 1648 afin d'entériner le partage de l'île en deux zones de souveraineté.

La partie française de l'île (56 km²) faisait, à cet effet, partie du département de la Guadeloupe jusqu'au nouveau statut de 2007, la partie néerlandaise de l'île (34 km²) – Sint Maarten – étant quant à elle intégrée dans l'Etat des Antilles néerlandaises, composante du Royaume des Pays-Bas.

1. La partie française

Lors du référendum du 7 décembre 2003, l'évolution de la commune en collectivité d'outre-mer a été largement approuvée.

Depuis l'intervention de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, Saint-Martin constitue, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, une collectivité d'outre-mer de la République. Cette collectivité territoriale nouvelle s'est substituée à la commune de Saint-Martin ainsi que, pour le territoire concerné, au département et à la région de la Guadeloupe.

La collectivité d’outre-mer de Saint-Martin exerce les compétences actuellement dévolues aux communes, aux départements et aux régions. Elle pourra par ailleurs exercer les compétences qui pourront ultérieurement être transférées à ces collectivités dans le cadre des futures lois de décentralisation.

La collectivité de Saint-Martin est également compétente en matière fiscale, à l’exception des prélèvements sociaux, de même qu’en matière d’urbanisme, de logement, de domanialité publique et d’enseignement.

A Saint-Martin, les lois et règlements s’appliquent de plein droit dans les matières qui demeurent de la compétence de l’Etat, sous réserve des mesures d’adaptation nécessitées par l’organisation particulière de la collectivité.

La collectivité d’outre-mer de Saint-Martin est administrée par une assemblée délibérante élue pour 5 ans, laquelle est dotée des compétences des conseils municipaux, ainsi que des conseils généraux et régionaux.

Le conseil exécutif constitue par ailleurs l’organe exécutif collégial de la collectivité, ce dernier étant composé de membres élus du conseil territorial, et assisté à titre consultatif d’un conseil économique, social et culturel.

Saint-Martin demeure par ailleurs soumise au statut de région ultra-périphérique de l’Union européenne, le traité de Lisbonne ayant entériné cet état de fait en incluant cette collectivité dans la liste fixée à l’article 349 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne. Cette situation lui permet donc de bénéficier des fonds structurels communautaires, tandis que le droit communautaire primaire et dérivé s’y applique intégralement, sous réserve de mesures spécifiques précisant ses conditions d’application.

2. La partie néerlandaise

Sint-Maarten constitue un territoire faisant partie de l’Etat autonome des Antilles néerlandaises, ce dernier étant composé d’un ensemble de 5 îles principales situées dans la mer des Caraïbes : Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et Sint-Maarten. La fédération des Antilles néerlandaises incluait également Aruba jusqu’au 1^{er} janvier 1986, date à laquelle l’île s’est détachée des Antilles néerlandaises pour constituer un autre Etat autonome au sein du Royaume des Pays-Bas.

Actuellement, le Royaume des Pays-Bas se compose de trois territoires possédant un statut équivalent, celui de pays, à savoir les Antilles néerlandaises, Aruba et les Pays-Bas. Les entités situées dans les Caraïbes ne sont donc pas des territoires d’outre-mer appartenant aux Pays-Bas, mais des partenaires à part entière du Royaume définissant leur propre ligne politique intérieure, à l’exception des questions de défense et de politique étrangère, qui continuent à relever du Royaume. Celui-ci est gouverné par le Conseil des ministres du Royaume, qui

siège à La Haye, et au sein duquel chaque pays des Caraïbes est représenté par un ministre plénipotentiaire. Le gouvernement des Antilles néerlandaises siège actuellement à Willemstad, sur l'île de Curaçao, chaque île bénéficiant par ailleurs d'un gouvernement local habilité à régler les affaires courantes.

A l'heure actuelle, le Royaume des Pays-Bas est engagé dans un processus de refonte de sa structure étatique qui concerne surtout les Antilles néerlandaises. Ces réformes se basent sur des référendums tenus entre 2000 et 2005 dans chacune des îles des Antilles néerlandaises, l'intégralité de ces territoires s'étant prononcé en faveur de la dissolution des Antilles néerlandaises en tant que pays, sans pour autant remettre en cause leur lien avec le Royaume.

Le projet de réforme en cours, lequel devra être finalisé d'ici le 10 octobre 2010, prévoit :

- l'octroi du statut de pays aux deux plus grandes îles des Antilles néerlandaises, à savoir Curaçao et Sint-Maarten. Ce statut est comparable à celui que possèdent actuellement Aruba et les Antilles néerlandaises ;

- la disparition des Antilles néerlandaises en tant que pays, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle structure étatique. En définitive, le Royaume comptera donc quatre pays autonomes : les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint-Maarten ; les îles de Bonaire, Saba et Saint-Eustache devenant quant à elles des îles du Royaume.

Contrairement à Saint-Martin, Sint-Maarten relève, à l'instar des autres îles des Antilles néerlandaises, du statut communautaire des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Sint-Maarten n'appartient donc pas au territoire de l'Union. Il en résulte que ce territoire est exclu du champ d'application territorial des traités et du droit communautaire. Ses relations avec l'Union européenne sont par conséquent régies par les termes de la décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne.

Le projet de réforme étatique néerlandais

La réforme de la structure politique ne modifiera pas la défense des intérêts du Royaume à l'étranger. En effet, les frontières extérieures ne seront pas modifiées, les relations extérieures, tout comme la défense, resteront du ressort du Royaume, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement néerlandais continuant à assumer la représentation de l'ensemble du Royaume et de toutes ses parties. Le Royaume, et non l'une ou l'autre de ses parties, est seul habilité à conclure des traités, dont le champ d'application peut cependant être réduit à l'une ou l'autre des parties du Royaume.

Les spécificités de la nouvelle structure sont les suivantes :

- Contrôle financier : un collège de contrôle financier, placé sous l'autorité du Conseil des ministres du Royaume, a récemment été créé aux Antilles néerlandaises avec pour mission de contrôler les finances publiques de Bonaire, de Saba et de Saint-Eustache, afin de veiller au maintien de l'équilibre budgétaire et au non-dépassement du plafond de dette publique. La compétence de ce collège s'élargira aux îles de Curaçao et de Saint-Martin. Il est prévu de conserver un organe de surveillance de ce type dans la nouvelle structure politique.

- Cour commune de justice : l'actuelle Cour commune de justice d'Aruba et des Antilles néerlandaises devient la Cour commune de justice d'Aruba, de Curaçao, de Sint Maarten et des territoires néerlandais des Caraïbes (les îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba).

- Ordre public et sécurité : le maintien de la sécurité et de l'ordre publics ainsi que l'organisation des secours dans les îles de Curaçao et de Saint-Martin passent sous l'autorité des ministres de la Justice de ces deux nouveaux pays. Pour les îles de Bonaire, de Saint-Eustache et de Saba, cette responsabilité incombe aux ministres néerlandais de l'Intérieur et de la Justice.

- Ministère public : le procureur général a compétence pour entamer les enquêtes et les poursuites. La nouvelle structure prévoit un seul procureur général pour l'ensemble des territoires appartenant actuellement aux Antilles néerlandaises : les nouveaux pays de Curaçao et de Sint Maarten, ainsi que les trois îles qui passeront aux Pays-Bas. Chaque nouveau pays est en outre doté d'un avocat général pour diriger le ministère public, placé sous l'autorité du gouvernement du pays.

- Police : les nouveaux pays, Curaçao et Sint Maarten, seront dotés chacun d'un propre corps de police. Ces trois nouveaux corps seront amenés à coopérer. Un dispositif commun sera créé en matière de lutte contre la criminalité internationale organisée et de soutien opérationnel. Les agents de ces corps seront compétents et mobilisables dans chacune des cinq îles.

B – L'activité douanière dans les Caraïbes

La convention, soumise à la commission des affaires étrangères, vise à renforcer l'efficacité des services des douanes dans la lutte contre les trafics illicites, en particulier de stupéfiants, dans les Caraïbes, région de transit important pour ces produits. Ainsi, la cocaïne élaborée en Amérique du Sud et destinée à l'Europe transite par cette zone. En 2009, les quantités de drogues saisies par la douane française aux Antilles s'élevaient à 1669,24kg contre 1576,40 kg en 2008 et 1189,02 en 2007. De plus, les Antilles néerlandaises sont particulièrement touchées par ce type de trafic illicite. Par ailleurs, d'autres types de trafics progressent dans cette région, comme les saisies de marchandises contrefaites ⁽¹⁾.

Pour répondre plus efficacement au développement de ces fraudes, un renforcement de la coopération douanière régionale se révèle nécessaire.

Cette coopération trouve une illustration dans la conférence douanière intercaraïbe (CDI), organisation multilatérale régionale, créée au début des années 1970 comme association informelle des administrations des douanes dans la région des Caraïbes. Les principaux objectifs de la CDI dans ces premières années ont été l'échange d'informations sur la contrebande et l'aide aux administrations plus petites pour s'adapter à la nouvelle menace du trafic de drogue dans la région. En 1989, les membres de la CDI ont formalisé leurs échanges d'informations grâce à l'adoption d'un mémoire d'entente concernant l'assistance mutuelle et la coopération pour la prévention et la répression des infractions douanières dans la zone Caraïbes. A cette

(1) Cf. annexe : statistiques de la direction générale des droits et douanes indirects dans la zone Caraïbes.

époque, 21 pays ont signé le mémoire d'entente. Aujourd'hui, la CDI se compose de 38 administrations douanières (dont 36 ont signé le mémoire d'entente), parmi lesquelles l'administration des douanes de la Caraïbe et celles d'Amérique latine, ainsi que le Canada, la France, les Pays-Bas, l'Espagne, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique.

Sur l'île de Saint-Martin, jusqu'au printemps 2010, la coopération opérationnelle internationale s'effectuait par la brigade de surveillance locale, se limitant à des interrogations ponctuelles sur des objectifs opérationnels (demandes de passages fichiers, de notoriété...) Le procureur néerlandais a tenté, sans résultat, de réunir une fois par mois les services français et néerlandais de l'île.

Dans le cadre d'une plus grande coopération avec les autorités douanières néerlandaises sur l'île de Saint-Martin, la mise en place d'un échelon de la direction des opérations douanières est effective depuis avril 2010. Cet échelon est composé d'une équipe de sept personnes (un agent de catégorie A, chef d'antenne, 5 agents de catégorie B, un agent de catégorie C). Les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'antenne de la direction des enquêtes douanières sur l'île de Saint Martin sont estimées à 650 000 euros par an (541 000 euros en matière de personnel et 109 000 euros pour le fonctionnement).

La direction des opérations douanières recherche et recueille le renseignement opérationnel. Elle met en œuvre des modes d'enquêtes complexes nécessitant le recours aux moyens d'assistance technique spécialisés, aux interceptions de sécurité, aux opérations de livraisons surveillées et d'infiltration. Elle assure également les liaisons avec les services étrangers pour les domaines de sa compétence ou au titre de la technicité de ses services ainsi que les synergies avec les services douaniers et les services spécialisés des ministères de l'Intérieur et de la Défense. Enfin, elle a en charge la maîtrise et l'exécution d'opérations lourdes nécessitant la mobilisation d'effectifs importants sur la durée ou requérant une expertise particulière dans les modes d'intervention en flagrant délit.

La brigade de surveillance locale est toujours en service. Elle est constituée de 9 agents (un agent de catégorie A, 6 agents de catégorie B, 2 agents de catégorie C) et effectue trois types de mission : une mission de surveillance générale du port et de l'aéroport ; une mission de ciblage aérien ; une mission fiscale (recouvrement des taxes locales, TIPP).

Côté néerlandais, la douane à Saint Martin est composée de 14 agents, dont 5 néerlandais en charge de l'assistance administrative mutuelle, et 9 agents locaux.

Si la France a substantiellement renforcé sa présence douanière à Saint-Martin, c'est notamment pour se donner les moyens de mettre en œuvre la convention avec les Pays-Bas examinée par la Commission.

II – UN ACCORD TRADITIONNEL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE

Lors d'une consultation bilatérale le 24 mars 2000, la France et les Pays-Bas ont exprimé le souhait de renforcer leur coopération et notamment d'en établir les moyens sur l'île de Saint-Martin.

Sur le modèle des conventions de Naples I et II (*cf. infra*), la convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l'île de Saint-Martin a été signée à Philipsburg le 11 janvier 2002.

Afin de tenir compte de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 25 novembre 2004 dans lequel était relevée l'inconstitutionnalité de l'article 19 (paragraphe 3, lettre b) et paragraphe 5 lettre, f) de la convention, celle-ci a été modifiée par un échange de lettres des 4 et 18 novembre 2008.

Cet échange de lettres a pour but de renvoyer l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 19 à une notification aux Pays-Bas par la France de son intention de mettre en œuvre les stipulations dès que l'obstacle constitutionnel sera levé.

La convention signée le 11 janvier 2002 reprend pour une large part les dispositions de la convention du 18 décembre 1997 relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (dite convention Naples II)⁽¹⁾.

Cette convention est cependant nécessaire pour que celles-ci soient applicables à Saint-Martin car les deux parties de l'île n'ont pas le même statut juridique au regard du droit communautaire. Comme nous l'avons vu précédemment, la partie française est soumise au régime des régions ultrapériphériques en vertu duquel le droit communautaire s'y applique directement. En revanche la partie néerlandaise obéit au statut de PTOM qui ignore le droit communautaire.

(1) Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne et entrée en vigueur le 23 juin 2009.

A – Une convention très inspirée par la législation européenne

Après avoir défini plusieurs de ses termes dans son article 1^{er}, la convention dans ses articles 2 et 3 précise son champ d'application : sur le plan géographique, il comprend le territoire douanier des deux parties dans la région des Caraïbes et notamment sur l'île de Saint-Martin ; sur la plan matériel, la convention vise l'assistance mutuelle et la coopération des administrations douanières pour l'application de la législation, le recouvrement des créances et la répression des infractions.

L'assistance et la coopération se traduisent par des échanges d'informations ainsi que par la possibilité de réaliser des enquêtes pour le compte de l'autre partie (articles 4 et 5). Elles peuvent donner lieu à une surveillance spéciale à la demande d'une des parties de personnes, biens, moyens de transport, locaux et valeurs contribuant à la réalisation d'infractions (articles 6 à 10).

L'article 11 encadre l'assistance en matière de recouvrement. L'article 12 précise qu'une information sous forme originale n'est demandée que lorsqu'une copie certifiée conforme est jugée insuffisante tandis que l'article 13 détermine les conditions dans lesquelles les agents des administrations douanières peuvent être autorisés à comparaître devant les tribunaux de chacune des parties.

Les modalités d'assistance et de coopération sont prévues par les articles 14 à 16 : les demandes en la matière doivent être présentées par écrit et contenir un certain nombre d'indications ; celles-ci peuvent donner lieu à des enquêtes auxquelles les agents de la partie requérante peuvent être autorisés à assister. Ils bénéficient alors de la même protection et assistance que les agents des douanes de la partie requise et sont responsables de toute infraction pénale qui leur serait imputable.

Au sein de chaque administration douanière, un service central est désigné pour coordonner les demandes d'assistance et de coopération (article 17).

Le titre II concerne la coopération transfrontalière sur l'île de Saint-Martin. L'article 18 en fixe les principes. La coopération porte sur la lutte contre les divers trafics (stupéfiants, précurseurs chimiques, armes, déchets, matières nucléaires, etc.), le commerce transfrontalier illégal et le blanchiment d'argent.

La coopération peut être refusée lorsque le type d'enquête envisagé est contraire à la législation de la partie requise ou non prévue par cette dernière. Les enquêtes peuvent être soumises à l'accord des autorités judiciaires compétentes. Les informations recueillies à l'occasion d'enquêtes peuvent être utilisées comme éléments de preuve. Les dommages causés par les agents de la partie requérante sur le territoire de la partie requise sont réparés par cette dernière qui est ensuite dédommée par l'autre partie.

L'article 19 précise les règles de poursuite au-delà des frontières.

Dans le cas d'un flagrant délit, les douaniers d'une partie sont autorisés, sans avoir à demander une autorisation spéciale, à poursuivre le délinquant au-delà de la frontière pendant une durée maximale de quatre heures. Si le pouvoir d'interpellation demeure la prérogative des autorités de la partie sur le territoire de laquelle la poursuite s'achève, les agents poursuivants sont néanmoins autorisés à procéder eux-mêmes à une interpellation temporaire, le temps que les agents de la partie, où la poursuite s'est déroulée, puissent arriver sur les lieux et effectuer l'arrestation. Les agents poursuivants doivent être identifiables par leur uniforme ou leur véhicule, peuvent utiliser des menottes et porter leur arme de service, dont l'usage n'est autorisé qu'en cas de légitime défense.

Lorsque la personne poursuivie n'est pas un national du territoire où elle a été arrêtée, elle doit être libérée au bout de six heures si une demande d'arrestation provisoire aux fins d'extradition n'a pas été transmise dans ces délais.

En vertu de l'article 20, l'observation transfrontalière d'une personne est strictement encadrée : celle-ci ne peut excéder une durée de cinq heures, le port d'arme est autorisé contrairement à l'entrée dans les domiciles privés et l'interpellation.

L'article 21 autorise l'organisation de livraisons surveillées dans le respect de la législation nationale.

Les articles 22 et 23 prévoient la possibilité de créer des équipes communes spéciales d'enquête et de contrôle.

Les dispositions communes des articles 25 à 31 portent sur la création de stages, la confidentialité et la protection des informations, la possibilité de refuser l'assistance et la coopération, qui doit être alors motivée, et le remboursement des frais et indemnités des experts, témoins, interprètes et traducteurs.

Les dispositions finales (articles 32 à 35) précisent les modalités de règlement des différends, la durée illimitée de la convention et enfin ses modalités d'entrée en vigueur.

B – Une adaptation nécessaire du droit français

La plupart des dispositions de la convention pour Saint-Martin comme celles de la convention Naples II s'appliquent sans nécessiter de transposition en droit français.

Les dispositions relatives aux livraisons surveillées (article 21) et aux équipes communes de contrôle (article 23) sont d'ores et déjà transposées à l'article 67 bis du code des douanes. Ce texte envisage en effet la participation en

France d'agents des douanes étrangers avec l'accord des autorités judiciaires étrangères. Il n'est pas limité à une application entre Etats membres de l'Union européenne et pourra donc trouver à s'appliquer pour des opérations entre les parties française et néerlandaise de l'île de Saint Martin.

En revanche, les dispositions relatives aux équipes communes d'enquête spéciale (article 22) nécessitent l'adoption en France d'un texte d'application. Ce texte est constitué de l'article 37 *bis* du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II), actuellement examiné par le Sénat, et qui crée un article 67 *bis* A dans le code des douanes. Le texte proposé, qui dans un premier temps ne visait que les Etats membres de l'Union, sera élargi aux Etats tiers avec lesquels la France disposera d'une convention comportant cette mesure. C'est le cas notamment de la présente convention.

Enfin, la possibilité d'interpellation sur le territoire d'une partie par les agents de l'autre, prévue par l'article 19, n'est pas à ce jour applicable. Elle contrevient à notre Constitution en vertu de laquelle cet acte relève de l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté et ne saurait être exercé par un agent étranger.

Par ailleurs, il convient de noter que cette convention est assortie d'une réserve interprétative mentionnée par l'étude d'impact : *« l'article 2 de l'accord stipule qu'il s'applique sur le territoire douanier des Parties. Il apparaît cependant que l'article 1er le définit en ce qui concerne la France comme : « le territoire et les eaux territoriales de la France continentale.... et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe... ». Il est manifeste qu'au moment de la rédaction de l'accord en 2002, l'application de l'accord à la Guadeloupe, incluait automatiquement les îles de Saint Martin et de Saint Barthélemy. A cet égard, l'ajout d'applicabilité « notamment à l'île de Saint-Martin » à l'article 2 confirme cette lecture. Cependant en 2007, Saint Martin et Saint Barthélemy se sont séparés de la Guadeloupe pour devenir des collectivités à part entière. Si ces deux collectivités font toujours partie du territoire douanier de la République française au sens communautaire, elles ne font plus partie du territoire douanier tel que défini par l'article 1er de l'accord, au moment où l'accord va entrer en vigueur. La liste de cet article apparaît en effet limitative et ne prévoit pas expressément Saint-Martin. Or, s'agissant d'un accord bilatéral, le contenu de l'accord s'apprécie au moment de la ratification et non au moment de la signature de l'accord. Une difficulté d'interprétation pourrait dès lors être soulevée. Etant donné qu'il ne fait aucun doute qu'au moment de la signature de l'accord, les deux parties prévoyaient son application à Saint-Martin et Saint-Marten, il paraît utile d'accompagner notre instrument de ratification, d'une déclaration interprétative précisant la définition du territoire douanier de la République française. Cette déclaration permettra de limiter les risques de contentieux. »*

CONCLUSION

Cette convention, qui reprend très largement les dispositions de la convention dite Naples II, complète efficacement les outils à disposition des administrations douanières dans leur lutte contre les différents trafics que connaissent les Caraïbes.

Alors que les Pays-Bas ont approuvé dès 2002 cette convention, ils souhaitent aujourd'hui que les accords signés entrent en vigueur avant la réforme institutionnelle relative au statut des Antilles néerlandaises, dont fait actuellement partie le territoire néerlandais de Saint-Martin, qui doit être entérinée le 10 octobre 2010.

Votre rapporteur ne voit aucune raison de ne pas accéder à la demande néerlandaise tant la convention lui paraît faire œuvre utile pour le développement de la région des Caraïbes. C'est pourquoi il vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

Votre rapporteur ne peut conclure sans avoir une pensée pour la population de Saint-Martin qui est régulièrement victime des ravages causés par le passage de cyclones.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 15 septembre 2010.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Dupré. La convention a donc pour objet de permettre, par la coopération entre les administrations, une application effective de la législation existante. Quels sont donc les dysfonctionnements connus à ce jour ?

M. Philippe Cochet. On ne peut que se réjouir de la signature d'une telle convention. Il a été plusieurs fois mentionné que ce texte permettrait d'améliorer la lutte contre le trafic de cocaïne. Toutefois, il ne faudrait pas omettre le trafic de cannabis. Je pense qu'il est essentiel qu'il n'y ait pas deux traitements différents. Une drogue est une drogue.

M. François Rochebloine. Je partage l'inquiétude de Philippe Cochet sur le haschich, qui est en vente libre aux Pays-Bas. A-t-on une estimation du volume de drogues qui passent au travers des contrôles institués ?

M. Jacques Myard. Nous avons déjà signé une convention sur ce thème avec les Pays-Bas il y a sept ou huit ans, mais nos partenaires néerlandais n'avaient pas ratifié le texte. Où en est-on de cet accord ? Par ailleurs, on ne peut que se réjouir de cette convention car la frontière entre nos deux pays sur l'île de Saint-Martin est invisible, la création d'un droit de suite, sur le modèle de ce qui existe en matière maritime, est une bonne chose. A-t-on des certitudes sur l'efficacité de l'administration néerlandaise sur la partie sud de l'île ?

M. Jacques Remiller. Je remercie le rapporteur de ses précisions concernant les réfugiés d'Haïti. Ma question portait également sur le cannabis. On entend souvent dire que ces îles sont une plaque tournante mondiale du trafic de drogues. Constate-t-on aussi un engagement résolu contre ce trafic du côté néerlandais et du côté français ? Les moyens des douaniers français seront-ils suffisants pour lutter contre cette plaque tournante ?

M. François Asensi. Notre collègue Myard a raison d'émettre des doutes quant à l'efficacité des autorités néerlandaises, chacun sait que c'est la partie hollandaise de l'île qui sert de plaque tournante aux trafics. Pourquoi, dans ce cas, ne pas permettre aux forces de police de chaque pays d'aller jusqu'au bout de leurs intentions et de procéder aux interpellations nécessaires, au lieu de limiter à quatre heures le droit de poursuite dans l'autre partie de l'île ?

M. Robert Lecou. Le rapporteur a évoqué les problèmes d'immigration. Saint-Martin est, en effet, situé sur un emplacement sensible, et j'aurais souhaité plus de précisions. Par ailleurs, je partage l'inquiétude de mes collègues sur l'application du texte, mais il vaut mieux une convention que pas d'accord du tout.

M. Eric Raoult, rapporteur. Il faut savoir distinguer entre l'image et la réalité. Les « coffee shops » d'Amsterdam ne donnent pas une idée du fonctionnement de l'administration néerlandaise en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. Quand celle-ci intervient à Saint-Martin, elle le fait très efficacement, du fait, notamment, de l'importance de cette île par rapport aux autres possessions néerlandaises dans les Antilles. La France, elle, souffrait traditionnellement du faible nombre de fonctionnaires présents à Saint-Martin, qui appartenait, autrefois, à la Guadeloupe. En réalité, les dysfonctionnements sont principalement liés au fait que la frontière n'est que faiblement matérialisée, par quelques drapeaux, et peut donc être très aisément franchie.

Concernant l'immigration illégale, celle-ci pose d'importants problèmes liés à la prostitution. Celle-ci se développe notamment dans la partie sud de l'île, et provoque de graves risques sanitaires. L'île de Saint-Martin n'est pas concernée seulement par la toxicomanie, mais également par le développement du virus HIV.

Le présent accord permettra une meilleure interprétation des équipes douanières. Côté hollandais, ces progrès ont déjà été réalisés. Reste à améliorer le fonctionnement côté français.

S'agissant des interrogations relatives au cannabis, et au risque de ne se focaliser que sur le trafic de cocaïne, il faut rappeler que la valeur marchande de la cocaïne est bien plus importante, et que les Antilles ne sont pas un point de départ du trafic de cannabis, qui est produit à ciel ouvert aux Pays-Bas, où il peut être consommé et vendu librement. Les Néerlandais sont certes très tolérants sur leur territoire métropolitain, mais très efficaces sur leurs territoires ultramarins, d'après les informations que j'ai recueillies. L'insistance sur la cocaïne est liée au fait que la saisine d'un chargement de cette drogue prive les trafiquants de centaines de milliers d'euros, contre dix à vingt fois moins pour le trafic de cannabis. Malgré cela, il faudra bien sûr veiller à ce que le haschich ne transite pas entre les deux parties de l'île.

Je n'ai pas pour l'instant d'informations sur un précédent accord signé en 2003 ou 2004.

M. Jacques Myard. De mémoire, la France avait accompli toutes les procédures mais les Néerlandais n'avaient pas ratifié.

M. Eric Raoult, rapporteur. Parce que la coexistence de plusieurs trafics engendre des situations intenable, et du fait de l'évolution politique récente aux Pays-Bas, il y a une réelle volonté de renforcer l'efficacité de

l'administration dans les îles néerlandaises. Les autorités locales, si elles ne tiennent pas toujours le même discours qu'au niveau national, sont très efficaces.

Concernant l'emplacement de Saint-Martin, celui-ci fait en effet de l'île une plaque tournante, sur laquelle les trafiquants accostent.

M. Jacques Myard. Ils avitaillent alors !

M. Eric Raoult. Les saisines ont lieu, en général, sur des bateaux de plaisance, voiliers ou yachts à moteur. Saint-Martin est donc, en effet, une plaque tournante du trafic de drogues bien plus importante que les autres îles. Certes, il reste beaucoup à faire dans ce contexte, mais on peut plus facilement qu'avant s'adresser aux autorités néerlandaises. Par ailleurs, le droit de suite de quatre heures, prévu par la convention, permet en réalité d'atteindre dans ce délai n'importe quel point de l'île. Il n'est donc pas nécessaire de l'allonger.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2708).

*

* *

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

ANNEXES

STATISTIQUES DANS LA ZONE CARAÏBES

Source : direction générale des douanes et droits indirects

	Droits et taxes redressés (en euros)													
	2008						2009						1 ^{er} semestre 2010	
	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	Total semestre	
Martinique	78 823	2 11 978	320 392	379 943	991 136	381 378	1 422 374	255 643	85 300	2 144 695	79 185	3 118 481	3 197 666	
Guadeloupe	374 318	3 65 797	82 827	1 947 388	2 770 330	249 368	823 766	489 067	588 635	2 150 836	1 583 965	1 420 006	3 003 971	
dont Brigade de St-Martin							226 365		24 534	250 899	1 149 942		1 149 942	
Garde-Côtes Antilles-Guyane	3 524	1 443	587	933	6 487	54	24 091	8 238	6 962	39 345	268	18 048	18 316	
dont Garde-Côtes St-Martin			2		2									
Echelon DOD (1)														
Total Caraïbes	456 665	579 218	403 806	2 328 264	3 767 953	630 800	2 270 231	752 948	680 897	4 334 876	1 663 418	4 556 535	6 219 953	
dont St-Martin	0	2	0	0	2	0	226 365	0	24 534	250 899	1 149 942	0	1 149 942	

	Stupéfiants saisis (valeur en euros)													
	2008						2009						1 ^{er} semestre 2010	
	2e trim.	1er trim.	3 ^e trim.	4e trim.	Total annuel	1er trim.	2e trim.	3e trim.	4e trim.	Total annuel	1er trim.	2e trim.	Total semestre	
Martinique	132 622	88 638	4 434	170 970	396 664	522 130	30 942	664 126	2 16 791	1 433 989	51 907	144 678	196 585	
Guadeloupe	521 971	67 343	3 56 033	711 195	1 656 542	1 69 470	2 69 941	1 57 374	72 451	669 236	14 292	19 542	33 834	
dont Brigade de St-Martin	1 076	92		438 298	439 466				491	491	491	9 928	9 928	
Garde-Côtes Antilles-Guyane	411 539	80	88	2 123 583	2 535 290	91	52		658	801	40	120	160	
dont Garde-Côtes St-Martin	8	40		75	123	91	8		99	99				
Echelon DOD (1)	19 684 459	19 501 938	43 654 273	5 392 179	88 232 849	12 436 320	2 032 548	657 864	60 885 820	76 012 552	387 460	79 107 600	79 495 060	
Total Caraïbes	20 750 591	19 657 999	44 014 828	8 397 927	92 821 345	13 128 011	2 333 483	1 479 364	61 175 720	78 116 578	453 699	79 271 940	79 725 639	
dont St-Martin	1 084	92	40	438 373	439 589	91	8	0	491	590	0	9 928	9 928	

Tabacs et cigarettes de contrebande saisis (valeur en euros)

	2008				2009				1 ^{er} semestre 2010				
	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	Total semestre
	Martinique	23 900				23 900	11 250	250	1 200	3 885	16 585	1 725	1 750
Guadeloupe	8 056	4 413	73	7	12 549	398	195	18 851	4 148	23 592	21 786	3 700	25 486
dont Brigade de St-Martin	8 028	280			8 308				4 988				
Garde-Côtes Antilles-Guyane													
dont Garde-Côtes St-Martin													
Echelon DOD (1)											30 000		30 000
Total Caraïbes	31 956	4 413	73	7	36 449	11 648	445	20 051	13 021	45 165	53 511	5 450	58 961
dont St-Martin	8 028	280	0	0	8 308	0	0	0	0	0	0	0	0

Articles de contrefaçon saisis (nombre)

	2008				2009				1 ^{er} semestre 2010				
	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	Total semestre
	Martinique	162	316	303	657	1 438	69	541	330	519	1 459	485	533
Guadeloupe	1 187	3 352	16 839	1 419	22 797	1 777	398	953	2 343	5 471	90	560	650
dont Brigade de St-Martin	108				108								
Garde-Côtes Antilles-Guyane													
dont Garde-Côtes St-Martin													
Echelon DOD (1)													
Total Caraïbes	1 349	3 668	24 714	15 069	44 800	1 846	76 203	1 283	2 862	82 194	575	1 093	1 668
dont St-Martin	108	0	0	0	108	0	0	0	0	0	0	0	0

Autres types de contentieux : normes sanitaires et techniques, espèces protégées, biens culturels, réglementation des transports... (nombre)

	2008				2009				1 ^{er} semestre 2010				
	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	Total annuel	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	Total semestre
	Martinique	12	11	20	7	50	2	4	11	6	23	6	12
Guadeloupe	38	37	37	46	158	20	36	39	20	115	37	52	89
dont Brigade de St-Martin	1				1				1	1			
Garde-Côtes Antilles-Guyane	14	27	9	2	52	20	12	10	7	49	13	4	17
dont Garde-Côtes St-Martin	7	14	4		25	7	10	7		24	8	3	11
Echelon DOD (1)													
Total Caraïbes	64	75	67	55	261	42	52	60	34	188	56	68	124
dont St-Martin	8	14	4	0	26	7	10	7	1	25	8	3	11

1) "Echelon DOD" = échelon Antilles de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), direction des opérations douanières (DOD).

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification de la convention entre la République française et le Royaume des Pays-Bas, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l'île de Saint-Martin (ensemble une annexe et un échange de notes des 4 et 18 novembre 2008), signée à Philipsburg le 11 janvier 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.