



N° 1269

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI (n° 1147) *autorisant l'approbation de la **convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine pour la **prévention**, la **recherche** et la **sanction des infractions douanières**,***

- LE PROJET DE LOI (n° 1148) *autorisant l'approbation de la **convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Surinam pour la **prévention**, la **recherche**, la **constatation** et la **sanction des infractions douanières**,***

- LE PROJET DE LOI (n° 1150) *autorisant l'approbation de l'**accord d'assistance mutuelle douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Malte pour la **prévention**, la **recherche**, la **constatation** et la **sanction des infractions douanières**,***

PAR M. RENÉ ROUQUET,

Député

---

**Traités et conventions**



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LE RENFORCEMENT DE L’EFFICACITE DES ADMINISTRATIONS DOUANIERES DANS LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES</b> .....	7
<b>A – UN OBJECTIF COMMUN AUX TROIS ACCORDS</b> .....	7
<b>B – DES COURANTS DE FRAUDES AVERES ENTRE LA FRANCE ET CES TROIS PAYS</b> .....	8
1) Avec l’Argentine .....	8
2) Avec Malte .....	9
3) Avec le Surinam .....	9
<b>II – UN DISPOSITIF CLASSIQUE COMMUN AUX TROIS ACCORDS</b> .....	12
<b>A – DES NEGOCIATIONS SANS REELLES DIFFICULTES AVEC CES TROIS PAYS</b> .....	12
1) Avec l’Argentine .....	12
2) Avec Malte .....	12
2) Avec le Surinam .....	12
<b>B – UN DISPOSITIF TYPE POUR LES TROIS ACCORDS</b> .....	13
<b>CONCLUSION</b> .....	16
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	18



Mesdames, Messieurs,

L'assistance mutuelle administrative internationale est constituée par l'ensemble des mesures arrêtées par les Etats en vue de faciliter la prévention, la recherche, la constatation et la répression des infractions douanières.

Elle passe par la signature d'accords multilatéraux, signés notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), et bilatéraux. Ainsi la France a signé, et ratifié, des conventions d'assistance mutuelle administrative internationale avec une trentaine de pays, représentant toutes les zones du monde. Trois nouveaux accords de ce type conclus avec l'Argentine, Malte et le Surinam, font l'objet des trois projets de loi qui sont soumis à l'approbation du Parlement français.

Votre Rapporteur se propose de rappeler le contexte général de la lutte contre les infractions douanières, avant d'analyser le dispositif, au demeurant tout à fait classique, de ces trois accords.



## **I – LE RENFORCEMENT DE L’EFFICACITE DES ADMINISTRATIONS DOUANIERES DANS LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES**

### **A – Un objectif commun aux trois accords**

Les trois projets de loi dont notre Assemblée est saisie ont pour objet d’autoriser l’approbation de trois conventions d’assistance administrative mutuelle en matière douanière, que la France a signées avec la République du Surinam le 25 octobre 2000, l’Argentine le 31 janvier 2001 et Malte le 14 novembre 2001.

Ces trois accords visent à renforcer l’efficacité des administrations douanières respectives dans la lutte contre les fraudes douanières en instaurant une coopération permettant de faciliter la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières, notamment dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

En effet, dans la majeure partie des cas, les infractions douanières impliquent des actes préparatoires ou de complicité commis à l’étranger et qui, en l’absence d’éléments permettant d’apporter la preuve juridique de leur existence, risquent de rester impunis dans le pays où ils ont été commis. En outre, la complexité des circuits commerciaux et financiers, ainsi que le développement des échanges internationaux sont à l’origine de la sophistication et de l’accroissement des infractions douanières.

Dans ces conditions et en l’absence de coopération internationale, la lutte contre la fraude douanière donnerait peu de résultats et resterait inefficace. C’est l’échange de renseignements entre administrations douanières, qu’il soit spontané ou transmis à la suite d’une demande, qui constitue l’un des instruments privilégiés de la coopération administrative douanière. Plus spécifiquement, les livraisons surveillées internationales permettent également de lutter contre le trafic de drogue. Cette méthode consiste à permettre la sortie ou le passage par le territoire d’un ou de plusieurs pays de stupéfiants ou de substances psychotropes ou encore de substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes, au su et sous le contrôle des autorités douanières en vue de constater les infractions douanières liées à l’importation, à l’exportation ou à la détention de ces produits et d’identifier les personnes impliquées dans la commission de ces infractions.

Certes, des dispositions particulières du code des douanes (article 65 paragraphe 6) autorisent en France l'administration des douanes et droits indirects « *sous réserve de réciprocité, à fournir aux autorités qualifiées des pays étrangers tous renseignements, certificats, procès-verbaux et autres documents susceptibles d'établir la violation des lois et règlements applicables à l'entrée ou à la sortie de leur territoire* ». Ce qui signifie que, même en l'absence de tout texte international, l'administration des douanes peut collaborer avec les autorités qualifiées des pays étrangers. Toutefois, le recours à ces dispositions reste limité aux échanges de documents et d'informations. Par ailleurs, elles offrent une faible sécurité juridique, notamment dans le domaine de la protection de la confidentialité des renseignements et informations échangés. Ce qui n'est pas le cas des conventions internationales d'assistance administrative mutuelle en matière douanière, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, qui offrent une plus grande garantie juridique et davantage de possibilités de coopération. L'intérêt de ces accords réside donc à la fois dans la plus grande efficacité de la lutte contre les trafics frauduleux internationaux qu'ils permettent d'obtenir et dans la coopération privilégiée et plus étroite, associée à une meilleure sécurité juridique, qu'ils permettent d'établir.

## **B – Des courants de fraudes avérés entre la France et ces trois pays**

### *1) Avec l'Argentine*

Il convient tout d'abord de rappeler le contexte général. L'administration douanière argentine relève d'une structure intégrée, l'Administration fédérale des revenus publics (AFIP), qui comprend également la Direction générale des impôts. Il s'agit d'une administration au rôle essentiellement fiscal (collecte des droits et taxes douanières), même si elle dispose de pouvoirs plus étendus. Ainsi, le Gouvernement argentin s'efforce de mettre un terme aux pratiques délictueuses en matière d'évasion fiscale au sens large. Au titre du plan « antiévasion » en cours d'élaboration, la douane est concernée par un certain nombre de mesures qui devraient contribuer au renforcement de ses pouvoirs en matière d'enquête (possibilité de saisir les marchandises et d'assurer des livraisons contrôlées, faculté de saisie des capitaux à la frontière).

Par ailleurs, l'Argentine apparaît depuis deux ans comme une plateforme stratégique d'exportation, à partir des ports et des aéroports, des stupéfiants à destination de l'Europe. Les dossiers relatifs aux saisies de produits stupéfiants connaissent une croissance exponentielle (74 cas en 2002 et 46 pour le premier semestre 2003 contre 1 dossier en 2001). Certes, cette tendance démontre l'efficacité des efforts de coopération et de formation réalisés par la douane française et son attaché douanier à Buenos Aires. Elle confirme également le rôle croissant de l'Argentine comme

plateforme du trafic de produits stupéfiants dans cette région. Cette coopération se traduit notamment par de nombreuses interpellations à l'aéroport de Roissy-CDG de passeurs en provenance d'Argentine. La drogue saisie est majoritairement constituée de cocaïne ingérée et destinée aux marchés espagnol et français.

Par ailleurs, l'attaché douanier français en poste à Buenos Aires a engagé une action forte auprès des services argentins pour lutter contre les contrefaçons avec l'appui du groupe LVMH implanté à Buenos Aires. En effet, le phénomène de la contrefaçon, tout comme celui de la contrebande, représente en Argentine environ 7 milliards de dollars.

Les dossiers commerciaux concernent des soupçons de fraude sur les procédures douanières et les législations fiscale, douanière, sanitaire, etc. Par exemple, une demande d'enquête portant sur une présomption de fraude à l'importation de viande équine argentine a été adressée à la douane française. La viande, exportée vers l'Europe, proviendrait non seulement d'animaux volés sur pieds mais également d'un détournement de bêtes appartenant à la police fédérale argentine et normalement destinées à l'équarrissage en raison de leur état de santé. L'enquête est toujours en cours.

## *2) Avec Malte*

S'agissant du contexte général, il convient de souligner que Malte possède une tradition marchande très ancienne qui a favorisé le développement d'un port franc au nord de l'île, servant d'escale aux conteneurs en provenance de l'Orient (Turquie, Chypre...). Tous les grands opérateurs (China Trading, Maersk...) sont représentés.

Actuellement, ce trafic concerne largement les cigarettes qui transitent hors taxes, ainsi que les articles de contrefaçon, notamment originaires de Turquie et de Chine. Cependant, il n'est pas possible de quantifier les retombées néfastes de ce trafic pour la France.

La coopération avec la Garde des Finances est un premier exemple, assez significatif, des efforts réalisés par Malte pour lutter contre les trafics en général. Il en va de même de la réduction du secteur commercial et financier offshore dans le cadre de l'accession à l'Union Européenne.

## *3) Avec le Surinam*

Les relations franco-surinamiennes sont appelées à se développer compte tenu des enjeux de la lutte contre la fraude en matière

douanière, notamment pour la lutte contre les trafics et, plus spécialement, le trafic illicite de stupéfiants.

Si les thèmes majeurs de la coopération qui semblent se mettre en place ont trait à l'insécurité, l'immigration, les stupéfiants, la contrebande, la majorité des affaires réalisées en France concerne des saisies de cocaïne sur des passeurs, originaires du Surinam mais souvent résidant aux Pays-Bas et de nationalité néerlandaise.



## II – UN DISPOSITIF CLASSIQUE COMMUN AUX TROIS

### ACCORDS

#### A – Des négociations sans réelles difficultés avec ces trois pays

##### *1) Avec l'Argentine*

Dès 1991, la France avait souhaité développer la coopération avec l'Argentine en matière douanière. Après plusieurs modifications émanant des deux parties, la présente convention a été signée le 31 janvier 2001. Elle intègre des modifications demandées par la France, notamment sur la notion de territoire, les définitions de produits de stupéfiants et de produits précurseurs. Par ailleurs, compte tenu du vote le 13 avril 2000 par le Congrès argentin d'une loi contre le blanchiment de capitaux, les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent ont été intégrées dans la présente convention.

##### *2) Avec Malte*

C'est la Direction générale des douanes et droits indirects de Malte qui a consulté le ministère des Affaires étrangères en juin 1994 pour engager des négociations visant à conclure avec Malte une convention d'assistance administrative mutuelle internationale. C'est après la ratification par Malte de la Convention des Nations unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants, préalable indispensable aux yeux de la France, qu'un projet de convention d'assistance administrative mutuelle a été élaboré, très proche du modèle type français. Parmi les modifications intervenues, Malte proposait l'intégration de dispositions relatives à la coopération technique, qui figurent à l'article 14, et sollicitait quelques modifications formelles. Par ailleurs, des observations sur la question du territoire douanier ont été transmises. Enfin, la partie française proposait l'introduction en référence de l'Accord d'association conclu entre l'Union européenne et Malte et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1971. Ces remarques ont été acceptées par la partie maltaise.

##### *2) Avec le Surinam*

La signature de la présente convention d'assistance administrative avec le Surinam fait suite à une demande du Président du Surinam qui souhaitait développer et renforcer la coopération en matière douanière entre les deux pays, notamment entre les services compétents

français et surinamiens dans les domaines de la lutte contre l'insécurité, l'immigration, les stupéfiants et la contrebande. D'emblée, les douanes du Surinam ont accepté le modèle type français de convention, sous réserve de modifications mineures.

## **B – Un dispositif type pour les trois accords**

La présentation commune des trois présents accords se justifie essentiellement par le fait qu'ils sont conformes aux accords de l'espèce précédemment signés par la France<sup>1</sup> mais également par le fait qu'ils renvoient, dans leurs préambules respectifs, à la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988<sup>2</sup> et à la Recommandation de l'ancien Conseil de coopération douanière, désormais dénommé Organisation mondiale des douanes, sur l'assistance administrative mutuelle du 5 décembre 1953. Concernant l'accord avec Malte, il s'inspire également de la réglementation européenne en matière douanière.

Si les trois accords visent à défendre les intérêts communs des Etats parties auxquels les infractions à la législation douanière portent préjudice, que ceux-ci soient économiques, sociaux, fiscaux, culturels ou intéressant la sécurité et la santé publiques, l'accord avec le Surinam présente l'intérêt supplémentaire de lier deux Etats ayant une frontière commune, dont la topographie forestière rend malaisé le contrôle par les services douaniers, ce qui occasionne des pertes de ressources fiscales et douanières en raison de la fraude.

L'article 1<sup>er</sup> est consacré aux définitions.

L'article 2 (article 13 pour la convention avec l'Argentine) porte sur le champ d'application géographique.

L'article 3 (article 2 pour la convention avec l'Argentine) prévoit l'assistance mutuelle des administrations douanières dans le but de prévenir, rechercher, constater et sanctionner les infractions. Cette assistance n'inclut pas la perception par une partie de droits de douane, impôts, taxes et amendes au bénéfice de l'autre partie. Toutefois, l'administration douanière peut requérir celle de l'autre partie en vue de notifier aux personnes résidant sur le territoire de cette dernière tous avis, décisions, dispositions ou autres documents afférents à l'application de la

---

<sup>1</sup> Environ une trentaine de conventions bilatérales d'assistance administrative mutuelle en matière douanière ont été signées, et ratifiées, par la France.

<sup>2</sup> Rapport n° 1497 (11ème législature) de Mme Louise Moreau sur le projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1469 autorisant l'approbation de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1) – Loi n° 90-584 du 2 juillet 1990 – Décret n° 91-271 du 8 mars 1991.

législation douanière de la partie requérante. D'une façon générale, toute assistance est encadrée par la législation nationale de la partie requise.

L'article 4 (article 3 pour la convention avec l'Argentine) encadre la communication spontanée ou sur demande des renseignements dont les administrations douanières disposent concernant les opérations irrégulières ou paraissant présenter un caractère frauduleux, les nouveaux moyens ou méthodes de fraude, les nouvelles techniques de lutte contre les infractions douanières ayant fait preuve de leur efficacité, les personnes susceptibles de commettre des infractions, les aéronefs, navires ou autres moyens de transport suspectés d'être utilisés pour commettre des infractions douanières. En outre, la fourniture de copies de documents douaniers concernant les opérations frauduleuses ou supposées comme telles est prévue.

L'article 5 (article 4 pour la convention avec l'Argentine) prévoit que, à la demande de l'une des parties, des modalités de surveillance spéciale des personnes, des marchandises, des moyens de transport et du trafic de drogue peuvent être engagées par l'administration douanière de l'autre partie.

Les administrations douanières peuvent recourir aux méthodes de livraisons surveillées internationales de marchandises, après accord de l'autorité judiciaire ou administrative compétente, et selon les modalités de l'article 6.

La dispense d'assistance fait l'objet de l'article 7 (article 11 pour la convention avec l'Argentine). Les cas pour lesquels l'assistance peut être refusée sont l'atteinte à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels, au secret industriel, commercial ou professionnel.

Aux termes de l'article 8 (article 5 pour la convention avec l'Argentine), chaque administration douanière procède, dans les limites de ses compétences, aux enquêtes, interrogatoires de personnes suspectes, auditions de témoins, demandés par l'autre administration, et peut autoriser certains de ses agents à être présents lors des enquêtes menées par l'administration requérante.

L'article 9 (article 10 pour la convention avec l'Argentine) stipule que les deux administrations douanières prennent toutes dispositions utiles pour que certains agents de leurs services respectifs soient personnellement et directement en relation en vue d'échanger des renseignements. Elles se notifient la liste de ces agents.

L'article 10 (article 7 pour la convention avec l'Argentine) prévoit que les renseignements, communications et autres documents

obtenus ne puissent être utilisés qu'aux fins prévues par l'accord. Ils bénéficient d'une protection identique, en termes de confidentialité, à celle accordée par le droit national de la partie requérante aux informations d'origine nationale de même nature. Ils peuvent être utilisés comme preuves devant les tribunaux selon l'article 11 (article 8 pour la convention avec l'Argentine).

Les douaniers d'une partie peuvent être autorisés, à la demande d'un tribunal ou d'une autorité de l'autre partie, à comparaître en qualité de témoins ou d'experts selon l'article 12 (article 9 pour la convention avec l'Argentine). Les indemnités versées et les frais de déplacement engagés à cette occasion sont supportés par la partie requérante.

Comme précisé à l'article 13 (article 12 pour la convention avec l'Argentine), les frais résultant de la mise en œuvre de l'accord ne donnent pas lieu à remboursement, à l'exception de ceux pouvant être engagés en application de l'article précédent (article 9 pour la convention avec l'Argentine).

L'article 14 prévoit la création d'une commission mixte chargée de s'assurer de la bonne application du texte, le règlement des différends, non résolus par celle-ci, se faisant par la voie diplomatique. Par ailleurs, l'accord avec Malte prévoit la possibilité d'arrangements administratifs pour définir et mettre en œuvre la coopération technique mutuelle.

Les dispositions finales figurant à l'article 15 prévoient l'entrée en vigueur de l'accord, prévu pour une durée illimitée, après échange des instruments d'approbation. Sa dénonciation est possible, sous réserve d'un délai de préavis de six mois.

## **CONCLUSION**

Au vu de ces observations, votre Rapporteur vous recommande l'adoption des trois présents projets de loi, tout en soulignant que ni l'Argentine, ni Malte n'ont encore procédé à la ratification, contrairement au Surinam où, conformément à la procédure légale, le pouvoir donné par le Président de la République au ministre qui a signé le présent accord vaut ratification.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 2 décembre 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté les projets de loi (n<sup>os</sup> 1147, 1148 et 1150).*

\*

\* \*

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 des conventions et de l'accord figure en annexe au projet de loi (n<sup>os</sup> 1147, 1148 et 1150).

---

N° 1269 – Rapport : Convention avec l'Argentine, Le Surinam et Malte – sanctions et infractions douanières (M. René Rouquet)