

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Conseil de l'Europe : protocole d'amendement à la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (n° 3703) – M. François Rochebloine, rapporteur..... 2
- Hong-Kong : accord en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et prévenir l'évasion et la fraude fiscales (n° 3656) – M. Didier Mathus, rapporteur..... 6
- Brésil : création d'un Centre de coopération policière (n° 3139) – M. Philippe Cochet, rapporteur..... 9
- Information relative à la commission 14

Mercredi
28 septembre 2011
Séance de 10 h 00

Compte rendu n°78

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président



Conseil de l'Europe : protocole d'amendement à la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (n° 3703)

La séance est ouverte à dix heures.

La commission examine, sur le rapport de M. François Rochebloine, le projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (n° 3703).

M. François Rochebloine, rapporteur. Le protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, signé à Paris, le 27 mai 2010, s'inscrit pleinement dans le mouvement en faveur de la transparence fiscale initié en 2009, sujet que la commission des affaires étrangères a eu maintes fois l'occasion d'aborder, comme en témoigne encore notre réunion d'hier.

La convention du 25 janvier 1988 qu'il modifie témoigne de l'attachement ancien du Conseil de l'Europe à la lutte contre la fraude fiscale au nom de la défense de l'Etat de droit qu'incarne l'institution.

Dès 1978, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait ainsi adopté la recommandation 833 en matière de coopération entre les Etats membres afin de lutter contre l'évasion et la fraude fiscale internationales, accrues alors par le développement des mouvements de capitaux, de biens et de services. Cette recommandation appelait les Etats membres à conclure un accord multilatéral européen relatif à la coopération entre les administrations nationales en vue de combattre les infractions fiscales.

Ce fut chose faite avec la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du 25 janvier 1988, élaborée conjointement par le Comité d'experts du Conseil de l'Europe pour la coopération juridique et le Comité de l'OCDE chargé des questions de fiscalité.

La convention, entrée en vigueur le 1er janvier 1995, a constitué une avancée majeure vers une collaboration internationale plus structurée sur l'échange d'informations. Elle permet aux parties – Etats membres du Conseil de l'Europe et pays membres de l'OCDE – de développer, sur des bases communes et dans le respect des droits fondamentaux des contribuables, une vaste coopération administrative couvrant tous les impôts obligatoires à l'exception des droits de douane.

Avec la crise financière internationale, la lutte contre l'évasion fiscale est devenue cruciale non plus seulement dans la lutte contre la criminalité économique mais aussi en termes de stabilité financière internationale, de moralisation du capitalisme, de mobilisation des ressources domestiques des pays en développement ou encore de préservation des ressources fiscales de pays sous fortes contraintes budgétaires.

Fort de ce constat et à la suite de la déclaration du G20 d'avril 2009, qui prévoyait de permettre aux pays en développement de bénéficier du nouvel environnement de la coopération fiscale, l'OCDE et le Conseil de l'Europe ont franchi un nouveau pas en matière de transparence financière. Ils ont invité les parties à la convention à la réviser afin de la mettre en conformité avec les nouvelles normes internationales, d'une part, et de l'ouvrir aux pays non membres des deux organisations, d'autre part.

Au terme des modifications apportées par le présent protocole, la convention du Conseil de l'Europe ne diffère plus en rien du modèle de convention fiscale de l'OCDE : l'échange de renseignements répond désormais aux standards internationaux puisque sont

supprimées les nombreuses restrictions qui permettaient d'y faire obstacle. En outre, la possibilité offerte aux Etats non membres des deux organisations de ratifier la convention amendée permet de donner corps à l'intérêt des pays en développement pour la coopération fiscale internationale.

L'article II du protocole que nous examinons réécrit l'article 4 de la convention qui définit l'obligation d'échange de renseignements. Reprenant la terminologie de l'OCDE, il vise les renseignements « vraisemblablement pertinents ».

L'article III modifie l'article 18 qui détermine les renseignements à fournir par l'Etat requérant afin d'élargir les possibilités d'identification de la personne sur laquelle porte la demande de renseignements.

L'article V, qui propose une nouvelle rédaction de l'article 21, comme le constate le rapport explicatif, « revêt une importance particulière dans la recherche d'un équilibre satisfaisant entre la nécessité de rendre effective l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et la nécessité d'accorder des garanties aux contribuables et également à l'Etat requis. »

En premier lieu, il prévoit que les droits et garanties que les législations et les pratiques administratives nationales reconnaissent aux personnes ne sont en aucune manière affectés par la convention. Celles-ci ne doivent néanmoins « pas être appliquées de manière à saper l'objet et le but de la convention ».

En second lieu, l'article fixe les divers cas – que vous connaissez désormais – dans lesquels un Etat requis peut se soustraire à l'obligation d'assistance.

Mais la véritable avancée réside dans les nouveaux paragraphes 3 et 4 qui mettent fin à la possibilité pour l'Etat requis d'opposer l'absence d'intérêt fiscal national ou le secret bancaire.

L'article VI renforce les garanties en matière de protection des données personnelles échangées entre les Etats.

L'autre principale innovation introduite par le protocole est la possibilité pour les Etats non membres de l'OCDE et du Conseil de l'Europe de solliciter l'adhésion à la convention. Ceci « offre à ces pays une occasion précieuse de mettre rapidement en œuvre leurs engagements à l'égard des normes reconnues sur le plan international dans le domaine de la transparence et de l'échange de renseignements à des fins fiscales, et permet aux pays émergents et en développement de tirer parti des avantages découlant du nouvel environnement de coopération fiscale ».

C'est l'article VIII du protocole qui modifie en ce sens l'article 28 de la convention. L'Etat intéressé doit adresser sa demande à l'un des dépositaires qui la transmet ensuite aux parties et aux organes décisionnels du Conseil de l'Europe et de l'OCDE. Les parties décident alors par consensus, par l'intermédiaire de l'organe de coordination, d'inviter l'Etat concerné.

L'article VIII indique également que tout Etat devenant partie à la convention postérieurement à l'entrée en vigueur du protocole est réputé partie à la convention amendée sauf s'il exprime une intention différente qu'il doit dans ce cas notifier à l'un des dépositaires.

L'article VII apporte une précision utile sur l'articulation entre les dispositions de la convention et les règles de l'Union européenne. Il offre ainsi la possibilité nouvelle

d'appliquer dans l'Union européenne les dispositions de la convention plus favorables à la coopération nonobstant les règles européennes. Cette modification correspond à l'esprit qui gouverne cet accord de « faire usage dans une situation donnée de l'instrument le plus efficace ».

L'article IX qui a trait à la signature du protocole, précise qu'au moins cinq États doivent ratifier le protocole pour qu'il entre en vigueur. Le protocole a été signé et ratifié par le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Géorgie et la Slovaquie. Il a été signé par la France, l'Islande, l'Italie, la Corée, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Suède, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Ukraine, la Belgique, l'Espagne et la Moldavie. En vertu des dispositions précitées, l'entrée en vigueur du protocole est donc intervenue le 1er juin 2011.

En conclusion, si la France dispose d'un réseau très étendu de conventions et accords permettant l'échange de renseignements – la France pratique à ce jour l'échange de renseignements avec l'ensemble des signataires du protocole, à l'exception de la Moldavie –, la ratification de ce protocole vise à témoigner de l'engagement de la France en faveur de la transparence fiscale et « de la meilleure association des pays en développement au nouveau contexte international. »

C'est par souci de l'exemplarité de la France dans ce domaine que j'estime nécessaire d'adopter le présent projet de loi.

M. Jean-Paul Lecoq. La convention parle d'avantages mutuels. De quelle nature sont les avantages de ce texte pour les pays émergents qui s'engagent ? Par ailleurs, le rapporteur utilise l'expression de « *moralisation du capitalisme* ». Je me permettrais de rappeler que le capitalisme n'est pas quelque chose de moralisable. En ce qui concerne l'application dans les pays membres du Conseil de l'Europe, Monaco est un membre actif mais il n'est pas cité parmi les pays signataires. En connaît-on les raisons ? Cela ne remet-il pas en cause ce genre d'accord si les paradis fiscaux ne sont pas impliqués ?

M. François Rochebloine, rapporteur. La moralisation du capitalisme est un vaste débat. Deuxièmement, vous parlez de Monaco mais la Russie n'a pas non plus signé le protocole. D'autres pays le signeront certainement par la suite. Concernant votre question sur les avantages pour les pays émergents, elle rejoint notre débat d'hier sur les contreparties aux accords.

M. Jean-Marc Roubaud. Ce protocole représente une avancée concrète du Conseil de l'Europe mais il s'agit d'un protocole administratif. Que peut-on en attendre concrètement ? Quelle est la position de ce protocole vis-à-vis des banques ?

M. François Rochebloine, rapporteur. C'est un amendement à un traité et non un protocole administratif. La question des banques n'a pas de raison d'y être évoquée.

Mme Chantal Bourragué. Ces protocoles ont tous une utilité et nous avons tout intérêt à les ratifier. On peut néanmoins s'interroger sur les standards de l'OCDE et de nos accords internationaux au regard du *dumping* fiscal qui existe déjà entre nos pays européens et les paradis fiscaux. La proposition « Rubik » de la Suisse de verser un prélèvement sur les avoirs détenus dans les banques suisses, en contrepartie du maintien du secret bancaire, doit être examinée. Elle a été acceptée par l'Allemagne. C'est peut-être une révolution en route, qui permettrait de réduire le *dumping* fiscal et introduirait davantage d'égalité entre les administrés des différents pays.

M. le président Axel Poniatowski. La proposition suisse sera sûrement au coeur du débat que nous aurons lundi après-midi sur les conventions fiscales.

M. François Rochebloine, rapporteur. Pour répondre à la première remarque de Mme Bourragué, les Etats sont souverains.

M. Jean-Claude Guibal. Ce protocole est signé au niveau du Conseil de l'Europe. Pourquoi n'est-ce pas au niveau de l'Union Européenne ? Vous avez cité les Etats signataires et évoqué le nom d'un pays qui n'avait pas signé. Quels sont les autres pays qui n'ont pas signé et pour quelle raison ?

M. François Rochebloine, rapporteur. Au niveau de l'Union européenne, il existe déjà une directive relative à la fiscalité de l'épargne, qui est d'ailleurs quelque peu critiquée ces derniers temps.

M. Jacques Myard. Nous pouvons nous féliciter que ce type de conventions passe devant le Parlement, car ce n'était pas le cas jadis. N'étant pas adepte du pléonasme, je rappelle qu'il s'agit d'un protocole à la convention et non d'un protocole d'amendement à la convention. Enfin je voudrais souligner qu'il n'est pas très ambitieux. L'article 21 du protocole prévoit que l'Etat fait ce qu'il veut, compte tenu de sa législation et de ses pratiques.

M. le président Axel Poniatowski. Aucun de ces accords ne va très loin, ce n'est pas nouveau.

M. François Rochebloine, rapporteur. Je partage votre sentiment sur l'examen par le Parlement de ce type d'accord. Concernant le contenu, il est déjà positif. Depuis un certain nombre de mois, nous avons beaucoup de débats sur tout ce qui touche la fiscalité.

M. Jean-Pierre Dufau. Je ne me prononcerai pas sur la portée de cet accord mais tout le monde convient que c'est globalement positif. Le protocole concerne davantage d'Etats en passant par le Conseil de l'Europe qu'avec l'Union Européenne. Je rejoins les interventions précédentes sur l'absence de certains Etats parmi les signataires, notamment Monaco. Combien des Etats qui ont signé le protocole l'ont ratifié jusqu'à présent ?

M. François Rochebloine, rapporteur. Le protocole a été signé et ratifié par cinq Etats : le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Géorgie et la Slovaquie.

M. Rudy Salles. Je souhaitais donner une information. La session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe aura lieu la semaine prochaine et un Français, M. Jean-Claude Mignon, devrait être élu président de cette assemblée, ce qui n'est pas arrivé depuis longtemps.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3703).

Hong-Kong : accord en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et prévenir l'évasion et la fraude fiscales (n° 3656)

La commission examine, sur le rapport de M. Didier Mathus, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (n° 3656).

M. Didier Mathus, rapporteur. L'accord avec Hong Kong que nous examinons ce matin est de nature différente, bien que connexe, des projets de loi examinés par notre commission hier puisqu'il s'agit d'une convention d'élimination des doubles impositions sur le revenu et sur la fortune. La France a déjà signé des conventions en Asie avec la Chine, la Malaisie, Singapour, les Philippines, la Thaïlande, le Vietnam, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon et dispose d'un dispositif équivalent à une convention avec Taïwan. Il était donc important que les négociations avec Hong Kong aboutissent.

Hong Kong est, depuis sa rétrocession le 1^{er} juillet 1997 à la République populaire de Chine, une « région administrative spéciale » de cet État, qui constitue un territoire fiscal, douanier et monétaire indépendant. La convention fiscale bilatérale qui lie la France à la République populaire de Chine n'est donc pas opérante à Hong Kong.

Hong Kong occupe une position de premier ordre en Asie pour le monde des affaires et de la finance. Hong Kong affiche un PIB par habitant de 43 000 dollars en 2009, ce qui le positionne deuxième en Asie derrière Singapour. C'est la 10^{ème} puissance commerciale mondiale, la 4^{ème} en Asie et une place financière de premier plan.

La France y possède des intérêts importants. La communauté française y totalise près de 13 000 ressortissants, dont 8 900 inscrits au consulat général. Numériquement la plus importante d'Asie, elle connaît depuis trois ans une croissance forte et continue avec 100 nouveaux inscrits chaque mois. Près de 700 entreprises françaises sont enregistrées auprès de la Chambre de commerce et d'industrie française de Hong Kong, employant localement 30 000 personnes. Le lycée français Victor Segalen est le plus grand lycée français d'Asie avec 2 151 élèves inscrits à la rentrée 2011.

Les relations économiques bilatérales sont très positives pour notre pays. La France conserve un important excédent commercial, le 1^{er} en Asie et le 6^{ème} mondial en 2009, avec plus de 2 milliards d'euros par an. Les investissements réalisés par les entreprises françaises sont en tendance haussière. En 2007 et 2008, Hong Kong a été la première destination de nos investissements directs étrangers en Asie, devant la Chine continentale et même, pour la première fois, devant le Japon, pour des montants respectifs de 1,4 et 1,2 milliard d'euros. Nos performances sont essentiellement fondées sur les produits à très forte valeur ajoutée : aéronautique, maroquinerie, cosmétiques, vins et alcools et luxe.

Une convention fiscale entre des États ou territoires bénéficie à l'ensemble des acteurs économiques des deux pays, en réduisant les risques de doubles impositions, tant pour les sociétés que pour les particuliers. Elle permet aux investisseurs de mieux évaluer leur taux effectif d'imposition et aux flux de supporter des taux d'imposition raisonnables. C'est pourquoi des négociations en vue de la conclusion d'une convention fiscale ont été engagées avec Hong Kong dès 2003.

Hong Kong ne disposait cependant pas d'une législation interne permettant à son administration fiscale d'accéder à certains renseignements fiscaux et de les transmettre à des

administrations étrangères. La France en a fait un point dur des négociations, qui ont donc été suspendues en 2004. C'est le changement de contexte international qui a permis le déblocage du dossier. Dans la perspective du G20 d'avril 2009, Hong Kong a pris l'engagement de modifier sa législation, réforme qui est entrée en vigueur le 12 mars 2010, quelques mois après que son principal concurrent, Singapour, eut fait de même. Outre la France, 15 pays, dont 10 européens, ont signé une convention fiscale avec Hong Kong depuis cette date. L'accord avec la France a été signé le 21 octobre 2010.

Comme toute convention d'élimination des doubles impositions, l'accord, détermine la répartition du droit d'imposition et fixe un mécanisme d'élimination des doubles impositions lorsque ce droit n'est pas attribué exclusivement à une partie. Il porte sur les impôts sur le revenu et sur la fortune perçus pour le compte d'une partie ou de ses collectivités territoriales et quel que soit le système de perception. Il s'agit des impôts sur le revenu total, sur la fortune totale, sur des éléments du revenu ou de la fortune.

Le contenu négocié de l'accord atteste du bénéfice partagé de ses effets entre les deux parties. Le taux des retenues à la source sur les revenus passifs (dividendes, intérêts, redevances) est fixé à 10 %, ce qui est un très bon compromis : la France conserve son droit à imposer les redevances sortant de son territoire et les dividendes entrant bénéfice d'un taux attractif.

Les clauses de l'accord sont issues du modèle de convention de l'OCDE et, lorsqu'elles s'en écartent, reprennent pour l'essentiel les clauses traditionnellement utilisées par la France dans son droit conventionnel. Notamment, l'accord comprend des dispositions utilisées habituellement avec les États non membres de l'OCDE qui plaident pour l'application des dispositions du modèle de convention de l'ONU qui leur est plus favorable, ainsi que des éléments d'interprétation et des clauses anti-abus qui tendent à préserver pour la France sa capacité d'imposer. Je ne présenterai pas les clauses habituelles du modèle de l'OCDE mais dirai quelques mots des principales dispositions qui s'en écartent.

La France a accepté que soit considéré comme un établissement stable, imposable donc dans le territoire où il est situé, un chantier, un projet de construction, de montage ou d'installation si sa durée dépasse six mois. La durée de six mois est celle qui s'applique en pratique avec les pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE. Il en est de même des prestations de service, si les activités se poursuivent pour une ou plusieurs périodes totalisant une durée minimale de six mois.

La France a en revanche obtenu l'insertion de plusieurs clauses d'interprétation : ne sont pas rattachés à un établissement stable des revenus qui n'y sont pas directement rattachables ; les sociétés de personnes françaises sont considérées comme des résidents de France et les redevances ne couvrent pas les services techniques et de conseil.

De même, la France a obtenu l'insertion de dispositions anti-abus. D'abord, le bénéfice de la convention n'est pas applicable aux dividendes, intérêts, redevances et gains en capital lorsque la conduite des opérations a pour objectif principal ou parmi ses objectifs principaux l'obtention des avantages. Ensuite, les doubles exonérations sont évitées.

Ce tableau ne serait toutefois pas complet sans évoquer trois limites de l'accord :

- il ne comporte pas d'article relatif à l'assistance en matière de recouvrement ;
- l'article 23 relatif à la procédure amiable ne prévoit pas d'arbitrage ayant force obligatoire en cas d'échec de la procédure amiable dans un délai de deux ans ;

– enfin, la procédure d'échange de renseignements a son application limitée aux impôts couverts par l'accord. L'entorse au modèle de convention, qui figure dans tous les accords passés par Hong Kong, n'est pas de nature à remettre en cause le bien fondé de la ratification. Le champ des impôts couverts est en effet large et la France pourra obtenir l'ensemble des renseignements utiles à la bonne administration de son impôt.

Pour toutes ces raisons, Votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi, déjà voté par le Sénat, afin de permettre l'entrée en vigueur rapide de la Convention, Hong Kong ayant déjà notifié l'achèvement de ses procédures internes en juillet.

M. Jean-Claude Guibal. Hong-Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine, ce statut implique une autonomie fiscale. Quelles sont les relations entre la région administrative fiscale et la République populaire de Chine en la matière ? Ce régime spécial est-il plus ou moins favorable que le régime français ?

M. Didier Mathus, rapporteur. Hong-Kong est un territoire fiscal indépendant de la République populaire de Chine et il élabore donc ses propres mesures en matière fiscale. Son régime fiscal est nettement plus favorable que le régime français.

M. Jean-Paul Lecoq. Si Hong-Kong est la destination première des investissements français en Asie, quel est le manque à gagner de ces transferts ? Cela rejoint le débat sur les accords examinés hier. On essaie de moraliser le capitalisme en s'attaquant au concept de paradis fiscal, mais finalement, à travers ces accords, on s'en accommode. Il s'agit peut-être d'un progrès en terme de communication mais je ne pense pas que ce soit un progrès en terme de fiscalité.

M. Didier Mathus, rapporteur. L'accord permet, et je suis sûr que vous serez sensible à cet aspect des choses, d'éviter les doubles exonérations. Il est aussi attendu par de nombreux résidents français à Hong-Kong, qui sont aujourd'hui dans l'ambiguïté. Il est toujours difficile de donner une évaluation chiffrée avant l'application mais globalement, c'est plutôt bénéfique pour les ressources françaises et plutôt un progrès en matière d'égalité et de droits, modeste mais réel.

M. Jacques Myard. En ce qui concerne les problèmes d'arbitrage, ce n'est pas un véritable manque. On a beau mettre des clauses d'arbitrage dans les accords, on répugne trop souvent à y recourir à cause de la longueur des procédures. Cette signature est positive et il faut saluer cet accord.

M. Didier Mathus, rapporteur. L'administration de Hong-Kong est très efficace, donc cela devrait permettre de régler un certain nombre de problèmes avant d'en arriver aux questions qui nécessiteraient un arbitrage.

M. Rudy Salles. Je trouve que c'est une bonne convention. Il faut mettre l'accent sur le fait que Hong-Kong est une porte d'entrée sécurisée pour les entreprises françaises sur les marchés asiatiques, notamment le marché chinois. Le droit à Hong-Kong ressemble en effet davantage au droit britannique qu'au droit chinois, ce qui constitue une garantie pour les entreprises pour accéder à l'Asie.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3656).

Brésil : création d'un centre de coopération policière (n° 3139)

La commission examine, sur le rapport de M. Philippe Cochet, le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, relatif à la création d'un centre de coopération policière (n° 3139).

M. Philippe Cochet, rapporteur. La relation bilatérale, particulièrement forte qui unit notre pays au Brésil s'enrichit d'un nouveau texte qui pour être modeste n'en est pas moins significatif. Notre commission est saisie aujourd'hui d'un protocole, signé le 7 septembre 2009, relatif à la création d'un centre de coopération policière, en complément de l'accord bilatéral de partenariat et de coopération en matière de sécurité publique qui lie la France au Brésil depuis 1997 et est entré en vigueur en 2007.

Il me semble tout d'abord utile de vous donner quelques éléments de contexte et de vous rappeler l'état de notre coopération policière avec le Brésil.

Comme chacun sait, la Guyane est la plus vaste de nos régions, presque aussi étendue que le Portugal, avec quelque 84 000 km², pour l'essentiel de forêts et de fleuves. C'est aussi au niveau de la Guyane que la France a la plus longue de ses frontières terrestres, soit 730 kms avec le Brésil, essentiellement le long du tracé du fleuve Oyapock. Ces caractéristiques, notamment géographiques, ont donné à cette région d'outre-mer un profil particulier en termes de sécurité publique et de délinquance : c'est une terre sur laquelle tous les trafics et activités clandestines sont possibles, d'espèces protégées, d'armes, de stupéfiants, d'or bien sûr. Vous vous rappelez le rapport de notre collègue Christiane Taubira il y a quelques mois sur l'accord franco-brésilien relatif à la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées. C'est aussi une terre sur laquelle l'immigration irrégulière est des plus faciles.

Il résulte de cette conjonction de facteurs une situation préoccupante : la Guyane est aujourd'hui l'un des départements les plus violents de France et tous les indices de délinquance confirment cette réalité. La Guyane souffre d'une délinquance forte, qui connaît des taux de croissance bien supérieurs à ce que l'on constate ailleurs, et dans laquelle les migrants en situation irrégulière, notamment en provenance du Brésil, ont une part importante. Le fait qu'elle soit une enclave européenne en Amérique latine, d'un niveau de vie supérieur à celui de son environnement immédiat, lui donne une attractivité forte, d'autant plus que l'Amapá, par exemple, l'Etat de la fédération brésilienne qui lui fait face, sur l'autre rive du fleuve Oyapock, est l'un des plus pauvres du Brésil, isolé du reste du pays, sans voie de communication routière avec aucun autre Etat de la Fédération brésilienne.

Dans ce contexte, dès le début des années 1990, s'est développée une coopération en matière policière entre la France et le Brésil, avec notamment la création d'un service de sécurité intérieure à l'ambassade de France à Brasilia et la signature de différents accords bilatéraux. Le service de sécurité intérieure français dispose aujourd'hui de deux fonctionnaires de police à Brasilia, ainsi que d'une antenne à São Paulo avec deux officiers de liaison, respectivement chargés des questions de criminalité organisée et de lutte contre les trafics de stupéfiants, et des problématiques d'immigration. Le Brésil a de son côté envoyé deux fonctionnaires à son ambassade à Paris et deux officiers de liaison sont présents en Guyane.

Cette coopération n'a cessé de se renforcer, à mesure que nos liens avec ce pays devenaient de plus en plus forts. Elle a été consolidée en 1997 lorsqu'un accord de partenariat et de coopération a été conclu afin de développer une coopération technique et opérationnelle

en matière de sécurité publique, aux termes duquel les Parties sont convenues de se prêter mutuellement assistance dans un certain nombre de domaines : criminalité transnationale organisée ; trafic illicite de stupéfiants ; immigration irrégulière ; terrorisme, sachant qu'il était aussi prévu que cette coopération pourrait être étendue à tous les domaines qui se révéleraient utiles aux objectifs de l'accord : blanchiment d'argent ; trafic d'armes ; sécurité des ports, aéroports et frontières ; maintien de l'ordre public ; police technique et scientifique ; gestion, recrutement et formation des personnels.

La collaboration entre les forces de police françaises et brésiliennes est aujourd'hui bonne, même si l'accord n'est entré en vigueur qu'en 2007. Elle a pris la forme d'échanges d'informations relatives aux personnes soupçonnées, aux méthodes et formes de criminalité internationale, en matière de résultats de recherche et comporte une assistance réciproque soutenue. En 2010, par exemple, 33 projets ont été menés à bien et il ne faut pas oublier les importantes retombées industrielles pour nos entreprises, en termes d'achats d'équipements de sécurité, dont ont pu d'ores et déjà bénéficier des entreprises comme EADS, Thalès, Sofremi ou Safran.

Cela étant, symbole fort de l'excellence de la relation bilatérale franco-brésilienne et du rapprochement entre nos deux pays, les présidents Chirac et Cardoso ont décidé, également en 1997, de lancer un pont routier sur le fleuve Oyapock, qui devrait être opérationnel à la fin de l'année, avec un retard d'un an sur les prévisions initiales.

Si cet ouvrage devrait contribuer à favoriser le renforcement d'une coopération politique et technique déjà très étendue, de nouveaux aspects sécuritaires pourraient cependant surgir avec le développement des échanges transfrontaliers, l'augmentation des flux humains et commerciaux bilatéraux qui pourraient en découler. Surtout, on craint que certaines formes spécifiques de criminalité touchant la Guyane et l'Amapá, autour de l'exploitation aurifère ou l'immigration illégales, notamment, en tirent profit.

En d'autres termes, les défis sécuritaires auxquels est d'ores et déjà confrontée la région risquent de s'en trouver accrus et les autorités des deux pays ont opportunément choisi de prendre les devants. C'est l'objet du protocole qui a été signé le 7 septembre 2009 entre les présidents Sarkozy et Lula qui complète l'accord de 1997 en créant un centre de coopération policière.

Le protocole, long d'une douzaine d'articles, prévoit que le Centre de coopération policière sera établi sur place, à la frontière entre les deux pays, aux abords immédiats du pont, en territoire français dans un premier temps, pour une durée de trois ans, avant que la détermination de sa localisation définitive soit décidée. Le CCP accueillera en pratique un agent de la police nationale et trois gendarmes pour la partie française, et des effectifs de la police fédérale pour la partie brésilienne. Il aura pour but l'approfondissement de la coopération transfrontalière par l'échange d'informations dans les domaines prévus dans l'accord de 1997, à l'exception du terrorisme, qui est à la charge de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste. Est également prévue l'amélioration des échanges réguliers d'informations et l'étude des méthodes, des tendances et des activités des auteurs d'infractions dans ces domaines.

La liste des missions conférées au CCP n'est pas exhaustive et il va de soi que la lutte contre l'orpaillage illégal, les trafics qui y sont liés, la destruction des forêts, qui sont devenues autant de priorités bilatérales, seront des problématiques dont les agents du centre auront également à connaître. La lutte contre l'orpaillage illégal, tout particulièrement, doit figurer parmi les priorités du CCP, dans la logique de l'accord que les deux Parties ont récemment conclu sur cette question, que j'ai précédemment rappelé.

Pour le reste, on peut retenir que le centre ne pourra réaliser d'interventions à caractère opérationnel de manière autonome et qu'il restera à la disposition de la gendarmerie et de la police nationales françaises et de la police fédérale brésilienne.

Le traitement des informations échangées est réglé à l'article 3 du protocole, qui en garantit la protection. Dans la mesure où le Brésil ne dispose pas à l'heure actuelle d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel, l'échange ne portera que sur les informations de nature non personnelle, comme c'est d'ores et déjà le cas sous l'empire de la convention de 1997.

Les agents qui seront affectés au CCP verront leur statut juridique défini à l'article 5 du protocole. C'est un point qui n'appelle pas de remarque particulière, à comparer aux dispositions habituellement en vigueur dans le cadre d'activités mixtes transfrontalières. En cas d'intervention sur le territoire de l'autre Partie, ces agents restent soumis aux dispositions en vigueur dans leur pays d'origine pour tout ce qui est lié au service et bénéficient de l'immunité de juridiction civile et pénale de cette Partie pour les actions menées dans l'exercice de leurs fonctions et dans les strictes limites de leurs compétences respectives.

L'article 6 précise enfin que les deux Parties participent au financement du Centre en assumant leurs dépenses d'équipement et de fonctionnement respectives. Un coordinateur sera désigné par chacune des parties pour assurer la liaison entre les Parties.

La création de ce Centre permettra de renforcer la coopération opérationnelle entre les services de police de nos deux pays, dans une zone où les questions de délinquance et de criminalité sont particulièrement d'actualité. Je vous recommande évidemment l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de ce protocole additionnel.

M. le président Axel Poniatowski. En préalable au débat, je vous informe que nos collègues Eric Raoult et Jean-Paul Dupré sont cette semaine en Guyane dans le cadre de la mission d'information sur la France d'Outre-mer et ses voisins. Leurs travaux s'intéressent donc à cet aspect de la question.

M. Jean-Louis Christ. J'ai eu l'occasion de me rendre récemment en Guyane. 70 % de la population carcérale y est d'origine étrangère et la violence est très importante. La coopération avec le Brésil ne peut être efficace que si la même démarche est initiée avec le Suriname. Est-ce le cas et se dirige-t-on vers une coopération tripartite ?

M. Philippe Cochet, rapporteur. Il s'agit d'une remarque pertinente. Un accord a été signé avec le Suriname mais n'a pas encore été ratifié par ce pays. Il est naturellement complémentaire du Protocole.

M. Jacques Remiller. Des actions sont-elles conduites par l'Etat brésilien pour lutter contre la corruption de la police brésilienne ? Par ailleurs, je m'interroge également sur la coopération avec le Suriname, notamment en matière de lutte contre l'immigration illégale ; même si le pont sur l'Oyapock devrait apporter un grand changement. Il faut aussi tenir compte de l'immigration illégale entre le Suriname et le Brésil.

M. Philippe Cochet, rapporteur. L'accord que nous examinons organise un échange d'informations. Bien entendu, il faut espérer que les personnes en charge de ce dossier seront imperméables aux réseaux, mais il ne faut pas faire un procès d'intention. Concernant le Suriname, je répète qu'un accord a été signé mais n'est pas en vigueur. Le fait que l'ouverture du pont intervienne dès la fin de cette année va dans le bon sens.

M. Dominique Souchet. Je poserai trois questions. Quel types de stupéfiants sont concernés par l'accord et s'agit-il aussi de lutter contre le trafic destiné à la consommation locale, particulièrement la jeunesse ? Nos accords avec le Brésil prévoient-ils une clause de réadmission ? Enfin, dispose-t-on d'un bilan opérationnel de l'accord de 1997 ?

M. Philippe Cochet, rapporteur. Concernant le trafic de stupéfiants, il y a une consommation locale mais l'on sait surtout que la région est un point d'entrée pour disséminer la drogue ailleurs. Concernant nos accords avec le Brésil, il existe des accords de reconduite, mais les choses ne sont pas si simples. Se pose notamment le problème des femmes enceintes qui viennent accoucher en Guyane. Surtout, il faut mesurer la complexité d'une surveillance à assurer sur des centaines de kilomètres de frontières. Il est difficile de tenir une comptabilité. Enfin, il n'existe pas de véritable évaluation de l'accord de 1997. C'est la raison pour laquelle le Protocole prévoit des rencontres deux fois par an pour assurer le suivi de l'application de l'accord.

M. Jean-Paul Lecoq. Le dispositif fonctionne plutôt bien compte tenu des moyens à la disposition des équipes, que ce soit des policiers ou des gendarmes, qui font preuve d'une grande motivation. Un policier brésilien a même été sélectionné pour travailler à Interpol. Le problème des moyens demeure, qu'il s'agisse de payer les indispensables interprètes, en matière de circuit judiciaire transitant par la Martinique ou la Guadeloupe, ou du renouvellement des matériels de surveillance au regard des conditions climatiques. Maintenant que du pétrole a été découvert, les choses changeront peut-être !

M. Philippe Cochet, rapporteur. Le coût de la création du nouvel outil est évalué à 87 500 euros, auxquels s'ajoutent 20 000 euros de matériels et 20 000 euros de maintenance annuelle. Ce dernier montant serait peut-être à revoir, mais s'agissant d'un outil d'information, la dotation me semble raisonnable.

Mme. Henriette Martinez. Malgré l'aspect vertueux de l'accord, si la frontière avec le Suriname ne bénéficie pas d'une plus grande surveillance, le contenu de l'accord se réduira comme peau de chagrin. Lorsque l'on se rend sur le fleuve Maroni, on constate que des Brésiliens ont bien installé leur trafic sur les berges côté Suriname. La mission de nos collègues sur place sera tout à fait utile.

M. Philippe Cochet, rapporteur. Pour qu'un accord soit signé et entre en vigueur, il faut deux partenaires. La volonté politique semble présente pour que la ratification de l'accord par le Suriname aboutisse d'ici la fin de l'année.

M. André Schneider. Tout vertueux que soit l'accord, il existe une forte corruption dans la police brésilienne. On dit que les dénonciations sont sélectives. Quel est votre sentiment personnel sur la mise en œuvre de l'accord et ses effets ?

M. Philippe Cochet, rapporteur. Il me semble d'abord qu'un message fort est donné avec l'ouverture du pont sur l'Oyapock. Ensuite, certes la corruption existe, mais l'objectif initial est d'échanger sur les techniques et la manière dont les réseaux opèrent. C'est donc très positif. Les rencontres deux fois par an me semblent aussi constituer un point important pour l'application de l'accord. Le Protocole, je le rappelle, prévoit la création d'un centre de coopération policière en vue de renforcer l'échange d'informations.

M. Jean-Paul Bacquet. Le rapport proposé est excellent et le rapporteur a raison d'entourer son commentaire d'un grand nombre de réserves. Je formulerai quelques remarques. Au centre de rétention de Cayenne, la préoccupation principale des gardiens est d'éviter les viols. Pour le reste, ils savent que les délinquants reviendront. La violence est très

élevée et il faut être courageux pour se rendre en jungle où l'on tire sans sommation. On sait également que les bases logistiques brésiliennes se situent en territoire surinamien. Les taux de tuberculose et de sida sont parmi les plus élevés du monde. La prostitution est endémique. Le problème des naissances à l'hôpital de Saint-Laurent du Maroni est bien connu. Lorsque l'Agence française du développement défend son financement d'un hôpital au Suriname en soulignant que des Guyanais pourront ainsi bénéficier de soins ophtalmiques de l'autre côté de la frontière, elle oublie que les conséquences ne sont pas les mêmes que les naissances. Quant à la corruption, la tentation est forte quand on compare le salaire d'un policier et les revenus d'un trafiquant.

M. Philippe Cochet, rapporteur. L'accord ne constitue pas l'alpha et l'oméga des mesures permettant d'apporter des solutions à tous les problèmes mais il permettra de disposer d'informations utiles.

M. Jean-Paul Bacquet. Il y a vingt ans la Guyane perdait des habitants. Aujourd'hui on assiste à une augmentation exponentielle de sa démographie. C'est en termes de sécurité et de santé publique que le problème se pose désormais.

M. François Loncle. Nous devons avoir une position équilibrée. Les interventions précédentes ne sont pas inexacts mais il ne faut pas donner l'impression que l'on compare un territoire français exemplaire où les problèmes sont maîtrisés et un pays, le Brésil, où les policiers sont corrompus et incapables d'assurer la sécurité. Le Brésil est un grand pays. Sa présidente Dilma Rousseff a fait de la sécurité une de ses priorités. On ne mesure pas assez en France la puissance des BRICS. Il n'est pas souhaitable de donner des leçons à l'occasion du vote d'une disposition utile que je soutiens. Les relations franco-brésiliennes ont déjà été ternies ces derniers mois.

M. Rudy Salles. Il ne s'agit pas de donner des leçons mais de souligner la difficulté à lutter contre l'immigration clandestine. Le constat dressé il y a dix ans déjà soulignait déjà le problème sanitaire posé au Suriname et le faible effectif des policiers et du personnel de la justice en Guyane. Le Suriname est un pays en grande difficulté. On ne peut que regretter que l'accord signé avec lui ne soit pas en vigueur.

M. Philippe Cochet, rapporteur. Le Brésil n'est pas un pays uniforme. L'Amapá est la région la plus pauvre et les Brésiliens n'en ont pas toujours une bonne opinion. Il est heureux que le changement de Président n'ait pas remis en cause nos relations. Mais ne donnons pas à cet accord un objet plus ambitieux que le sien : celui d'être un bel outil pour améliorer l'information.

M. Jean-Luc Reitzer. Je suis rapporteur de la Mission d'information sur l'Amérique latine. L'accord avec le Brésil est positif et même indispensable. Il s'agit d'une région particulièrement dangereuse. Sans remettre en cause la puissance et le potentiel du Brésil, beaucoup de nos contacts ont confirmé les conditions inhumaines de nos concitoyens emprisonnés au Brésil. Y a-t-il eu des demandes de contrepartie portant sur cette question lors de la négociation de l'accord ?

M. Philippe Cochet, rapporteur. Non. Les questions ont été dissociées. Mais je veux rappeler que la société brésilienne est d'une violence inouïe, même si elle est en diminution. Ce sont des dizaines de milliers de morts qui sont enregistrées chaque année dans les grandes villes. Il faut donc tenir compte de toutes les réalités du Brésil. J'insiste à nouveau sur l'impact en termes de sécurité de l'ouverture prochaine et attendue du pont sur l'Oyapock.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3139).

*

Information relative à la commission

M. Jean-Paul Bacquet a été désigné membre de la mission d'information sur la présence et les intérêts français en Amérique latine, en remplacement de M. Alain Néri élu sénateur.

La séance est levée à onze heures quinze.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 28 septembre 2011 à 10 heures

Présents. - Mme Nicole Ameline, Mme Sylvie Andrieux, M. Jean-Paul Bacquet, M. Patrick Balkany, M. Jacques Bascou, M. Christian Bataille, M. Claude Birraux, M. Alain Bocquet, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Loïc Bouvard, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Jean-Louis Christ, M. Dino Cineri, M. Pascal Clément, M. Philippe Cochet, M. Gilles Cocquempot, M. Pierre Cohen, Mme Geneviève Colot, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Michel Ferrand, M. Alain Ferry, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Serge Janquin, M. Patrick Labaune, M. Jean-Paul Lecoq, M. Robert Lecou, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, Mme Henriette Martinez, M. Didier Mathus, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, M. Jean-Marc Nesme, M. Axel Poniatowski, M. Jean-Luc Reitzer, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Rudy Salles, M. André Santini, M. André Schneider, M. Dominique Souchet, M. Michel Terrot, M. Gérard Voisin, M. Éric Woerth

Excusés. - Mme Martine Aurillac, M. Roland Blum, M. Alain Cousin, M. Michel Destot, M. Jean-Paul Dupré, M. Jean Glavany, M. Didier Julia, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Renaud Muselier, M. Éric Raoult, M. Michel Vauzelle