

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 avril 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mali,

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*; Michel d'Aillieres, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents*; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires*; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigoureux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1761, 1804 et T.A. 432.

Sénat : 175 (1990-1991).

Traités et conventions - Mali.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
A. - Contexte dans lequel intervient la convention franco-malienne du 27 avril 1990	4
1. L'évolution récente des échanges économiques franco-maliens : bilan succinct	4
2. Nature et importance des infractions douanières constatées entre la France et le Mali	5
B.- Analyse de la convention franco-malienne du 27 avril 1990	6
1. Champ d'application	6
2. Stipulations destinées à renforcer la coopération entre les deux administrations douanières	7
a. Surveillance spéciale des mouvements de marchandises et de fraudeurs	7
b. Communication d'informations	7
c. Création de groupes de travail	8
d. Réalisation d'enquêtes	8
3. Claudes susceptibles de limiter la coopération entre les administrations douanières française et malienne	8
Conclusions de votre rapporteur	9
Examen en commission	10
Projet de loi	10

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention d'assistance mutuelle pour la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières entre la France et le Mali.

Contrairement à un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne, parmi lesquels le Bénin, le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire et le Niger, qui avaient dans les années 1962-1963 conclu avec la France des accords d'assistance mutuelle douanière, le Mali se trouvait, jusqu'à la signature de la présente convention, exclu d'un réseau conventionnel qui unit la France à certains pays en développement.

Le présent accord, dont la négociation n'a pas, d'après les informations transmises à votre rapporteur, suscité de difficultés dignes d'être ici retenues, s'intègre dans un ensemble actuellement rénové, notamment à l'égard des pays d'Afrique francophone.

La convention franco-malienne du 27 avril 1990 ne se démarque, au demeurant, que marginalement des conventions de même objet auxquelles la France est partie. Par ailleurs, le caractère exclusivement technique de ce texte justifie que le présent rapport s'abstienne d'évoquer les évolutions mouvementées de l'actualité malienne.

Votre rapporteur proposera ci-après une présentation fort classique du présent accord, en abordant successivement le contexte dans lequel intervient celui-ci, ainsi que l'analyse de ses principales stipulations.

A - CONTEXTE DANS LEQUEL INTERVIENT LA CONVENTION FRANCO-MALIENNE DU 27 AVRIL 1990

Votre rapporteur effectuera un bilan succinct des échanges économiques franco-maliens, avant de rappeler à quelles infractions renvoie le présent accord.

1. L'évolution récente des échanges économiques franco-maliens : bilan succinct

- **Premier partenaire commercial du Mali**, la France bénéficie d'un excédent traditionnel qui s'est élevé à 673 millions de francs en 1989. Les exportations françaises, avec le maximum de 1 milliard de francs réalisé en 1985, ont atteint 664 millions de francs en 1987, 713 en 1988 et 759 en 1989.

- **Premier investisseur étranger au Mali**, la France y a placé quelque 400 millions de francs qui représentent, en dépit d'un montant relativement modeste, près de 40% des capitaux étrangers investis au Mali. Ces investissements sont assez diversifiés, puisqu'ils concernent tant le secteur industriel que celui des transports, des établissements bancaires et des maisons de commerce, sans omettre les représentations et agences de firmes françaises et les diverses entreprises locales créées par des Français (qu'il s'agisse du commerce, de l'agro-alimentaire ou des bâtiments et travaux publics).

- **En revanche, les ventes maliennes à la France ne représentent qu'une part infime du marché français**, soit moins de 0,05%, et ont stagné depuis cinq ans au niveau modeste de 80 à 140 millions de

francs. Elles concernent essentiellement un petit nombre de produits : coton, fruits et légumes.

2. Nature et importance des infractions douanières constatées entre la France et le Mali

Qu'il s'agisse du trafic des stupéfiants ou des infractions concernant des importations de produits industriels, les infractions douanières constatées jusqu'à ce jour entre la France et le Mali semblent peu importantes, ainsi que l'attestent les quelques données statistiques suivantes :

- Trafic de stupéfiants :

En 1989, 1,4 kg d'héroïne et 53 kg d'herbe de cannabis ont été saisis en provenance du Mali, soit respectivement 1,1% et 0,25% du total saisi par les douanes françaises.

Sur les 8 000 passeurs arrêtés en 1989, 10 l'ont été entre le Mali et la France.

- Infractions portant sur des produits industriels :

Une quinzaine seulement d'infractions portant sur des produits industriels ont été constatées en 1989, dont 80% étaient constituées par des importations sans déclaration.

Bien que les chiffres précédemment cités paraissent attester le caractère modeste, eu égard à leur nature et à leur importance, des infractions constatées, le développement de la coopération entre administrations douanières française et malienne jouera probablement le rôle de révélateur de la réalité des infractions commises entre les deux pays.

B - ANALYSE DE LA CONVENTION FRANCO-MALIENNE DU 27 AVRIL 1990

Conçu, de manière classique, dans le but de rendre plus efficace la lutte contre les infractions douanières en renforçant la coopération entre les autorités douanières de la France et du Mali, le présent accord définit son champ d'application, vise les moyens de renforcer la coopération entre les deux administrations partenaires, sous réserve des limites habituellement apportées à celle-ci par les accords de même objet auxquels la France est partie.

1. Champ d'application

- Le **champ d'application géographique** de la convention du 27 avril 1990 concerne les **territoires douaniers** de la France et du Mali (art. 7).

- Le présent accord vise les **administrations douanières** des deux Etats contractants, c'est-à-dire la **direction générale et des droits indirects** du ministère français de l'Economie, des Finances et du Budget et son équivalent malien, la **direction nationale des douanes** (art. 2-2).

- L'assistance administrative mutuelle stipulée par la convention du 27 avril 1990 s'applique à la **prévention, la recherche et la répression des infractions aux lois douanières** de la France et du Mali (art. 1-1). Cette rédaction, identique notamment à celle qu'ont retenue les négociateurs des accords d'assistance douanière franco-malgache du 25 janvier 1990 et franco-marocain du 16 janvier 1990, n'appelle aucun commentaire particulier.

Par ailleurs, la présente convention définit comme "**lois douanières**" "**l'ensemble des prescriptions légales et réglementaires applicables à l'importation, l'exportation ou au transit des marchandises (et des) moyens de paiement en numéraire**" (art. 2-1). Il s'agit d'inviter les administrations douanières des deux parties à veiller à l'évaluation exacte de la valeur des marchandises exportées

et importées : l'objet de l'accord du 27 avril 1990 ne s'étend pas au "recouvrement des droits de douanes, taxes, amendes et autres sommes" pour le compte de l'autre Etat (art. 1-2).

2. Stipulations destinées à renforcer la coopération entre les deux administrations douanières

Le renforcement de la coopération entre les administrations douanières française et malienne passe par la surveillance des mouvements de marchandises et des fraudeurs présumés, par la communication d'informations, par la création de groupes de travail et par la réalisation d'enquêtes.

Les diverses stipulations ci-après évoquées constituent une reproduction fidèle, à quelques détails près, des clauses de même objet retenues par les accords de coopération douanière habituellement conclus par la France.

a) La "**surveillance spéciale**" des mouvements de marchandises, des déplacements des personnes soupçonnées de fraude et des moyens de transports présumés être utilisés pour commettre des infractions douanières, est exercée par l'autorité douanière d'un Etat partie sur demande expresse de l'autorité douanière de l'autre Etat contractant (art. 3).

On remarque que, à la différence des conventions franco-malgache et franco-marocaine de coopération douanière précédemment mentionnées, le présent accord s'abstient de se référer de manière systématique au trafic de stupéfiants. Cette différence s'explique par le caractère peu important du trafic de stupéfiants constaté entre la France et le Mali, ainsi que l'attestent les chiffres cités ci-dessus (cf A.1).

b) La **communication d'informations**, prévue "sur la base de la réciprocité", peut être spontanée, ou relever d'une demande écrite.

. Les *renseignements transmis de manière spontanée* concernent les opérations irrégulières "paraissant présenter un

caractère frauduleux" au regard de la législation de l'autre Etat, les nouveaux moyens ou méthodes de fraude, les marchandises "connues comme faisant l'objet d'un trafic frauduleux", ainsi que les moyens de transport supposés être utilisés pour commettre des fraudes (article 4-1).

. Les *informations communiquées sur demande écrite* visent les documents de douane (ou des copies authentifiées de ceux-ci) relatifs aux échanges de marchandises entre les deux Etats (art. 4-2).

. Les renseignements et documents transmis à l'une des parties peuvent être *utilisés dans le cadre de procédures judiciaires*, de rapports, témoignages et procès-verbaux, sous réserve de la force probante que le droit national reconnaît à ces informations (art. 5). Par ailleurs, la comparution, à titre de témoins ou d'experts, d'agents de l'administration douanière d'un Etat devant les tribunaux de l'autre partie, est limitée aux constatations effectuées par lesdits agents dans le cadre de leurs fonctions (art. 6).

c) La création de groupes de travail est destinée à favoriser les contacts personnels et directs entre responsables des douanes des deux administrations, en vue de "collaborer à la recherche et à la répression des fraudes douanières" (art. 9).

d) La réalisation, à la demande de l'autre autorité douanière, d'enquêtes et de recherches, comporte l'interrogation des personnes suspectes, l'audition de témoins et la communication des résultats à l'Etat requérant (art. 10).

3. Clauses susceptibles de limiter la coopération entre les administrations douanières française et malienne

Les limites au renforcement de la coopération douanière entre la France et le Mali relèvent de trois catégories de stipulations.

- Adapté à l'état actuel de l'administration douanière malienne, l'accord du 27 avril 1990 s'abstient, comme les conventions de même objet auxquelles la France est partie, de mentionner l'assistance au recouvrement des droits de douane, et l'obligation de signaler ou d'entraver tout mouvement illicite de marchandises. Des raisons pratiques évidentes justifient que le présent accord omette d'intégrer des stipulations aussi contraignantes pour l'appareil douanier malien.

- De manière générale, les engagements souscrits par la France et le Mali en vertu de la convention du 27 avril 1990 sont limités par la référence habituelle à la souveraineté, à la sécurité et à l'ordre public des parties (art. 11-1). Par ailleurs, la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel implique la suspension de l'assistance prévue par le présent accord (art. 11-2).

- D'autre part, la clause de réciprocité, qui admet qu'une partie puisse refuser son assistance si l'Etat requérant était incapable d'honorer une requête similaire, autorise de manière implicite la France à varier l'assistance douanière qu'elle pourrait être amenée à apporter au Mali (art. 12). Il est cependant envisageable que la France s'abstienne de recourir à la faculté que lui reconnaît l'article 12.

- Enfin, l'usage des renseignements communiqués en vertu de l'article 4 est strictement circonscrit aux fins prévues par la convention du 27 avril 1990, dont l'article 13 prévoit que toute autre utilisation relève du consentement exprès de la partie requise.

Conclusions de votre rapporteur

En conclusion, votre rapporteur soulignera que, en dépit du caractère techniquement très limité du présent accord, celui-ci est susceptible d'encourager la coopération entre les administrations des deux Etats parties, et constitue en outre un instrument juridique susceptible de s'adapter aux contraintes de la lutte contre les infractions douanières entre la France et le Mali.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 11 avril 1991.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a fait état du départ de nombreux Français du Mali. Il a évoqué le cas de l'enseignement qui devrait faire l'objet d'une attention particulière.

La commission a alors adopté le présent ~~projet~~ projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mali, signée à Paris le 27 avril 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir le texte annexé au document Sénat n° 175 (1990-1991).