

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 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 à une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Maurice relative à l'assistance administrative mutuelle internationale en vue de prévenir, rechercher et réprimer les infractions douanières,

Par M. Roger **POUDONSON**,

Senateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, 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 Caldagues, 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 Méienchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2294, 2389 et T.A. 552.

Sénat : 123 (1991-1992).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
A - BREF RAPPEL DE LA SITUATION POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'ILE MAURICE	4
B - DES RELATIONS BILATÉRALES PRIVILÉGIÉES	5
1. Aspects politiques	5
2. Aspects économiques	5
C - ANALYSE DU CONTENU DE L'ACCORD DU 5 AVRIL 1991	6
1. Champ d'application	7
a. Champ d'application géographique	7
b. Administrations visées	7
c. Objet de l'accord	7
2. Stipulations tendant au renforcement de la coopération douanière franco-mauricienne	7
a. Echanges de renseignements	7
b. La "surveillance spéciale"	8
c. Contacts personnels entre membres des administrations douanières	8
3. Limites de la coopération douanière	9
a. La référence à la souveraineté nationale	9
b. Le cas de la violation d'un secret professionnel, commercial ou professionnel	9
c. La clause de réciprocité	9
d. Une coopération strictement limitée à la prévention et à la répression des infractions douanières	9
Conclusions de votre rapporteur	10
Examen en commission	10
Projet de loi	11

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la France et l'Ile Maurice.

Cet accord -le premier de ce type conclu entre la France et l'Ile Maurice- ne se distingue pas des textes de même objet auxquels la France est partie.

La convention franco-mauricienne du 5 avril 1991 vise à soumettre la coopération administrative franco-mauricienne en matière douanière à un instrument juridique adapté aux modalités actuelles des fraudes douanières. A cet égard, votre rapporteur précise que la lutte contre les trafics de stupéfiants figure parmi les enjeux de l'accord du 5 avril 1991.

De manière classique, votre rapporteur situera brièvement le présent accord dans le contexte de la situation intérieure de l'Ile Maurice et des relations franco-mauriciennes, avant de commenter le contenu de la convention du 5 avril 1991.

A - BREF RAPPEL DE LA SITUATION POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'ILE MAURICE

Membre du Commonwealth, l'Ile Maurice est un régime démocratique qui se caractérise par sa stabilité. Le chef de l'Etat, la reine Elizabeth II, y est représentée par un gouverneur. De récents reclassements ont profondément modifié un échiquier politique organisé, scrutin majoritaire à un tour aidant, autour d'une relative bipolarisation.

Le 19 juillet 1990 en effet, l'accord électoral conclu entre le Mouvement socialiste mauricien (M.S.M.) du Premier ministre, M. A. Jugnauth, et le Mouvement militant mauricien (M.M.M.), principale formation de l'opposition, a rejeté le Parti travailliste dans l'opposition, désormais structurée autour d'une alliance composée du Parti mauricien social-démocrate, du Parti travailliste et des éléments libéraux.

Le projet constitutionnel qui sous-tendait l'accord électoral du 19 juillet 1990, et qui visait à transformer Maurice en république, a échoué en août 1990 en raison de l'impossibilité d'atteindre la majorité des trois quarts requise au Parlement.

La crise politique qui a suivi cet échec a pris fin avec l'entrée au Gouvernement du chef de l'opposition mauricienne. La coalition gouvernementale a largement gagné les élections législatives de septembre 1991, succès confirmé aux élections municipales d'octobre 1991.

B - DES RELATIONS BILATÉRALES PRIVILÉGIÉES

1. Aspects politiques

Le haut niveau des échanges de visites (ministre délégué à la Francophonie, en mars 1989, ministre de la Coopération et du Développement, en juin 1989, et Président de la République, en juin 1990), témoigne d'une volonté réciproque de poursuivre des relations privilégiées.

. La francophonie est un atout de la présence française à Maurice : 80 % des Mauriciens sont, en effet, capables de s'exprimer en français ; 90 % des articles de presse sont rédigés en français. La possibilité de recevoir de La Réunion les émissions de RFO et de percevoir le satellite Télécom 1 contribue à la vitalité de la francophonie.

. Sous réserve de différends mineurs susceptibles de ressurgir épisodiquement entre les deux îles, Maurice et La Réunion entretiennent un courant d'échanges désormais suivi, et Maurice semble désormais avoir accepté le statut de département d'outre-mer de La Réunion.

. Le contentieux relatif à l'îlot de Tromelin, l'une des îles éparses dont Maurice revendique, ainsi que Madagascar, la souveraineté, a fait l'objet, en décembre 1990, d'une réunion d'experts juridiques français et mauriciens. Par ailleurs, la présence française dans l'Océan indien paraît admise par Maurice.

2. Aspects économiques

a) La coopération française a permis à Maurice de recevoir une aide importante pendant la difficile période d'ajustement (1976-1986). La contribution française a représenté 36 % de l'apport financier extérieur en 1979-1989. La France est désormais le premier bailleur

de fonds bilatéral à Maurice, et apporte à celle-ci plus de la moitié du total des aides techniques. En 1991, 57 millions de francs devaient être consacrés à la coopération civile franco-mauricienne, dont 23 millions sur les crédits du FAC. La coopération française concerne essentiellement les infrastructures : électricité, télécommunications, transports aériens, adduction d'eau et routes. L'une des perspectives d'évolution de la coopération bilatérale pourrait concerner la réorientation de la zone franche vers d'autres branches que le textile.

b) Les échanges commerciaux, particulièrement dynamiques, ont connu un essor important depuis 1984. La France est désormais le premier fournisseur de l'île (1,2 milliard de francs en 1989), avant le Japon, la République sud-africaine, l'Allemagne et le Royaume-Uni. La part de marché détenue par la France (13,6 %) augmente de 35 % depuis 1982.

La France est le deuxième client de Maurice, après le Royaume-Uni, et la deuxième source d'investissements étrangers privés, après Hong Kong.

D'importantes sociétés françaises (Câbles de Lyon, Alcatel, SNIAS) ont obtenu l'adjudication de grands contrats et pourraient, sous réserve de la concurrence asiatique, bénéficier de perspectives très favorables.

C - ANALYSE DU CONTENU DE L'ACCORD FRANCO-MAURICIEN DU 5 AVRIL 1991

Les stipulations ci-après commentées ne s'écartent que très marginalement des clauses habituellement retenues par les accords de même objet auxquelles la France est partie. Votre rapporteur se bornera donc à une présentation rapide du champ d'application du présent accord, des clauses destinées à renforcer la coopération bilatérale en matière douanière, et des limites conventionnelles -au demeurant classiques- à la coopération douanière franco-mauricienne.

1. Champ d'application

a) La clause géographique se réfère au territoire douanier des deux Etats, tel qu'il est défini par la législation douanière de chacun (article 12).

b) Les administrations visées sont, pour la France, la direction générale des douanes et des droits indirects, et son homologue mauricienne, la direction générale des douanes (art. 2-b).

c) L'objet du présent accord concerne la prévention, la recherche et la répression des infractions aux législations douanières des deux parties (article 1-a). L'article 2-a définit les législations douanières par les dispositions légales ou réglementaires relatives à l'importation, à l'exportation ou au transit des marchandises. Par ailleurs, la convention du 5 avril 1991 ne se réfère pas à la nécessité d'assurer l'"exacte perception des droits de douane", alors que cette clause figure dans certains accords douaniers. En effet, on peut considérer que le respect de la législation douanière, auquel se réfère cet accord, renvoie implicitement à l'exacte perception des droits de douane sans qu'il soit nécessaire de le stipuler expressément.

2. Stipulations tendant au renforcement de la coopération douanière franco-mauricienne

a) Les échanges de renseignements interviennent soit spontanément, soit sur demande écrite.

. Les communications de renseignements interviennent "spontanément et sans délai" quand elles portent sur des fraudes constatées ou projetées, sur de "nouveaux moyens ou méthodes de fraudes", des personnes susceptibles de se livrer à des irrégularités, des moyens de transport supposés contribuer à des fraudes, ou sur des "marchandises connues comme faisant l'objet d'un trafic frauduleux" (art. 3-a).

. Les informations sont transmises "sur demande écrite et dans les meilleurs délais" quand elles concernent l'interprétation des documents douaniers des deux parties, et quand les demandes visent la transmission de "copies certifiées et authentifiées" de ces documents (art. 3-b).

. De manière classique, l'article 5 de l'accord franco-mauricien du 5 avril 1991 autorise les administrations douanières des deux parties à faire état des "renseignements reçus et des documents produits" dans leurs procès-verbaux, rapports et témoignages ainsi qu'au cours de procédures et poursuites pénales devant les tribunaux. De même, les agents de l'administration douanière d'un Etat peuvent être autorisés à comparaître en qualité de témoin ou d'experts devant les tribunaux de l'autre partie (article 7-a).

b) La "surveillance spéciale" effectuée sur demande expresse d'un Etat, par l'administration douanière de la partie requise (art. 4), porte sur :

- les déplacements des personnes suspectées de fraude,
- les mouvements suspects de marchandises,
- les lieux susceptibles d'être utilisés pour entreposer des marchandises exportées illégalement,
- les véhicules susceptibles de servir à commettre des infractions douanières.

c) Les contacts personnels entre fonctionnaires des administrations des douanes sont encouragés par l'article 6. A cet effet, la présente convention prévoit la notification, à chacune des administrations douanières, d'une liste de "fonctionnaires spécialement désignés (...) pour la réception et la communication de renseignements".

3. Limites de la coopération douanière

Quatre séries de stipulations contribuent à limiter le renforcement de la coopération douanière entre la France et Maurice.

a) La référence, désormais familière à votre commission, à la souveraineté des parties, limite la coopération douanière aux cas où l'assistance ne serait pas susceptible de "porter atteinte à la souveraineté nationale, à la sécurité publique, à l'ordre public" et, de manière générale, à "d'autres intérêts essentiels" de l'Etat requis (article 9-a).

b) L'Etat requis n'est pas tenu d'accorder son assistance lorsque la violation d'un secret professionnel, commercial ou industriel pourrait résulter de celle-ci (art. 9-a).

c) La clause de réciprocité à laquelle se réfère, de manière classique, l'article 9-b, permet à l'Etat requis de subordonner son assistance aux cas où l'Etat requérant est en mesure de satisfaire, le cas échéant, une demande équivalente.

d) Enfin, l'article 10 limite l'usage des informations obtenues par une partie à des fins strictement liées à l'application de l'accord du 5 avril 1991. Ce même article précise, d'autre part, que les renseignements transmis à une partie par l'Etat requis doivent bénéficier, dans l'Etat requérant, de la protection prévue par la loi nationale de cet Etat à l'égard des informations de même nature.

Outre les limites précédemment définies, l'article 16 précise que la coopération prévue par le présent accord "ne vise pas le recouvrement des droits de douane, impôts, taxes, amendes et autres sommes pour le compte de l'autre Etat", car il s'agit là de compétences strictement nationales qu'il est, pour des raisons évidentes, exclu de déléguer.

*

* *

Conclusions de votre rapporteur

En conclusion, votre rapporteur vous invite, en adoptant le présent projet de loi, à autoriser l'approbation d'une convention aux implications essentiellement techniques, et susceptible à ce titre de contribuer au renforcement de la coopération douanière entre la France et l'île Maurice.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 4 décembre 1991.

Après que le président et le rapporteur eurent évoqué la nature des relations commerciales entre l'île Maurice et la France, la commission a adopté les conclusions du rapporteur et a donc émis un avis favorable à l'adoption de la convention douanière entre la France et Maurice.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Maurice relative à l'assistance administrative mutuelle internationale en vue de prévenir, rechercher et réprimer les infractions douanières, signée à Paris le 5 avril 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1.) Voir le texte annexé au document A.N. n° 2294 (9e législature)