

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi

15 novembre 2023

Séance de 9 h 00

Compte rendu n° 14

– Examen, ouvert à la presse, et vote sur les projets de loi suivants :

- projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant la démarcation et l'entretien de la frontière (n° 1437) (M. Michel Guiniot, rapporteur) 2
- projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice et la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice (n° 1610) (M. David Habib, rapporteur) 10

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence
de M. Jean-Louis
Bourlanges,
*Président***



La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote de deux projets de loi.

Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, président

La séance est ouverte à 9 h 00

•Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant la démarcation et l'entretien de la frontière (n° 1437) (M. Michel Guiniot, rapporteur)

M. le président Jean-Louis Bourlanges. L'accord avec Andorre sur l'autorisation duquel nous allons nous prononcer aujourd'hui est le troisième avec la Principauté depuis le début de cette législature, ce qui illustre l'étroitesse des liens unissant notre pays à cet État frontalier.

Bien que la frontière franco-andorrane soit la plus ancienne frontière terrestre française, elle n'avait jamais été clairement définie avant l'accord de délimitation du 6 mars 2012. Une liste de 6 400 points, repérés par leurs coordonnées dans un système commun intitulé « ETRS 89 », vaut dorénavant ligne numérique de démarcation. Sur la base de cette démarcation, la France a proposé à l'Andorre, lors de la réunion de la commission mixte d'abornement du 12 octobre 2017, de travailler à la conclusion d'un accord de suivi et d'entretien de la frontière, signé le 16 juin 2022 et ratifié par le Parlement andorran le 24 novembre suivant. Il nous est demandé, par le biais du projet de loi dont nous allons débattre, d'en autoriser l'approbation.

M. Michel Guiniot, rapporteur. L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant la démarcation et l'entretien de la frontière a été signé à Andorre-la-Vieille le 16 juin 2022.

La frontière franco-andorrane est la plus ancienne frontière terrestre française. Elle s'étend sur 57 kilomètres. Elle est très fréquentée : en 2023, plus de 3 millions de personnes se sont rendues en Andorre depuis la France. Jamais clairement définie, elle est restée pour l'essentiel coutumière jusqu'aux travaux de délimitation des territoires conclus par un précédent accord de délimitation, signé en 2012 et ratifié en 2015. Dans ce cadre, la France a proposé à l'Andorre en octobre 2017, lors de la réunion de la commission mixte d'abornement, qui a notamment pour mission de veiller à la visibilité du tracé de la frontière en tout temps et sur toute l'étendue de la frontière, de travailler à la conclusion d'un nouvel accord de suivi et d'entretien de cette dernière.

Dans le texte soumis à l'examen de notre commission, les parties française et andorrane s'engagent à prendre, dans le cadre de leurs prescriptions légales, réglementaires et administratives, les mesures nécessaires pour assurer l'entretien et la démarcation de la frontière, ainsi que pour prévenir et réprimer la destruction, la détérioration et l'usage abusif des bornes, repères et autres signes matériels ou immatériels de démarcation.

Un tel instrument juridique s'inscrit dans le sillon d'autres accords internationaux tendant à délimiter et à clarifier les frontières avec les pays limitrophes de la France. En 2021, un protocole a été conclu entre la France et le Suriname en vue de délimiter la frontière entre

la Guyane française et le Surinam sur le fleuve Maroni et la rivière Lawa. Cette année, un accord entre la France et les Pays-Bas a été conclu au sujet du tracé et de la démarcation de la frontière sur l'île de Saint-Martin, située dans les Antilles. Les dispositions classiques de ce type de texte – celui que nous examinons ne fait pas exception – sont relatives à la détermination précise du tracé de la frontière, à l'exactitude des coordonnées géographiques numériques, aux clauses relatives aux constructions environnantes et à la désignation d'autorités ou de commissions de suivi pour l'entretien de la frontière.

Ainsi, les parties française et andorrane s'engagent à ce qu'aucune construction ne soit érigée à moins de 2 mètres de part et d'autre de la frontière, sauf exceptions prévues par l'accord, et qu'une bande de 2 mètres de part et d'autre de la frontière soit maintenue déboisée en permanence si la commission mixte d'abornement l'estime nécessaire. Les auditions que j'ai menées ont montré l'importance d'assurer la bonne lisibilité de la frontière, pour éviter d'aboutir à une situation similaire à celle de certains pans de la frontière franco-monégasque, où les constructions des deux États sont si proches les unes des autres qu'elles empiètent sur la frontière et rendent parfois difficile le suivi de son tracé.

Par ailleurs, l'accord prévoit la création d'une commission mixte composée de deux délégués français et de deux délégués andorrans à la démarcation. Elle se réunit à la demande de l'une ou l'autre des parties. Chaque délégation peut s'adjoindre des experts. Cette commission mixte sera chargée d'élaborer un plan de répartition des travaux à effectuer par les délégués, afin que les travaux incombant à chacune des parties entraînent, autant que possible, des dépenses d'importance égale pour chaque partie.

La commission mixte sera également chargée de se prononcer sur les rapports établis par les délégués à la démarcation concernant les travaux exécutés pour l'entretien ou le remplacement des bornes et autres signes de démarcation. Elle fera en sorte que la documentation relative à la description et à la délimitation du tracé de la frontière soit établie sans retard et tenue à jour. Elle pourra être saisie si des difficultés liées à l'application des dispositions de l'accord surgissent et aura alors pour mission de soumettre aux parties toute mesure de nature à les résoudre.

L'accord entre la France et l'Andorre du 16 juin 2022, dont la portée est très ciblée, participe à l'approfondissement des liens entre les deux pays. Il représente une étape supplémentaire dans le développement de la relation franco-andorrane. Il permettra d'assurer le bon entretien de notre frontière commune.

Mes chers collègues, je vous invite à voter en faveur de l'approbation de ce texte.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Liliana Tanguy (RE). La frontière entre la France et l'Andorre est la plus ancienne frontière terrestre française. Elle est très fréquentée : en 2023, 3 millions de personnes se sont rendues en Andorre depuis la France. Jamais clairement définie, elle est restée pour l'essentiel coutumière.

Des travaux de délimitation des territoires ont été lancés par les parties ; ils se sont conclus par un accord de délimitation signé en mars 2022. Désormais, une liste de 6 400 points, repérés par leurs coordonnées dans un système commun, vaut limite numérique de démarcation. Sur cette base, la France a proposé à l'Andorre, lors de la réunion de la

commission mixte d'abornement du 12 octobre 2017, de travailler à la conclusion d'un accord de suivi et d'entretien de la frontière.

Celui-ci a été signé le 16 juin 2022. Il prévoit que la République française et la Principauté d'Andorre prennent, dans le cadre de leurs prescriptions légales, réglementaires et administratives, les mesures nécessaires pour assurer l'entretien et prévenir la détérioration de la démarcation de la frontière. Il prévoit également la création d'une commission mixte, chargée notamment de faire en sorte que les frais résultant de son application soient supportés à parts égales par chacune des parties.

Le projet de loi que nous examinons vise à autoriser l'approbation de l'accord du 16 juin 2022 concernant la démarcation et l'entretien de la frontière. Considérant que cette approbation relève du bon sens, le groupe Renaissance votera ce projet de loi, qui est cohérent avec d'autres accords internationaux tendant à délimiter et à clarifier les frontières avec les pays limitrophes de la France.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Cette approbation relève en effet du bon sens. Elle permet de mettre par écrit le tracé de la frontière et les modalités de son entretien. Même si l'émoi suscité par les incursions andorranes à la source de l'Ariège n'est pas de nature à déclencher la troisième guerre mondiale, mieux vaut disposer d'un accord en bonne et due forme.

M. Kévin Pfeffer (RN). La frontière entre la France et l'Andorre, qui date du rattachement du comté de Foix au royaume de France en 1607, était auparavant établie par la coutume. En 1976, des divergences sont apparues. L'Andorre a unilatéralement annexé 50 hectares de terres françaises riches en eau, appartenant à la commune de Porta, située dans les Pyrénées-Orientales, pour assurer ses besoins hydrauliques. En 1988, les Andorrans se sont emparés de l'estany de Font Negra, où l'Ariège prend sa source. Le maire de Porta s'y est opposé en fermant les vannes de la pompe installée par les Andorrans en territoire français. La police de la Principauté avait eu l'audace de franchir la frontière pour l'interpeller, en tirant des coups de feu en l'air.

Après une première discussion en 2010, la frontière a été clairement définie par un accord de délimitation, signé le 6 mars 2012. Faisant fi de l'appartenance historique du lac à la France ainsi que de la démarche agressive et fort peu diplomatique de l'Andorre quelques décennies plus tôt, l'accord a fixé la frontière au lac des Abelettes, divisant celui-ci en deux. La France a donc entériné la concession de 24 hectares, sans concertation avec la mairie et les habitants de Porta, dont les intérêts ont été bafoués.

Les accords qui ont suivi n'ont pas visé à la rectification de cette erreur. Les discussions qui ont lieu depuis 2017 portent uniquement sur l'entretien de la frontière. Lors de son déplacement en Principauté d'Andorre en 2019, le président de la République n'a pas abordé le sujet, davantage préoccupé par la promotion de l'Europe et par la signature d'un accord d'association entre l'Andorre et l'Union européenne (UE).

Voltaire disait – à tort – que la perte du Canada n'était pas grave, considérant qu'il ne s'agissait que de « *quelques arpents de neige* ». Le Gouvernement semble penser la même chose du recul de la frontière franco-andorrane, estimant n'avoir perdu que quelques arpents de montagne et de lac. Telle n'est pas la position de notre groupe, ni celle du maire de Porta, qui a dit en 2019 : « *Quand j'arrive sur ce site, parce que j'ai l'habitude d'y venir souvent pour me balader, c'est devenu un territoire andorran, j'en ai presque les larmes aux yeux* ».

Si le présent texte, que nous voterons, est dépourvu d'enjeu international majeur, il revêt une importance locale toute particulière et traite de la démarcation de nos frontières. Le territoire national a été dépossédé de quelques hectares il y a près de cinquante ans. Comment l'accord du 16 juin 2022 peut-il stabiliser le tracé de la frontière ? Nous voterons pour ce texte.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Les questions relatives à la souveraineté sont chères aux yeux de notre groupe. L'accord dont l'approbation nous est soumise entérine en effet la perte de quelques hectares. Cette frontière est l'une des dernières en Europe à être régie par un accord bilatéral, en l'absence de guerre entre les deux États, mais non de discorde. En 1976, l'Andorre a établi une nouvelle carte officielle de son territoire, ce qui a fait surgir des désaccords avec la France. En 1988, les habitants de Porta, menés par leur maire, ont tenté de s'emparer de la source de l'Ariège ; à cette occasion, des policiers andorrans ont fait usage de leurs armes en territoire français et la gendarmerie de Prades a dû intervenir, dans une sorte d'avatar ariégeois de *Règlements de comptes à OK Corral*.

Depuis lors, le respect des formes l'a emporté. Un accord a permis l'échange de 1,5 hectare. Le 17 juillet 2017, en application de l'accord frontalier de 2012, nous avons concédé 24 hectares à la Principauté d'Andorre, sans contrepartie, afin de lui ménager un accès au point d'eau du lac des Abelettes, ce qui était la pomme de discorde. Cet accord fige la frontière et nous prémunit de toute intervention intempestive.

M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NUPES). L'accord dont l'approbation nous est soumise prévoit que les parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la démarcation de la frontière, ainsi qu'à prévenir et à réprimer la destruction, la détérioration et l'usage abusif des signes de démarcation. Les parties s'engagent également à ce qu'aucune construction ne soit érigée à moins de 2 mètres de part et d'autre de la frontière et qu'une bande de 2 mètres de part et d'autre de la frontière soit maintenue déboisée en permanence. Elles s'engagent aussi à instaurer une commission mixte chargée de la supervision et de l'entretien de la frontière, qui devra notamment élaborer un plan de répartition des travaux à effectuer par les délégués, afin que les travaux incombant à chacune des parties entraînent autant que possible des dépenses d'importance égale pour les deux parties.

À nos yeux, cet accord, conclu pour une durée indéterminée, fait bon marché de sites naturels tels que la zone spéciale de conservation de la vallée de l'Aston ou la zone de Capcir, Carlit et Campcardos. En l'absence d'étude d'impact environnemental, nous considérons le déboisement le long de la frontière comme néfaste.

Nous voterons donc contre le texte.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Une bande de 4 mètres de terrain déboisé n'est pas une autoroute. La protection de la nature et de la biodiversité devrait y trouver son compte.

M. Frédéric Petit (Dem). Si le sujet dont nous débattons peut sembler anecdotique, il n'est pas sans lien avec la grande histoire. Il nous rappelle que la notion de frontière est au cœur du chaos du monde contemporain et qu'elle est, en démocratie, une ligne claire mais jamais une ligne rouge, et surtout pas une zone grise. À Gaza, il n'y a pas de frontière telle que celle dont nous nous apprêtons à approuver le tracé.

Par ailleurs, la frontière n'est pas sans lien avec les sujets environnementaux. Elle sera de moins en moins un droit et de plus en plus le marqueur d'une responsabilité ; la discorde sur la ressource aquifère à Andorre le montre. La frontière définit une limite de responsabilité vis-à-vis de la nature. Dans le Donbass, de 2014 à 2022, les sujets en cause étaient environnementaux : par exemple, la station d'épuration de Donetsk desservait les deux côtés de la ligne de front. Pour anecdotique qu'il puisse paraître, le travail quotidien permet aux démocraties de traverser l'histoire, même s'il s'agit d'échanger 1,5 hectare.

Le groupe démocrate votera le texte.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Si petite soit la superficie concernée par l'accord, elle a son importance géographique. De façon générale, il est toujours préférable de définir les choses. Dans cette commission où nous voyons défiler les malheurs du monde, prenons ce sujet, au demeurant sérieux, comme un petit sourire qui éclairera notre semaine.

M. Guillaume Garot (SOC). Nous sommes heureux de constater que les relations franco-andorranes sont un sujet prisé de notre commission, qui en débat pour la troisième fois. La soixantaine de kilomètres concernée n'est pas si anecdotique qu'elle le paraît. Pour nous prémunir d'un *Manon des sources* andorran, il faut délimiter clairement la frontière. Notre collègue Martine Froger, élue de l'Ariège, éclairera nos débats de sa vision concrète et locale des enjeux. Je me contenterai d'indiquer que les collectivités locales doivent être rassurées sur le financement de la démarcation.

Les socialistes voteront le projet de loi.

S'agissant d'accords aux enjeux plus forts, il me semblerait toutefois utile que nous tenions des réunions de travail avec le Quai d'Orsay avant de les examiner une fois finalisés, afin que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères se nourrisse de ce que nous, députés, avons à dire sur les relations internationales de la France.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Le coût induit par les dispositions de l'accord est nul, aucune création d'emploi n'étant envisagée. S'agissant de l'entretien de la frontière, les frais induits, au demeurant limités, seront partagés entre les deux parties et assumés, pour la France, par l'État.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. La remarque de M. Garot exprime une souffrance permanente de notre commission. Il est extrêmement frustrant de n'intervenir qu'au stade de l'autorisation de l'approbation d'accords que nous ne pouvons ni négocier, ni modifier. Nous avons seulement la possibilité de les adopter ou de les rejeter. La tradition républicaine confie à l'Exécutif le soin de les négocier et, au Parlement, d'en autoriser l'approbation ou la ratification. C'est un peu l'ordre des choses en la matière.

Il serait en effet intéressant que notre commission bénéficie d'une information sur l'état des négociations à mi-chemin. Mais, de manière générale, les négociateurs n'aiment pas découvrir leur jeu et préfèrent nous présenter le bœuf mode quand il est vraiment cuit. Il faudrait que nous identifions les accords en cours de négociation qui présentent une certaine importance, afin de demander à être mis au courant de l'état des discussions de manière informelle. Il faut y réfléchir.

Je comprends très bien la frustration de l'ensemble des collègues et je la partage.

M. Jean-François Portarrieu (HOR). La frontière entre la France et l'Andorre est l'une des plus anciennes et pourtant elle est restée coutumière jusque très récemment et les bornes n'ont pas été bien entretenues.

Or les nombreux accords entre nos deux États, par exemple en matière d'entretien des routes, imposent que les frontières soient clairement délimitées, afin de pouvoir déterminer les responsabilités respectives. C'est également nécessaire pour mieux contrôler les opérations de débroussaillage et de déboisement de part et d'autre de la ligne frontière.

Enfin, la commission mixte instituée par cet accord veillera à ce que les charges financières de cet entretien pèsent de manière équilibrée sur chaque partie.

Le groupe Horizons et apparentés votera donc en faveur de ce projet de loi.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES). Une fois n'est pas coutume, je suis d'accord à 100 % avec l'analyse de Frédéric Petit. Tracer convenablement les frontières est nécessaire pour une démocratie et pour la paix dans le monde. Le rapporteur a dit sur le ton de la plaisanterie que nous n'étions pas entrés en guerre avec l'Andorre. Il y a désormais encore moins de risques que cela arrive, puisque la frontière sera clairement définie et bien entretenue.

J'espère que l'entretien de la zone frontière respectera la biodiversité et laissera toute sa place à la nature. Les animaux et les capitaux traversent les frontières librement ; je rêve du jour où les êtres humains pourront également le faire.

Mme Martine Froger (LIOT). La frontière avec l'Andorre et l'Espagne est d'une importance évidente pour tous les citoyens français qui vivent dans un département limitrophe. En tant que député de la première circonscription de l'Ariège, qui est mitoyenne avec l'Andorre, je tiens à rappeler les conséquences néfastes de la fermeture des cols frontaliers, tant du point de vue des échanges économiques que du travail transfrontalier ou de l'accès aux secours. Un certain nombre de cols, notamment dans les Pyrénées-Orientales, restent fermés depuis la crise sanitaire, au nom de la lutte contre les trafics, l'immigration et le terrorisme. Nous appelons à la levée de cette décision administrative française, qui semble contraire aux accords de Schengen. Les contraintes imposées aux populations qui échangent quotidiennement sont élevées alors que les effets en matière de sécurité sont faibles.

Pour en revenir à l'accord de 2022 dont il est question, il apparaît normal que la démarcation de la frontière soit claire et que chaque partie entretienne la zone ainsi définie. Le coût de cet entretien sera réparti à parts égales, à l'exception des frais de déboisement. La frontière franco-andorrane est longue de quelque 60 kilomètres mais il me semble judicieux que les délégués à la démarcation soient répartis en deux sections, l'une concernant l'Ariège et la seconde les Pyrénées-Orientales.

J'aimerais connaître l'avis du rapporteur, et plus généralement de cette commission, sur deux sujets.

Le premier concerne les conséquences financières de l'accord car l'étude d'impact n'en fournit aucune évaluation. Quel était le coût moyen de l'entretien de la zone frontalière lors des années précédentes ? Pouvez-vous garantir que cet accord n'aura pas d'effets sur les finances des collectivités locales ? Une confirmation de ce que vous avez déjà dit en réponse à Guillaume Garot me permettrait de rassurer dans mon département. Par ailleurs, les

dispositions relatives au déboisement permettront-elles aux délégués nationaux de recourir à un prestataire unique, afin de réaliser des économies d'échelle et d'éviter la multiplication des acteurs ?

Le second sujet porte sur les amendements ultérieurs. L'article 15 de l'accord prévoit la possibilité de l'amender par simple échange de notes. La fonction de contrôle du Parlement est donc en jeu, même s'il faut garder à l'esprit la nécessité de ne pas encombrer les travaux parlementaires avec des sujets mineurs. Avez-vous obtenu des garanties sur l'étendue de ces modifications ultérieures ?

Le groupe LIOT votera en faveur de la ratification de l'accord sous réserve de vos réponses.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Les modifications de l'accord autorisées par l'article 15 resteront marginales et pourront, par exemple, porter sur les questions relatives à l'entretien que nous venons d'évoquer.

Si les coûts sont difficiles à évaluer, on dispose tout de même d'estimations qui font état de plusieurs milliers d'euros – en tout cas un montant assez faible –, avec des variations selon les années en fonction de l'ampleur des travaux d'entretien.

Ces coûts seront supportés par le ministère de l'intérieur, puisqu'il s'agit d'une compétence régaliennne. Vous pouvez donc rassurer vos concitoyens et, surtout, les contribuables locaux.

Mme Martine Froger (LIOT). C'est donc au préfet qu'il reviendra de lancer les travaux de déboisement ?

M. Michel Guiniot, rapporteur. La commission paritaire déterminera les travaux à mener pour entretenir la zone frontalière et pour vérifier que les bornes restent bien en place. Et il reviendra au préfet, représentant de l'État dans le département, de décider de leur exécution du côté français.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux questions individuelles des autres députés.

Mme Yaël Menache (RN). Ce projet de loi nous rappelle l'histoire commune de nos deux pays. Il est assez pittoresque. La commission mixte fixe enfin des frontières entre deux États, dont les relations directes et indirectes remontent à plus de 1 200 ans. Je remercie notre excellent rapporteur d'avoir rappelé cette dimension historique.

Compte tenu du fait que le président de la République est coprince d'Andorre, pouvez-vous nous fournir des précisions quant aux enjeux liés au maintien et au contrôle de cette frontière ?

M. Michel Guiniot, rapporteur. Les enjeux de la mise à jour du tracé de la frontière sont clairs : il s'agit de maintenir une frontière physique contrôlée avec l'Andorre.

En 2022, la brigade des douanes de Porta a saisi presque 7 tonnes de produits et perçu 805 000 euros de droits, taxes et pénalités. Ça n'est pas anodin. Le trafic de tabac constitue la principale fraude, suivi par la contrebande d'alcool. Des organisations criminelles

structurées importent illégalement et par tout moyen ces produits, ce qui cause un préjudice autant aux commerçants français qu'à l'État.

En ce qui concerne les contrôles migratoires, 49 116 personnes ont fait l'objet d'une vérification de fichiers lors de leur passage de la frontière en 2022, ce qui a abouti à 36 décisions de refus d'admission sur le territoire. Au cours du premier semestre de 2023, le nombre de consultations de fichiers est similaire mais l'on note toutefois une nette augmentation des refus d'admission, avec 46 cas. Les personnes refoulées viennent majoritairement des pays de l'Est de l'Europe, même si celles originaires du Maghreb sont également concernées de manière notable.

Il m'a été indiqué en audition que des passages en force avaient lieu en nombre élevé : 46 oppositions à fonction ont été relevées en 2022 aux deux points de passage routiers, situés au Pas de la Case et au tunnel d'Envalira, et nous en sommes à 28 en 2023.

Le maintien et le contrôle de cette frontière permettent bien évidemment de contrôler les déplacements de population mais aussi de faire respecter notre fiscalité et nos commerçants en permettant aux douaniers de faire leur travail.

C'est l'une des utilités d'une frontière réelle.

M. Jérôme Buisson (RN). La frontière entre notre pays et la Principauté d'Andorre est d'une longueur de 57 kilomètres. Toute frontière a son importance et ce n'est pas la taille qui compte.

La frontière avec l'Espagne, notre autre voisin pyrénéen, représente 623 kilomètres – soit onze fois celle avec l'Andorre –, ce qui en fait notre deuxième frontière terrestre après celle avec le Brésil. Les enjeux sont proportionnels à la longueur d'une frontière qui a été façonnée par l'histoire et la géographie, et qui est jalonnée de curiosités administratives.

Pouvez-vous nous indiquer si la frontière avec l'Espagne est bien délimitée ?

M. Michel Guiniot, rapporteur. Le président a évoqué en introduction le souci de formalisme qui a conduit à mieux définir la frontière entre l'Andorre et la France. Il faut croire que tel n'est pas tout à fait le cas côté espagnol, du moins pour l'instant.

Il est évident que toutes nos frontières sont délimitées et font l'objet d'un consensus. Mais, en l'occurrence, les rédacteurs du ministère chargé des affaires étrangères ont effectué des recherches et n'ont pas connaissance d'un accord similaire entre l'Espagne et l'Andorre. Le texte le plus récent délimitant le val d'Andorre côté espagnol date du 26 mai 1866 et il a été ratifié par la reine Isabelle II. La frontière était délimitée par les barrières naturelles et les droits d'usage, notamment pour faire pâturer les animaux. Il faut relever que le texte précité aurait dû également être approuvé par la France pour produire ses effets. Tel n'est pas le cas et cette frontière n'est pas complètement fixée d'un point de vue juridique.

Nos travaux pourront inspirer les Espagnols. Ce serait peut-être une bonne chose mais ils sont chez eux et ils font comme ils veulent. Ils semblent se contenter de la coutume et cela n'a pas l'air de poser de problème à l'évêque d'Urgell.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. La Principauté est pourtant en quelque sorte copilotée et le coprince français aurait son mot à dire.

M. Michel Guiniot, rapporteur. Nous pourrions recommander au coprince français de demander qu'un accord similaire soit prévu pour la frontière côté espagnol...

*

Article unique (approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant la démarcation et l'entretien de la frontière, signé à Andorre-la-Vieille le 16 juin 2022)

La commission adopte l'article unique non modifié.

L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.

• **Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice et la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice (n° 1610)**
(*M. David Habib, rapporteur*)

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Maurice est une démocratie ancienne, avec laquelle nous entretenons des relations privilégiées nourries par l'histoire, une langue et une culture communes, ainsi que par notre voisinage avec La Réunion.

Nos deux pays ont souscrit plusieurs engagements multilatéraux spécialisés en matière judiciaire et sécuritaire. Ils sont actuellement liés au niveau bilatéral par un traité d'extradition, signé à Paris le 14 août 1876, qui a été modifié à deux reprises : en 1876 et en 1908. Il a ensuite été complété par un échange de lettres constituant accord.

La coopération s'opère, en revanche, sur une base de courtoisie internationale et de réciprocité s'agissant de l'entraide judiciaire en matière pénale. Le volume des demandes d'entraide judiciaire n'est pas négligeable, puisqu'on en compte quatre-vingt-huit émanant de la France et douze de Maurice depuis le 1^{er} avril 2013.

Compte tenu du caractère daté et parcellaire de ce cadre bilatéral, il était parfaitement justifié que les autorités de nos deux pays cherchent à moderniser les fondements juridiques de leurs relations dans le champ de l'entraide judiciaire pénale et de l'extradition, en vue d'une coopération judiciaire plus efficace en matière pénale. Cela permettra notamment de mieux lutter contre la criminalité transfrontalière organisée et contre les infractions économiques et financières.

Les deux conventions signées à Port-Louis le 10 novembre 2022 visent ces objectifs. Il nous revient de permettre au processus d'aboutir en autorisant l'approbation de ces textes.

M. David Habib, rapporteur. Je vois mal ce que je pourrais ajouter à votre excellente introduction.

Nos relations avec Maurice sont anciennes. L'île a été française, puis a été administrée par les Britanniques. Elle n'est indépendante que depuis quelques décennies. La période britannique n'a pas effacé l'influence française ; peut-être même est-ce le contraire.

Nos relations sont d'abord de nature culturelle : Jean-Marie Le Clézio est franco-mauricien et le français est enseigné et pratiqué dans de nombreuses écoles. Nos deux pays s'estiment mutuellement et leurs relations s'inscrivent dans une longue tradition de diplomatie de courtoisie.

Nos gouvernements respectifs ont souhaité sortir d'une gestion un peu empirique des relations en matière pénale en élaborant deux conventions, l'une concernant l'entraide judiciaire et l'autre l'extradition. Ces deux textes sont classiques et correspondent à ceux que notre commission a déjà examinés en la matière.

Mon travail de rapporteur a d'abord consisté à vérifier la nature politique de l'État avec lequel ont été signées ces conventions, ainsi que son attitude vis-à-vis de la peine de mort et des droits des minorités, notamment LGBT.

Maurice respecte parfaitement nos canons en matière de démocratie. La vie politique est intense et les partis défendent des projets qui concourent tous à consolider la démocratie mauricienne. La peine de mort a été supprimée mais son abolition n'a pas été constitutionnalisée. Quant au droit des minorités, et en l'occurrence des homosexuels, une décision de justice – dont on peut considérer qu'elle représente désormais la position jurisprudentielle des tribunaux mauriciens – exclut que la sodomie puisse constituer un délit.

Les garanties apportées rejoignent notre conception de la protection des droits des citoyens.

Les conventions dont il nous est demandé d'autoriser l'approbation visent à donner un cadre à une activité judiciaire de plus en plus importante entre la France et l'île Maurice, notamment du fait de l'accroissement du trafic de drogue et des délits d'ordre financier entre nos deux pays. Il convient de franchir un cap dans la coopération policière et judiciaire en inscrivant dans le droit ce qui relève aujourd'hui de la pratique. La convention d'entraide prévoit le recours aux auditions par visioconférence, ainsi que l'emploi d'un certain nombre de techniques d'enquête telles que la confiscation des avoirs criminels, les livraisons surveillées et les opérations d'infiltration. Elle prévoit, en outre, des possibilités nouvelles en matière d'investigations bancaires.

Les deux conventions inciteront les magistrats, notamment mauriciens, à recourir davantage qu'ils ne le font à l'entraide pénale internationale pour l'instruction des dossiers criminels qui comportent une dimension transfrontalière. La coopération technique française, par l'intermédiaire notamment d'Expertise France, pourrait jouer un rôle plus large pour encourager le recours à l'entraide judiciaire internationale. La coopération technique existe déjà mais pourrait être renforcée.

Compte tenu des liens qui nous unissent à Maurice et des enjeux de lutte contre la criminalité, en particulier contre le trafic de stupéfiants et les infractions économiques et financières, je vous propose d'autoriser l'approbation de ces conventions particulièrement opportunes.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Votre rapport montre l'existence d'une forme de parallélisme entre le développement de la coopération et l'affirmation de la protection des libertés, ce qui est positif.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Claire Guichard (RE). En dépit de sa taille limitée, la République de Maurice joue un rôle important dans l'océan indien. Au carrefour de l'Afrique et de l'Indo-Pacifique, et au croisement des influences indienne, chinoise, britannique et française, l'île Maurice bénéficie d'une position stratégique. Par son histoire, elle jouit également d'une grande proximité culturelle et linguistique avec la France.

Notre coopération se développe dans tous les domaines. À l'échelle régionale, l'accord-cadre signé en 2011 entre les deux îles sœurs – La Réunion et la République de Maurice – concerne les secteurs du tourisme, du développement durable ou encore de la santé. Cette coopération régionale s'exprime également au sein de la Commission de l'océan indien (COI) et de l'Association des États riverains de l'océan indien (IORA).

En matière de défense et de sécurité, nos deux pays mènent des actions de formation et des exercices conjoints. Par ailleurs, la France est le principal partenaire bilatéral de Maurice en matière d'aide publique au développement (APD), mais aussi le deuxième client et le troisième fournisseur de l'île. Les îles sœurs de Maurice et de La Réunion sont confrontées à de nombreux défis communs, dont le trafic de stupéfiants et des infractions de nature financière. Les révélations des *Mauritius Leaks* en 2019 ont été particulièrement édifiantes à cet égard.

Malgré cette coopération élargie et ces nombreux défis communs, seul un traité d'extradition franco-britannique remontant à 1876 régit aujourd'hui la coopération pénale entre la France et Maurice. Concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, la coopération franco-mauricienne se fait sur la base de la courtoisie internationale et du principe de réciprocité.

Monsieur le rapporteur, vous indiquez dans votre rapport que « *les discussions ont momentanément achoppé du fait des réticences des autorités mauriciennes à inclure dans le champ de la coopération les infractions de nature fiscale et à partager la position française sur la levée du secret bancaire* ». Pourriez-vous revenir sur les progrès effectués par Maurice en termes de transparence financière et de respect des standards de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui ont permis de relancer les négociations ?

Afin de renforcer l'efficacité de la coopération entre les deux États, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière et les infractions économiques et financières, le groupe Renaissance votera pour ce projet de loi.

M. David Habib, rapporteur. Si les autorités mauriciennes ont exprimé des réticences, au départ, sur les questions de fiscalité et de secret bancaire, le gouvernement français les a convaincues qu'il fallait apporter des réponses adaptées à la vie économique et au droit actuels. La convention contient des dispositions à ce sujet. Nous avons obtenu satisfaction.

Mme Laurence Robert-Dehault (RN). Dans un contexte de mondialisation de la criminalité, la coopération internationale est amenée à jouer un rôle déterminant pour contrebalancer les effets néfastes de la disparition relative et progressive des frontières. Les deux conventions soumises à l'examen de la commission visent à améliorer et à moderniser l'entraide judiciaire et les procédures d'extradition de la France avec la République de Maurice, et touchent donc à la matière pénale. Maurice, avec qui nous entretenons des liens historiques étroits, est un partenaire de confiance de la France. Son code pénal est inspiré du

nôtre et son système pénal comprend les mêmes droits et garanties au bénéfice des justiciables, en garantissant une procédure accusatoire, contradictoire et publique. Son système politique est stable. Le pays connaît régulièrement des alternances politiques non contestées et figure devant la France dans le classement associé à l'indice de démocratie.

Fruit de notre histoire commune, notre champ de coopération avec Maurice est vaste et varié. Sur le plan économique, la France est le deuxième client de l'île Maurice, son troisième fournisseur et le premier investisseur étranger dans le domaine productif : près de 200 entreprises françaises sont implantées sur le territoire mauricien. La France est le principal partenaire bilatéral de Maurice en matière d'APD.

S'agissant de l'entraide judiciaire pénale et du mécanisme d'extradition entre nos deux pays, la coopération repose sur quelques instruments internationaux mais se fonde encore majoritairement sur une confiance et une courtoisie réciproques. La République de Maurice se montre, à ce titre, très coopérative avec la France : sur les cinq demandes d'extradition que nous avons formées, quatre ont été acceptées, et huit demandes de transfèrement de condamnés détenus sur neuf ont été satisfaites – la dernière demande est en cours d'examen.

Toutefois, comme vous l'avez noté, monsieur le rapporteur, les différences existant entre les systèmes juridiques des deux pays complexifient les échanges ; les délais d'exécution des demandes d'entraide formées par la France excèdent en moyenne deux ans. Les conventions soumises à notre examen, qui sont des instruments internationaux classiques que la France conclut régulièrement avec ses partenaires, visent à remédier à ces complexités. Avec mes collègues du Rassemblement national, nous soutiendrons donc l'adoption de ce projet de loi.

M. David Habib, rapporteur. Vous avez rappelé que les deux pays sont unis par des liens économiques forts, lesquels nous appellent à anticiper l'accroissement du contentieux par l'adoption de ces conventions.

M. Guillaume Garot (SOC). Ces conventions sont importantes pour les relations entre la France et Maurice. Les deux pays entretiennent des rapports anciens qui méritent d'être actualisés sur le plan judiciaire pour répondre aux grands défis du XXI^e siècle, à savoir la lutte contre le trafic de stupéfiants et la délinquance financière, qui ne connaissent pas de frontières. Il faut se doter des outils juridiques pour y faire face. Les députés socialistes voteront donc le projet de loi.

Vous évoquez dans votre rapport des accords judiciaires signés par la France avec des pays de l'océan indien. Peut-on avoir quelques précisions à ce sujet ?

M. David Habib, rapporteur. Deux conventions avec les Seychelles sont en cours de signature. En dehors de la zone Indo-Pacifique, nous avons ratifié l'accord avec le Sénégal et devrions bientôt le faire avec le Kazakhstan.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Maurice est du pain béni pour la France car elle respecte les droits fondamentaux auxquels nous sommes attachés. Avec bien d'autres États, la balance est plus difficile à établir entre la recherche de l'entraide et les décalages dans le respect des droits, qu'il s'agisse de la peine de mort, de l'autonomie du pouvoir judiciaire ou des questions liées au LGBTisme.

M. Jean-François Portarrieu (HOR). La France et Maurice entretiennent des relations commerciales et diplomatiques de bonne qualité. Plus de 10 000 de nos concitoyens sont enregistrés à Maurice et environ 16 000 Mauriciens vivent en France. Nous coopérons dans de nombreux domaines au sein de la COI. Les îles de Maurice et de La Réunion sont confrontées à des problèmes communs qui nécessitent parfois une coopération renforcée, notamment en matière judiciaire et dans le domaine pénal.

Or les conventions de coopération dans le champ pénal et en matière d'extradition sont relativement désuètes. Notre convention d'extradition date de plus d'un siècle et les demandes d'entraide se fondent sur des principes de courtoisie et de réciprocité. Résultat, il faut souvent compter plus de deux ans pour voir aboutir une demande. La modernisation de ce cadre s'impose et doit se faire au moyen de conventions spécifiques, sur le modèle de celles qui sont déjà largement répandues au sein de l'espace européen et entre les pays membres du Conseil de l'Europe.

Les conventions dont nous débattons ce matin devraient contribuer à améliorer la rapidité et l'efficacité des demandes d'entraide et d'extradition. En conséquence, le groupe Horizons et apparentés votera en faveur du projet de loi.

M. Bruno Fuchs (Dem). Ces textes, qui formalisent la confiance entre nos deux pays, devraient permettre de structurer des actions engagées de part et d'autre et de fluidifier les échanges dès que la France et Maurice auront achevé leurs procédures respectives de ratification. Face au défi de la lutte contre la criminalité – dont les deux principales manifestations sont le trafic de stupéfiants et la délinquance économique et financière –, nous disposerons d'un cadre conventionnel de coopération judiciaire efficace et particulièrement nécessaire, compte tenu notamment de la proximité de Maurice avec le département français de La Réunion. C'est un objectif crucial pour nos juridictions car la coopération judiciaire entre la France et Maurice se heurte à un certain nombre de difficultés, liées aux différences existant entre les systèmes juridiques et à la longueur des délais d'exécution des demandes d'entraide françaises, qui dépasse en moyenne deux années.

L'approbation de ces conventions est bienvenue car elle permettra de fluidifier les échanges entre les autorités et de faire usage de techniques modernes d'investigation et de communication. Concrètement, l'efficacité de la coopération dépendra de l'importance des ressources et du personnel affectés aux autorités centrales chargées de la coordination des demandes d'entraide, mais aussi de la capacité à intégrer les technologies nouvelles dans l'application de l'entraide judiciaire – je pense aux enregistrements vidéo transmis par satellite. Nos droits internes respectifs devraient donc permettre l'adaptation et l'intégration constante des progrès techniques, qui constituent de réels gages d'efficacité de l'entraide judiciaire. Cette question appelle une grande vigilance de notre part.

Convaincu des moyens que nous affecterons à l'entraide judiciaire ainsi consacrée, le groupe Démocrate votera sans réserve en faveur de ce projet de loi.

M. David Habib, rapporteur. Les autorités mauriciennes et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont fait un choix très clair en faveur de l'usage des nouvelles technologies dans le cadre de l'application de ces conventions. Cela a été rappelé plusieurs fois lors de nos auditions. Je tiens à vous rassurer sur ce point.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES). Les deux conventions soumises à notre approbation nous permettront de continuer à nous rapprocher de Maurice, améliorant ainsi nos relations avec cet État frontalier et à faire évoluer la position de la France dans l’océan indien. Après la signature avec Maurice d’un accord relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, en 2021, la France va mettre en œuvre ces conventions relatives à l’entraide judiciaire et à l’extradition. Ces textes semblent n’appeler aucune objection et le groupe de la Gauche démocrate républicaine votera le projet de loi autorisant leur approbation.

La grande question, dans le champ de la relation bilatérale franco-mauricienne, est l’île Tromelin, dont l’appartenance est contestée. Si ce morceau de terre est discuté, c’est en raison de la zone économique exclusive qui lui est attachée : d’une superficie à peu près égale à la moitié de la France hexagonale, celle-ci abrite potentiellement des réserves sous-marines de gaz. Ce contentieux est ancien et l’affaire est devenue politique, puisqu’un accord de cogestion économique, scientifique et environnementale de Tromelin et de ses eaux territoriales a été négocié pendant vingt ans avant d’aboutir, en 2010, à une proposition concrète. L’avancée a toutefois été de courte durée puisque le texte a été retiré de l’ordre du jour de notre Assemblée en 2013 puis, à nouveau, en janvier 2017.

Le projet de loi dont nous débattons aujourd’hui permettrait-il de relancer le sujet et de mettre fin à cette dispute territoriale ? Votre rapport n’en fait pas état mais il faut insister sur cette question car elle représente une pierre supplémentaire à l’édifice que la France tente de construire sur sa position à l’Est de la très grande région que constitue l’Indo-Pacifique, à partir de l’île de La Réunion, de Mayotte, des îles Éparses et des Terres australes et antarctiques françaises. La construction à bas bruit de ces relations est intéressante. Il serait souhaitable que notre commission auditionne les autorités françaises sur nos intérêts dans cette zone. Parallèlement à la conclusion d’accords bilatéraux, la France vend des armes à plusieurs États de la région et renforce son contingent militaire à La Réunion. La militarisation d’une région inquiète toujours les députés communistes. Nous aimerions en savoir plus à ce sujet.

M. le président Jean-Louis Boulanges. C’est une question latérale par rapport à votre rapport, monsieur Habib, mais qui n’en est pas moins très importante. Si vous avez des lumières à nous apporter, elles seront bienvenues. Sinon, nous examinerons ce dossier par un autre biais.

M. David Habib, rapporteur. C’est en effet un sujet important, qui a été évoqué lors des auditions. La revendication territoriale principale des Mauriciens porte sur les îles Chagos, dont ils demandent la restitution aux autorités britanniques. Cela étant, la Constitution de Maurice affirme la souveraineté du pays sur l’île Tromelin. Un accord a été signé au sujet de cette île mais le processus d’adoption a été interrompu en 2013. Le président Sarkozy et le président Hollande partageaient la même position, face à une demande plus insistante des autorités mauriciennes. À l’heure actuelle, cette demande se fait moins pressante. Il nous faut être pleinement éclairés sur ce possible contentieux.

M. le président Jean-Louis Boulanges. Avons-nous une position sur les îles Chagos ou sommes-nous « au royaume des hypocrites » ?

M. David Habib, rapporteur. Votre seconde hypothèse me paraît plus juste.

Article 1^{er} (autorisation de l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice, signée à Port-Louis le 10 novembre 2022)

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 (autorisation de l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice, signée à Port-Louis le 10 novembre 2022)

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi sans modification.

La séance est levée à 10 h 30.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Xavier Batut, M. Carlos Martens Bilongo, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jérôme Buisson, M. Pierre Cordier, M. Alain David, Mme Ingrid Dordain, M. Pierre-Henri Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Nicolas Forissier, M. Bruno Fuchs, M. Guillaume Garot, M. Hadrien Ghomi, Mme Olga Givernet, Mme Claire Guichard, M. Philippe Guillemard, M. Michel Guiniot, M. David Habib, M. Meyer Habib, M. Benjamin Haddad, Mme Marine Hamelet, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, Mme Brigitte Klinkert, Mme Stéphanie Kochert, M. Arnaud Le Gall, Mme Marine Le Pen, Mme Yaël Menache, Mme Nathalie Oziol, M. Frédéric Petit, M. Kévin Pfeffer, Mme Béatrice Piron, M. Jean-François Portarrieu, M. Adrien Quatennens, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Vincent Seitlinger, M. Aurélien Taché, Mme Liliana Tanguy, M. Lionel Vuibert, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Eléonore Caroit, M. Sébastien Chenu, Mme Julie Delpech, M. Olivier Faure, M. Hubert Julien-Lafferrière, Mme Amélia Lakrafi, Mme Karine Lebon, Mme Élise Leboucher, M. Laurent Marcangeli, M. Nicolas Metzdorf, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, Mme Mereana Reid Arbelot, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Ersilia Soudais, Mme Laurence Vichnievsky, Mme Estelle Youssouffa

Assistaient également à la réunion. - Mme Martine Froger, M. Benjamin Haddad, Mme Sophie Mette, Mme Michèle Tabarot, M. Jean-Luc Warsmann