

N° 260

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 janvier 2014

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Laurent FABIUS,

ministre des affaires étrangères

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés permet de regrouper en un site unique, sur la route nationale française 22, les administrations de contrôle des deux États, service des douanes côté français et services de police et de douane, côté andorran.

L'accord, conclu par échange de notes verbales avec annexe des 13 janvier et 10 mars 2011 en référence à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, faite à Andorre-la-Vieille le 11 décembre 2001, comporte l'ensemble des dispositions traditionnelles en matière de création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés.

L'**article 1^{er}** localise le lieu de création sur le territoire français du bureau à contrôles nationaux juxtaposés et précise la nature des contrôles qui peuvent y être effectués.

L'**article 2** délimite, selon le plan annexé à l'accord, les secteurs dédiés à l'exercice de ces contrôles.

L'**article 3** précise l'ordre et les conditions d'exercice des contrôles, y compris en matière d'information mutuelle entre agents.

L'**article 4** précise les autorités compétentes pour chacune des Parties.

L'**article 5** prévoit le régime d'autorisation d'accès pour les personnes travaillant sur la plate-forme du bureau qui ne sont pas agents étatiques de l'un des deux États parties.

L'**article 6** soumet à l'autorisation exprès des administrations de contrôle des deux États toute construction ou ouverture d'activité, commerciale ou autre sur la zone du bureau à contrôles nationaux juxtaposés.

L'**article 7** désigne les autorités compétentes pour fixer les détails du déroulement des contrôles et la procédure de contrôle hiérarchique à suivre en cas de mesures d'urgence.

L'**article 8** prévoit que les administrations des deux États compétentes déterminent les modalités de fonctionnement des installations du bureau à contrôles nationaux juxtaposés en application de l'article 17 de la convention du 11 décembre 2001.

L'**article 9** fixe les conditions d'information mutuelle sur l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'accord, ainsi que pour les éventuelles modifications ou la dénonciation.

L'**article 10** détermine le mode de règlement des différends, par négociations directes ou la voie diplomatique.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta, (ensemble une annexe) signées à Paris, les 13 janvier et 10 mars 2011, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 3 janvier 2014

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,

Signé : LAURENT FABIUS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales
entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement
de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à
contrôles nationaux juxtaposés à Porta

NOR : MAEJ1303704L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I - Situation de référence et objectifs de l'accord :

La Principauté d'Andorre a souhaité modifier sa voie principale d'accès en France, dans le souci d'optimiser la fluidité du trafic, de palier les contraintes climatiques particulièrement rudes du col d'Envalira et d'améliorer la régularité de ses approvisionnements. En conséquence, un tunnel a été creusé sous la montagne, débouchant sur un viaduc construit sur l'Ariège (frontière naturelle) et qui aboutit à la RN 22 un kilomètre en aval du Pas de la Case. Pour permettre que l'ensemble de ces ouvrages d'art soit situé sur le sol national andorran, un échange de territoire a été effectué avec la France en 2000.

L'aménagement des infrastructures routières a imposé, en corollaire, la mise en place de nouveaux moyens de surveillance et de contrôle. Les deux pays ont convenu d'établir un bureau à contrôles nationaux juxtaposés sur le territoire français, à deux kilomètres et demi de la frontière, en aval du débouché du viaduc sur la RN 22.

Le principe de juxtaposition des contrôles s'est traduit par la signature de la Convention entre la France et la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés du 11 décembre 2001.

Le présent Accord relatif à la création du bureau à contrôles nationaux juxtaposés de Porta s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de cette Convention.

L'Accord instaurant le BCNJ permet aux agents de la Partie andorrane d'effectuer, sur le sol français, les contrôles et opérations prévus au titre des lois andorranes. Il permet également aux opérateurs d'effectuer en un seul et même lieu l'ensemble des formalités rendues nécessaires par le franchissement de la frontière. Il permet enfin aux personnes de remplir leurs obligations migratoires telles qu'elles sont imposées par le code frontières Schengen (Règlement n° 562/2006).

Par ailleurs, il offre aux personnels des deux Parties les garanties et protection juridiques indispensables à l'exercice de leurs prérogatives dans le cadre des missions assignées par leurs autorités de tutelle respectives.

Le trafic routier moyen transitant par cette frontière (entrées et sorties) dépasse les 7 000 véhicules par jour, avec une concentration en période de pointe, notamment l'été ou à l'occasion des vacances d'hiver. Ce trafic est essentiellement constitué de véhicules de tourisme et de transports de marchandises destinés à assurer l'approvisionnement de la Principauté.

Au cours de l'année 2011, les contrôles exercés sur le site par les services douaniers français ont permis de constater près de 2 200 infractions dont 74 % en matière de cigarettes et tabacs et de saisir 14, 6 tonnes de cigarettes et tabacs.

II - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord :

- Conséquences économiques

La quasi simultanéité de l'ensemble des contrôles et procédures qu'autorise cette configuration permet aux touristes, aux transporteurs et aux professionnels du commerce international de remplir l'ensemble des obligations légales et réglementaires auxquelles ils sont soumis par les Etats signataires en un seul et même point. Elle favorise donc la fluidité des trafics, le développement des échanges et de l'activité économique dans son ensemble.

- Conséquences administratives et en matière d'emplois

Le bureau traite toutes les formalités de franchissement de la frontière, qu'il s'agisse des personnes, des moyens de transport ou des marchandises.

Côté français, une réorganisation des services douaniers a permis de renforcer les effectifs sur le site qui compte 48 agents de la surveillance (brigade de surveillance extérieure de Porta) en service 24/24 h et 7/7 j. S'agissant des opérations commerciales, 8 agents composent le bureau de douane de Porta, ouvert de 8 h à 20 h, cinq jours sur sept.

Le regroupement, au sein d'un même site, de représentants des administrations des deux Parties, accentue la coopération, l'échange de renseignements, de cultures administratives, de pratiques des contrôles et d'expériences professionnelles, tous éléments améliorant directement l'activité des services et le service rendu à l'utilisateur.

- Conséquences financières

La construction du BCNJ a été financée à parts égales entre les deux Etats. Les frais d'entretien sont répartis entre les administrations sur la base d'un protocole entre les administrations des douanes et police andorranes et la douane française.

Le partage du coût des charges de base (arrivées et évacuations d'eau, électricité, moyens de communication) particulièrement élevé pour la construction et le fonctionnement d'un site en haute montagne, ainsi que la mise en commun des installations de contrôle ont généré des économies d'échelle.

Pour la Partie française, le regroupement des services douaniers de surveillance avec les services chargés des opérations commerciales représente une amélioration des conditions de travail des personnels, une rationalisation de la gestion des moyens immobiliers et matériels de l'administration.

- Conséquences juridiques

L'ordonnancement juridique n'est pas affecté par ce projet d'accord.

1) La convention du 11 décembre 2001 entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux BCNJ prévoit en son article 1^{er} que « l'établissement, le transfert la modification ou la suppression des BCNJ seront fixés par arrangement administratif par les autorités compétentes des deux Etats ». Sur cette base, l'accord relatif au BCNJ de Porta a été conclu par échange de lettres des 13 janvier et 10 mars 2011.

2) Au regard du cadre juridique de l'Union européenne, la convention du 11 décembre 2011 précitée et le projet d'arrangement administratif qui en découle sont sans préjudice de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre signé le 28 juin 1990. Il en va de même pour les actes adoptés par des instances créés par des accords internationaux de l'Union européenne et notamment de la décision n°1/2012 du comité mixte UE-ANDORRE du 25 janvier 2012 établissant la liste des dispositions en matière de sécurité douanière prévue par l'article 12 ter paragraphe 1, de l'accord sous forme d'échange de lettre entre la communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre.

En outre, concernant les échanges d'informations en matière douanière prévues par la convention du 11 décembre 2001 et le projet d'arrangement administratif portant création du BCNJ de Porta, il convient d'indiquer que la principauté d'Andorre dispose désormais d'un niveau adéquat en matière de protection des données, en vertu de la décision d'adéquation de la Commission européenne du 19 octobre 2010.

III - Historique des négociations

Dès la fin des années 90, les deux Etats ont manifesté le souhait de faciliter le franchissement de leur frontière dans le cadre d'une politique de rapprochement, illustrée particulièrement par la signature du traité du 12 septembre 2000 portant échange de territoires en vue de la construction d'un viaduc reliant Andorre-la-Vieille à la R.N. 22 française.

Cet aménagement des infrastructures a impliqué la mise en place de nouveaux moyens de surveillance et de contrôle. Les deux Etats ont convenu d'exercer les contrôles en un point unique.

Le principe de bureau à contrôles nationaux juxtaposés acté par les deux gouvernements en 2000 a fait l'objet de la Convention relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés signée, le 11 décembre 2001 à Andorre-la-Vieille.

L'Accord relatif au BCNJ de Porta découle de la signature de cette Convention. Compte tenu de l'ampleur des travaux et des engagements budgétaires nécessaires à la réalisation du site, il a été nécessaire de mettre en place des installations provisoires avant la création du site définitif et la conclusion de l'Accord.

IV - État des signatures et ratifications

L'Accord a été conclu par un échange de lettres des 13 janvier et 10 mars 2011. La partie andorrane a informé l'ambassade de France en Andorre le 19 décembre 2011 du dépôt de son instrument de ratification.

V - Déclarations ou réserves

Aucune déclaration, aucune réserve.

A C C O R D

sous forme d'échange de notes verbales
entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre
relatif à la création d'un bureau
à contrôles nationaux juxtaposés à Porta,
(ensemble une annexe)
signées à Paris, les 13 janvier et 10 mars 2011

A C C O R D

sous forme d'échange de notes verbales
entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la principauté d'Andorre
relatif à la création d'un bureau
à contrôles nationaux juxtaposés à Porta

LE DIRECTEUR DES FRANÇAIS
À L'ÉTRANGER
ET DE L'ADMINISTRATION
CONSULAIRE

Paris, le 13 janvier 2011,

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes présente ses compliments à l'Ambassade d'Andorre et, en référence aux négociations qui se sont déroulées entre les directions générales des douanes françaises et andorranes au sujet de la construction d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) dans la commune de Porta, a l'honneur, d'ordre de son Gouvernement, de proposer à l'Ambassade les dispositions contenues dans l'annexe de la présente note.

Si ces dispositions recueillent l'agrément des autorités andorranes, le Ministère propose que la présente note et son annexe, ainsi que la réponse de l'Ambassade, constituent l'accord entre nos deux Gouvernements relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta. Cet accord entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception de la dernière notification de l'accomplissement par chacune des Parties des procédures internes requises, en ce qui la concerne, pour l'entrée en vigueur de cet accord, conformément à l'article 9 des dispositions précitées.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes saisit cette occasion pour renouveler à l'Ambassade d'Andorre les assurances de sa haute considération.

FRANÇOIS SAINT-PAUL,
*Directeur des Français
à l'étranger
et de l'administration consulaire*

AMBASSADE D'ANDORRE

Paris, le 10 mars 2011,

L'Ambassade de la Principauté d'Andorre en France présente ses compliments au Ministère des Affaires étrangères et européennes – Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire – et se réfère à la note verbale de celui-ci n° 783 du 13 janvier 2011 relative à l'Accord entre le Gouvernement de la Principauté d'Andorre et le Gouvernement de la République française relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta, dont le contenu est le suivant :

« Le Ministère des Affaires étrangères et européennes présente ses compliments à l'Ambassade d'Andorre et, en référence aux négociations qui se sont déroulées entre les directions générales des douanes françaises et andorranes au sujet de la construction d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) dans la commune de Porta, a l'honneur, d'ordre de son Gouvernement, de proposer à l'Ambassade des dispositions contenues dans l'annexe de la présente note.

Si ces dispositions recueillent l'agrément des autorités andorranes, le Ministère propose que la présente note et son annexe, ainsi que la réponse de l'Ambassade, constituent l'accord entre nos deux Gouvernements relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta. Cet accord entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception de la dernière notification de l'accomplissement par chacune des Parties des procédures internes requises, en ce qui la concerne, pour l'entrée en vigueur de cet accord, conformément à l'article 9 des dispositions précitées.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes saisit cette occasion pour renouveler à l'Ambassade d'Andorre les assurances de sa haute considération. »

L'Ambassade de la Principauté d'Andorre en France communique au Ministère des Affaires étrangères et européennes – Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire – que le Gouvernement de la Principauté d'Andorre accepte la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta et que, par conséquent, la note verbale du Ministère des Affaires étrangères et européennes et son annexe et la présente réponse constituent l'accord entre nos deux Gouvernements relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta.

L'Ambassade de la Principauté d'Andorre en France saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères et européennes – Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire – l'assurance de sa plus haute considération.

JULIÀ VILA COMA,
*Ambassadeur de la Principauté
d'Andorre en France*

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE RELATIF A LA CRÉATION D'UN BUREAU À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS À PORTA

Le Gouvernement de la République française
et

Le Gouvernement de la Principauté d'Andorre,
Ci-après dénommés les Parties,

Considérant la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) du 11 décembre 2001, ci-après « la Convention du 11 décembre 2001 », et notamment son article 1^{er}, paragraphe 3 ;

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

Il est créé sur la commune de PORTA, département des Pyrénées Orientales, au lieu-dit « Bach d'en Moure », en territoire

français, à 2,5 km de la frontière géographique franco-andorrane, par la route nationale française 22, un bureau à contrôles nationaux juxtaposés appelé BCNJ de « Porta ».

Les contrôles andorrans et français portant sur l'entrée et la sortie de leurs territoires nationaux respectifs, concernant le trafic de voyageurs et de marchandises, ainsi que les procédures et opérations de dédouanement, peuvent être effectués par ce bureau.

Article 2

La zone prévue à l'article 2, paragraphe 4, de la Convention du 11 décembre 2001 est délimitée selon le plan annexé au présent Accord et qui en fait partie intégrante.

Cette zone est composée de trois secteurs :

a) un secteur (zone matérialisée en couleur orange sur le plan) utilisé en commun par les agents andorrans et français comprenant la portion de la Route Nationale française 22 située en amont du BCNJ et rejoignant la frontière géographique franco-andorrane du Pas de la Case. Aux termes du présent accord, il est considéré que ce secteur routier est constitué des zones de roulement et de stationnement aménagées pour les véhicules.

b) un secteur réservé aux agents des Douanes et de la Police andorrane (zone matérialisée par une couleur verte sur le plan), comprenant les locaux à usage de bureaux et les locaux techniques.

c) un secteur réservé aux agents des Douanes françaises (zone matérialisée par une couleur jaune sur le plan), comprenant les locaux à usage de bureaux et les locaux techniques.

Les limites de ces zones sont matérialisées par :

Un marquage au sol et une signalisation indicative (panneaux) ;

Des inscriptions officielles sur les locaux de chacune des parties.

Article 3

Pour l'application de l'article 6 de la Convention du 11 décembre 2001, relatif à l'ordre des contrôles, ceux-ci s'effectuent de la manière suivante :

- Contrôle de police du pays de sortie ;
- Contrôle douanier du pays de sortie ;
- Contrôle de police du pays d'entrée ;
- Contrôle douanier du pays d'entrée.

En cas de constatation par les agents de l'Etat français d'une infraction à une prescription légale, réglementaire ou administrative relevant de leur compétence concernant le franchissement de la frontière sur une personne, une marchandise ou un véhicule se dirigeant vers la France et se trouvant sur la portion de la Route Nationale 22 qui sépare la frontière géographique franco-andorrane du BCNJ, ces derniers présentent les personnes, les véhicules et les marchandises incriminés aux agents de la Principauté d'Andorre qui ont la priorité pour procéder à des saisies ou à des arrestations dans le cas où ils constatent également une infraction aux prescriptions légales, réglementaires ou administratives relevant de leur compétence concernant le franchissement de la frontière.

Les agents des deux états s'informent mutuellement de toute intervention opérationnelle sur la portion de Route Nationale 22 comprise dans la zone en amont du BCNJ.

Article 4

Pour l'application de l'article 4 de la Convention du 11 décembre 2001, sont compétentes, pour chacune des parties les concernant, les autorités de la République française et de la Principauté d'Andorre.

Article 5

Les personnes travaillant sur la plate-forme du BCNJ, à l'exclusion des agents étatiques français et andorrans, doivent être en possession d'une autorisation d'accès délivrée conjointement par les services de police des deux pays chargés du contrôle, après accord des services douaniers.

L'autorisation d'accès peut être retirée aux personnes qui se sont rendues coupables d'infractions aux prescriptions législatives, réglementaires et administratives relatives au contrôle de l'un ou de l'autre des deux Etats.

Conformément aux dispositions de l'article 24 de la Convention du 11 décembre 2001, les dispositions du paragraphe précédent ne s'appliquent pas aux déclarants en douane, ni à leurs employés qui se rendent dans la zone à titre professionnel.

Article 6

La construction de bâtiments ou autres installations et l'exercice d'un commerce ou autre activité similaire sur l'emprise de la plate-forme du BCNJ, ne peuvent être autorisés qu'après l'accord exprès des administrations de contrôle des deux Etats.

Article 7

Le directeur de la police andorrane et le directeur de la douane andorrane, d'une part, le directeur régional des douanes à Perpignan, d'autre part, fixent d'un commun accord les détails du déroulement des opérations de contrôle, dans la limite des dispositions prévues à l'article 6 de la Convention du 11 décembre 2001.

Les mesures d'urgence pour le règlement des difficultés surgissant lors du contrôle sont prises conjointement par les agents du grade le plus élevé de la douane française et/ou de la police française, d'une part, et de la douane andorrane et de la police andorrane en service au BCNJ, d'autre part, si nécessaire, en liaison avec leur hiérarchie.

Article 8

Après l'entrée en vigueur du présent Accord, les administrations des deux Etats conviendront, le moment venu, de l'application des dispositions prévues à l'article 17 de la Convention du 11 décembre 2001.

Article 9

Chacune des parties notifie à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises, en ce qui la concerne, pour l'entrée en vigueur de l'Accord. L'Accord entre en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception de la dernière notification.

L'Accord peut être modifié après consultation et sur avis de la Commission mixte prévue à l'article 26 de la Convention du 11 décembre 2001.

L'Accord peut être dénoncé par chacune des deux parties. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de notification de dénonciation présentée en réunion de la Commission mixte.

Article 10

Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent Accord sont réglés par les parties par des négociations directes ou par la voie diplomatique.



