

N° 378

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le 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 les transports routiers internationaux de marchandises (ensemble une annexe),

Par M. Jacques BLANC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 140 (2004-2005)

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PLUSIEURS ACCORDS ONT ÉTÉ CONCLUS ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE POUR FACILITER L'ACCÈS ROUTIER À LA PRINCIPAUTÉ	6
II. LE PRÉSENT TEXTE VISE À SIMPLIFIER LES FORMALITÉS RELATIVES AUX TRANSPORTS ROUTIERS INTERNATIONAUX ENTRE LES DEUX PAYS	7
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE 1- ÉTUDE D'IMPACT	12
ANNEXE 2 - ÉTUDE D'IMPACT DU TRAITÉ DU 12 SEPTEMBRE 2000 PORTANT RECTIFICATION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE	13
ANNEXE 3 - CARTE D'ANDORRE	15

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'accession de la Principauté d'Andorre à la souveraineté internationale, en 1993, la France a conclu avec ce pays de nombreux accords bilatéraux, pour prendre en compte le nouveau statut juridique de ce partenaire.

Plusieurs de ces accords ont porté sur l'accès routier de la France à Andorre, qui constitue l'unique voie d'accès entre notre pays et cet Etat entièrement enclavé dans les Pyrénées. Le présent texte s'inscrit dans ce cadre, et vise à faciliter les transports routiers internationaux entre les deux pays.

I. PLUSIEURS ACCORDS ONT ÉTÉ CONCLUS ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE POUR FACILITER L'ACCÈS ROUTIER À LA PRINCIPAUTÉ

* Un traité signé le 12 septembre 2000, et ratifié par les deux parlements en 2002, autorise une **rectification de la frontière commune consistant en un échange de territoires d'une modeste superficie de 15.595 m².**

Cet échange a été effectué à la demande d'Andorre, qui souhaitait **doubler la voie tortueuse qui prolonge la RN 22 sur son territoire par un tunnel, et disposer de la surface nécessaire pour raccorder la sortie de ce tunnel directement à la RN22¹.**

En effet, de 1993 à 2000, le nombre annuel de véhicules utilisant la RN 22 est passé de 2 millions à près de 3 millions, avec des pointes durant la saison d'été. Un chiffre de 15.800 véhicules avait été ainsi atteint un lundi d'août 2000.

La Principauté souhaitait donc ouvrir une deuxième voie d'accès à partir de la France, non seulement parce que cet itinéraire est saturé en certaines occasions, mais également parce que son tracé actuel est tourmenté, et passe par un col de 2 408 mètres d'altitude. Cette voie unique pouvait donc être dangereuse l'hiver, du fait du climat rigoureux.

* Le 11 décembre 2001, les deux pays concluent un accord visant à **adapter la localisation géographique des contrôles policiers et douaniers à la nouvelle répartition des flux touristiques et commerciaux entre la France et Andorre**, qui sont désormais majoritaires à emprunter le tunnel routier, par l'édification d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés en territoire français, sur la portion routière commune aux deux axes de liaison. Cet accord permettait aux agents andorrans d'effectuer, sur le sol français où est situé ce bureau, les contrôles et opérations prévus par la législation andorrane. Les services français pouvaient, pour leur part, effectuer, sans autre changement que celui de leur localisation, les contrôles policiers et douaniers qui leur incombent. Les modalités de ces contrôles en ont été améliorées, car ils étaient auparavant répartis entre le bureau de douane de la commune de l'Hospitalet, pour 9 personnes, et le bureau du Pas de La Case, pour 35 personnes. Désormais, tous les agents sont regroupés au sein du bureau juxtaposé, ce qui conduit à une rationalisation et à un renforcement des contrôles.

Ce bureau juxtaposé comporte des locaux distincts pour les services français et andorrans, qui traitent en continuité les uns avec les autres toutes

¹ Voir carte en annexe 3.

les opérations touchant aux formalités de franchissement de la frontière, que ce soit dans les domaines de l'immigration, des procédures douanières, ou du contrôle des personnes et des marchandises.

Ce regroupement bénéficie aux personnes désireuses de franchir cette frontière, car les formalités sont accélérées par le contrôle groupé français et andorran ; l'efficacité en a été parallèlement renforcée.

II. LE PRÉSENT TEXTE VISE À SIMPLIFIER LES FORMALITÉS RELATIVES AUX TRANSPORTS ROUTIERS INTERNATIONAUX ENTRE LES DEUX PAYS

Il faut rappeler que l'économie de ce petit Etat de 468 km², peuplé d'environ 65 000 habitants, et totalement enclavé dans la chaîne des Pyrénées, dépend largement de ses deux grands voisins que sont la France au Nord, et l'Espagne au Sud. Andorre est reliée à ces deux pays uniquement par voie routière.

Pour remédier à l'encombrement de l'axe routier la reliant à la France, la Principauté a édifié, en 2002, le tunnel d'Envalira, qui a ouvert en octobre 2002, dans le but de faciliter le trafic routier de passagers et de marchandises.

Ce tunnel a permis l'accès de 590 300 véhicules, en 2003, et 615 700 en 2004. Le coût du péage est de 5,70 € pour les véhicules légers durant les cinq mois d'hiver, et de 4,90 € le reste de l'année. Quant aux poids lourds, ils doivent acquitter 17,10 € l'hiver, et 11 € les autres mois. Ces tarifs devraient légèrement croître d'ici à l'été prochain.

Les échanges de marchandises entre la France et Andorre sont restés stables au cours des cinq dernières années, avec 3.000 tonnes annuelles d'importations vers la France, et 177 000 tonnes exportées vers Andorre. Les importations comprennent des véhicules et produits manufacturés, et les exportations, des produits pétroliers, chimiques, agro-alimentaires, ainsi que des matériaux de construction.

En valeur, les importations s'élevaient à 15,20 millions d'€ en 2003, soit près de 30 % des exportations, d'un montant de 343 millions d'€ la même année.

La capacité des transports routiers andorrans s'est accrue entre 2000 et 2004 : les camions sont ainsi passés de 980 à 1050, et les bus de 180 à 200. Les entreprises de transports étaient, en 2003, de 160 pour les marchandises, et 30 pour les passagers.

Pour faciliter ce trafic routier croissant et auquel aucune alternative n'a été envisagée jusqu'à présent, la France, l'Espagne et Andorre ont mené une concertation sur les mesures techniques de nature à le fluidifier.

Les échanges commerciaux entre Andorre, ses deux voisins et, au-delà, l'ensemble de l'Union européenne, s'effectuent en effet uniquement par la route. C'est pour prendre en compte cet état de fait qu'a été signé, le 12 décembre 2000, le présent accord qui favorise le développement des transports routiers internationaux de marchandises. **Cet accord vise, naturellement, les échanges bilatéraux, mais également le trafic de transit à travers la France vers Andorre. Il faut relever que ce texte bénéficiera en priorité aux transporteurs français, qui effectuent la plus grosse part, tant en volume qu'en prix, de ce trafic routier. Ce texte reprend les dispositions des vingt-cinq accords similaires déjà conclu par notre pays avec des pays, non membres de l'Union européenne, d'Europe centrale et orientale, et du Bassin méditerranéen.**

Il soumet le trafic routier international à un régime d'autorisation préalable valable soit pour un transport, soit pour un trimestre ou pour un an, alors qu'actuellement les transporteurs andorrans doivent solliciter une telle autorisation au coup par coup.

Ces autorisations sont accordées dans la limite de contingents annuels fixés de commun accord entre la France et Andorre, et elles excluent tout transport intérieur. Cet accord ne constitue donc en rien une source de concurrence pour les entreprises routières françaises.

Certains types de transports sont dispensés d'autorisation préalable, tels que ceux dont le poids total de charge est inférieur à 6 tonnes, ou dont la charge utile est inférieure à 3,5 tonnes. Sont également dispensés d'autorisation les transports postaux, ceux de déménagement, ceux destinés à des manifestations théâtrales ou artistiques, ainsi que les véhicules de dépannage.

Les transports exceptionnels font l'objet d'une autorisation spécifique. Les entreprises de transports sont soumises aux impôts et taxes applicables sur le territoire où ils opèrent. Une annexe à l'accord permet d'accorder des réductions ou exonérations, ce qui bénéficiera aux véhicules andorrans, qui seront dispensés de la taxe à l'essieu pour réciprocité, car les transporteurs français en sont, de fait, dispensés par son inexistence en Andorre.

Une commission mixte franco-andorrane est instituée pour veiller à la bonne exécution de cet accord, en prévoir l'éventuelle modification par avenant, et fixer le contingent d'autorisations éventuellement accordées. Cet accord, déjà ratifié par les autorités d'Andorre, est conclu pour une période de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction.

CONCLUSION

Cet accord s'ajoute aux textes précédemment conclus entre la France et Andorre pour faciliter les liaisons entre les deux pays.

Il faut, cependant, rappeler la nécessité d'une réflexion permettant de trouver pour l'ensemble du massif des Pyrénées, des alternatives réalistes et financièrement viables, aux seuls transports routiers, que les infrastructures existantes, même modernisées, ont du mal à absorber.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen du présent rapport au cours de sa séance du 8 juin 2005.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant les transports routiers internationaux de marchandises (ensemble une annexe), fait à Andorre-la-Vieille, le 12 décembre 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 140 (2004-2005)

ANNEXE 1- ÉTUDE D'IMPACT¹

I. – Etat du droit actuel

Le transport routier international est régi sur le territoire français par la directive communautaire N° 1-62 du Conseil, en date du 23 juillet 1982, relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports routiers internationaux de marchandises et par le règlement N° 1063-90 du Conseil du 25 avril 1990, modifiant le règlement N° 3164-78 relatif à l'accès au marché des transports internationaux de marchandises par route.

Dans le cas précis d'Andorre, c'est l'arrêté du 29 juin 1990 relatif à l'exécution de transports routiers internationaux de marchandises par des transporteurs ne résidant pas en France qui s'applique (NOR : EQU9000903A). Il permet de délivrer des autorisations de transport sans restriction, sous réserve que les transporteurs andorrans aient le réflexe d'en faire la demande régulièrement, afin de ne pas risquer d'être verbalisés pour défaut d'autorisation.

II. Absence de conséquence directe sur la législation interne

L'accord du 12 décembre 2000 pourra s'appliquer, une fois en vigueur, sans instrument juridique complémentaire. Un nombre appréciable de catégories de véhicules sera désormais dispensé d'avoir à demander une autorisation et les autres pourront demander des autorisations valables pour une année (article 6, paragraphe b).

La seule modification réellement tangible introduite par l'accord sera la suppression de la perception de la taxe à l'essieu. Cependant, la perte pour le budget de l'Etat sera marginale, compte tenu du coût administratif de la perception par rapport au faible montant financier en jeu : 50 000 € par an.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

**ANNEXE 2 -
ÉTUDE D'IMPACT¹ DU TRAITÉ DU 12 SEPTEMBRE 2000
PORTANT RECTIFICATION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LA
FRANCE ET ANDORRE**

I – Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Il n'y a pas d'accord de délimitation de la frontière entre la France et Andorre, Etat ayant accédé à la personnalité juridique internationale en 1993. La frontière résulte de la coutume. Elle est constituée par une ligne de crête et par l'Ariège. En certains points, elle demeure incertaine, ce qui constitue une source de litiges entre communes limitrophes. Le Traité portant rectification de la frontière constitue l'amorce d'une négociation sur l'ensemble du tracé, demandée par la commune frontalière française.

Par ailleurs, l'unique desserte routière entre les deux Etats ne suffit plus à faire face à un trafic croissant et ne répond pas à la volonté de leurs autorités d'intensifier les échanges. Les contrôles de personnes et de marchandises sont opérés dans des conditions particulièrement difficiles sur cet axe saturé l'été. L'ouverture de la nouvelle route devrait s'accompagner du déplacement du poste de douane.

L'attribution à Andorre de la parcelle nécessaire à la construction du viaduc découle de la volonté de l'Etat français de ne pas participer financièrement à sa construction, faute de crédits. Il devenait difficile, dès lors qu'Andorre était le seul propriétaire et maître d'œuvre, de ne pas appliquer le droit andorran sur la parcelle concernée. L'échange de territoire est apparu comme la solution la plus appropriée dans ces conditions.

La France intègre dans son territoire une partie de la rive gauche de l'Ariège que la commune française limitrophe reprochait à Andorre de remblayer avec, pour conséquence, un déplacement de la rivière. L'accord mettra fin à cette possibilité d'influer sur le cours d'eau.

II – Bénéfices escomptés en matière

1/ d'emploi

Sans objet.

2/ d'intérêt général

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Intensification des relations économiques avec Andorre, rééquilibrage des relations extérieures d'Andorre au profit de la France.

3/ financière

- publicité foncière, versement de :

* droits d'enregistrement : mutation exonérée de droit en application de l'article 1040 du Code Général des Impôts ;

* salaires du conservateur des hypothèques : 0,1 % de la valeur vénale des parcelles concernées.

- radiation d'inscription (gages, hypothèques éventuelles), versement de :

* taxes : néant.

* salaires du conservateur des hypothèques : 0,05 % du montant de l'inscription à radier.

- mise à jour du cadastre :

* aucun frais si le croquis foncier est établi par le service local du cadastre, sinon,

* versement d'honoraires à un géomètre expert privé.

4/ de simplification des formalités administratives

- l'adoption de la loi portant ratification du Traité devra être suivie de l'accomplissement des formalités de publicité foncière et, éventuellement, des formalités de radiation des inscriptions susceptibles de grever les parcelles concernées (gages, hypothèques),

- de même, il faudra procéder à la mise à jour du cadastre par l'établissement d'un croquis foncier par le service local du cadastre ou un document d'arpentage par un géomètre expert privé de manière à individualiser le territoire concerné,

- transmission au centre départemental des impôts foncier d'un plan de délimitation parcellaire de la parcelle devenue française.

5/ de complexité de l'ordonnancement juridique

Sans objet.