

N° 160

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2014

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 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** ; 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 relatif à la **gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège** et 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 portant **délimitation de la frontière**,*

Par M. Joël GUERRIAU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir les numéros :

Sénat : 260, 261, 262 (2013-2014), 161, 162 et 163 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : TROIS ACCORDS DYNAMISANT LES RELATIONS FRANCO-ANDORRANES.....	7
I. DES CLARIFICATIONS ET COOPÉRATIONS NÉCESSAIRES	7
A. UN ÉLAN RÉCENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE.....	7
B. DES DIVERGENCES RELATIVES AU TRACÉ DE LA FRONTIÈRE FRANCO-ANDORRANE.....	9
C. L'ARIÈGE, UNE FRONTIÈRE FLUVIALE À L'APPORT ESSENTIEL DANS LA GESTION DE L'EAU	12
1. <i>L'Ariège, affluent de la Garonne</i>	12
2. <i>Un rôle crucial du bassin hydrographique dans la gestion des étiages</i>	14
II. TROIS ACCORDS RENFORÇANT LES SYNERGIES FRANCO-ANDORRANES AUTOUR DE LA FRONTIÈRE.....	17
A. DIX ANNÉES CONSACRÉES À DÉFINIR LE TRACÉ DE LA FRONTIÈRE.....	17
B. LA GESTION DE L'EAU, COROLLAIRE DE LA CLARIFICATION DU TRACÉ DE LA FRONTIÈRE	20
C. UNE COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE RENFORCÉE.....	22
SECONDE PARTIE : DES STIPULATIONS CONFORMES AUX INTÉRÊTS DE LA PARTIE FRANÇAISE	27
I. LA DÉLIMITATION FORMELLE DE LA FRONTIÈRE.....	27
II. LA GESTION COMMUNE DES EAUX DU BASSIN DE L'ARIÈGE	29
III. LA CRÉATION DU BUREAU À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS À PORTA.....	33
CONCLUSION.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
ANNEXE I - TABLEAU DE DONNÉES SYNTHÉTIQUES SUR LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE.....	41
ANNEXE II - CARTE GÉOGRAPHIQUE DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE	42

ANNEXE III - PRINCIPAUX ÉLÉMENTS HISTORIQUES, GÉOGRAPHIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES RELATIFS À LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE	43
ANNEXE IV - NOTES VERBALES PORTANT CRÉATION DU BCNJ DE PORTA	49
ANNEXE V - RAPPEL DES FRANCHISES QUANTITATIVES.....	51
ANNEXE VI - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	52

Mesdames, Messieurs,

La frontière est à l'Etat ce qu'un préambule est à une constitution, la force du symbole. Plus que l'épaisseur d'un trait, elle est l'Etat.

Or, le Sénat est saisi de trois textes visant à approuver des accords y ayant trait. Il s'agit des projets de loi n° 262 (2013-2014), n° 260 (2013-2014) et n° 261 (2013-2014) autorisant respectivement l'approbation des accords entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre :

- portant délimitation de la frontière ;
- relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta ;
- relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège.

Votre rapporteur a souhaité présenter ces projets de loi dans le cadre d'un rapport commun. En effet, les trois accords sont intrinsèquement liés.

Celui portant délimitation de la frontière qui a été **conclu le 6 mars 2012** tend à préciser le tracé de la frontière franco-andorrane afin de mettre fin à des divergences entre les deux Etats, en l'absence de texte.

Conduisant à une modification de la répartition d'une partie du bassin de l'Ariège, frontière naturelle entre les deux pays, cet accord a naturellement conduit les Parties à examiner les modalités de sa gestion afin de l'optimiser. C'est pourquoi un **accord sur la gestion commune du bassin hydrographique de l'Ariège a été conclu le même jour**.

Quant à **l'accord portant création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta**, conclu les **13 janvier et 10 mars 2011** par échange de notes, il vise à créer des synergies dans le cadre **des contrôles policiers et douaniers exercés à la frontière**.

PREMIÈRE PARTIE : TROIS ACCORDS DYNAMISANT LES RELATIONS FRANCO-ANDORRANES

Les trois accords soumis à votre examen ont pour trait commun de clarifier, compléter et dynamiser les relations franco-andorranes dans le sens d'une plus grande collaboration, en matière de « gestion » de la frontière ainsi que des eaux du bassin de l'Ariège.

I. DES CLARIFICATIONS ET COOPÉRATIONS NÉCESSAIRES

A. UN ÉLAN RÉCENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

A titre liminaire, votre rapporteur souhaite rappeler que la **coopération transfrontalière franco-andorrane s'est renforcée depuis l'adhésion en 2010 d'Andorre au Traité de 1995, dit de Bayonne**, entre la France et l'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales¹. Des accords de coopération transfrontalière peuvent être depuis conclus entre les collectivités françaises et andorranes.

Andorre constituant un Etat, la mise en œuvre de coopérations avec ce partenaire était complexe, en raison de l'asymétrie des compétences détenues par les acteurs andorrans et français. La Principauté, disposant de toutes les compétences sur son territoire, pouvait être amenée à vouloir coopérer avec une structure ou échelon administratif français toutefois incompétent. A l'inverse, l'Etat français pouvait se révéler réticent à l'idée de déléguer sa compétence internationale de coopération avec un Etat voisin.

Afin de résoudre ses difficultés de gouvernance, la Principauté a signé le protocole précité d'amendement du Traité de Bayonne en 2010. Désormais, elle peut participer à des actions de coopération avec des collectivités et groupements de collectivités territoriales français via un organisme constitué à cet effet, l'« Organisme andorran de coopération transfrontalier » qui agit dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales précitées.

S'agissant de la circulation transfrontalière, les contrôles exercés concernent le trafic de voyageurs et de marchandises ainsi que les opérations de dédouanement (Cf. figure n° 1). L'utilisateur est susceptible d'être soumis à quatre types de contrôles : le contrôle de police et de douane du pays de sortie et le contrôle de police et de douane du pays d'entrée.

¹ Cf. Décret n° 2013-322 du 16 avril 2013 portant publication du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, signé à Andorre-la-Vieille le 16 février 2010. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2012.

Figure n° 1 : Contrôles sur les biens et les personnes

I - Contrôles sur les marchandises et les biens

a) A l'entrée du territoire, les personnes peuvent transporter des marchandises achetées en Andorre, sans avoir de déclaration à effectuer, ni de droits à payer, si la valeur de ces marchandises n'excède pas au total 900 € (450 € si le voyageur a moins de 15 ans). Outre cette franchise en valeur, les valeurs des franchises quantitatives sont reprises dans le tableau en Annexe.

b) Aussi bien à l'entrée qu'à la sortie, certaines marchandises à réglementation particulière doivent faire l'objet de formalités spécifiques. Cela concerne notamment les végétaux et produits végétaux, certaines espèces animales, les explosifs, les armes et les munitions.

c) Certains biens sont strictement interdits à l'importation, à l'exportation, tels que les stupéfiants, les marchandises contrefaisantes, les objets comportant des images pornographiques d'un mineur, les produits végétaux potentiellement porteurs d'organismes nuisibles, des espèces animales et végétales protégées par la convention de Washington, des médicaments à usage humain (sauf ordonnance).

d) L'importation ou l'exportation de sommes ou valeurs, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 €, doivent impérativement être déclarées à la douane.

II - Contrôles migratoires sur les personnes

a) Les ressortissants de l'Union européenne, de Norvège, d'Islande, du Liechtenstein et de Suisse ne sont soumis qu'à un contrôle minimum permettant l'établissement de leur identité à partir de la présentation de leurs passeports ou de leur carte d'identité.

b) Les étrangers au sens de la convention de Schengen¹ sont soumis à un contrôle approfondi. Ainsi, pour être autorisés à entrer en France, ils doivent :

- posséder un ou des documents valables permettant le franchissement de la frontière (en général un passeport en cours de validité) ;
- être en possession d'un visa valable si celui-ci est requis ;
- présenter les documents justifiant de l'objet et des conditions de séjour ;
- disposer des moyens de subsistance suffisants ;
- ne pas être signalés au Système d'Information Schengen aux fins de non-admission.

Deux catégories de personnes qui sont de nationalité tierce, bénéficient d'un régime dérogatoire favorable².

Source : Eléments transmis par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

¹ Les ressortissants de pays tiers à l'Union ainsi qu'à la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse.

² D'une part, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui présentent un passeport en cours de validité sont dispensés de visa. D'autre part, les étrangers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre de Schengen peuvent franchir la frontière en présentant un passeport en cours de validité accompagné du titre de séjour en cours de validité.

Enfin, votre rapporteur tient à relever que les deux Etats ont conclu le 21 septembre 2009 **un accord d'échanges d'informations en matière fiscale**. Celui-ci est entré en vigueur le 22 décembre 2010¹.

Par ailleurs, une convention bilatérale de non-double imposition a été signée le 2 avril 2013. Le projet de loi visant à l'approuver est en cours d'examen devant l'Assemblée nationale.

B. DES DIVERGENCES RELATIVES AU TRACÉ DE LA FRONTIÈRE FRANCO-ANDORRANE

Avant que le présent accord sur la frontière ne soit conclu, son tracé n'était précisé par aucun texte. L'étude d'impact précise qu'il « *n'était fixé que par des usages locaux et un jugement de l'intendant de Perpignan et Foix qui avait attribué aux Andorrans vers 1735 la rive gauche du cours supérieur de l'Ariège, revendiquée par les habitants du Comté de Foix, cet arbitrage restant longtemps contesté au XIXe siècle par les Ariégeois.* »

En conséquence, on observait les chevauchements et des « trous » suivants :

- **la zone du Pic de Ruf** dont deux hectares attribués à Andorre par les cartes françaises et à la France par les cartes andorranes (« trou ») et quatre hectares en Andorre pour les cartes des deux pays alors qu'ils sont sur le versant français² ;

- **la rive gauche du ruisseau de la Palomera**, soit une surface de cinq hectares, portée sur la commune française de l'Hospitalet, dans l'Ariège, près d'Andorre³, sur les cartes françaises et en Andorre par les cartes andorranes ;

- **l'Etang de Font Nègre** de 1,6 hectare, situé entièrement en France sur les cartes françaises et partagé entre les deux pays sur les cartes andorranes ;

- la moitié sud-est du **Clot de les Abelletes**, soit une surface de 46 hectares, située au sud-ouest de l'Etang de Font Nègre, est portée sur les cartes françaises ainsi qu'en Andorre par les cartes andorranes ;

- **un hectare à l'est du Pic Nègre d'Envalira**, localisé sur le versant allant vers le chef-lieu de la commune de Porta (Pla de las Passaderes), est reporté en France sur les cartes françaises et en Andorre par les cartes andorranes.

¹ Cf. Loi n° 2010-849 du 23 juillet 2010 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale.

² Commune d'Aston.

³ Conformément aux revendications sur la Soulane énoncées par les représentants de la paroisse de Canillo exprimées en 1840 lors du levé du plan cadastral.

La question de l'exactitude de la délimitation de la frontière s'est posée notamment en 1976 avec la publication de cartes andorranes dont les nouveaux tracés divergeaient de la frontière portée sur les plans cadastraux français depuis 1840, puis sur la carte d'Etat-Major (1/80 000, milieu du XIXe siècle) et ensuite, sur les cartes de l'Institut géographique national (IGN).

Figure n° 2 : Observations sur le tracé de la frontière franco-Andorrane

Il a été indiqué à votre rapporteur les éléments suivants :

Le tracé le plus détaillé est celui qui est porté depuis la fin des années 1950 sur la carte topographique de l'IGN.

Les deux feuilles TOP25 à l'échelle 1:25 000 sont jointes :

- 2148OT VICDESSOS/PICS D'ESTATS ET DU MONTCALM (partie nord)

- 2249OT BOURG-MADAME/COL DE PUYMORENS/PIC CARLIT (partie est contenant toutes les zones en désaccord avec la cartographie andorrane).

Par ailleurs, le territoire d'Andorre est intégralement représenté sur la carte au 1:50 000 (Série orange) n° 2149 FONTARGENTE (mise à jour 1981, elle ne comporte pas la modification de la frontière au niveau du viaduc décidée par le traité de septembre 2000) et la carte au 1 :100 000 (TOP100) n° 173.

Enfin les cartes départementales (routières et administratives) ARIÈGE - D09 et PYRÉNÉES-ORIENTALES - D66 au 1 :150 000 montrent bien le contour des communes frontalières

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international.

Le principal litige concernait une zone d'une cinquantaine d'hectares, entre l'étang de Font Nègre et le Pic Nègre d'Envalira, appelée Clot de les Abelettes. La cartographie française attribuait la totalité du lac à la France tandis que la cartographie andorrane en situait la moitié dans chaque pays.

L'argumentation andorrane s'appuie sur des textes anciens d'interprétation incertaine ainsi que sur une logique géographique. L'Ariège frontalier est issu de l'étang de Font Nègre, qui est alimenté par deux bassins¹ nettement séparés par le pic de Font Nègre. Selon la position andorrane, l'étang doit être partagé. Quant au bassin occidental, il doit être entièrement andorran du côté andorran, (le Clot de les Abelletes), suivant la ligne de partage des eaux du pic de Font Nègre au Pic Nègre d'Envalira.

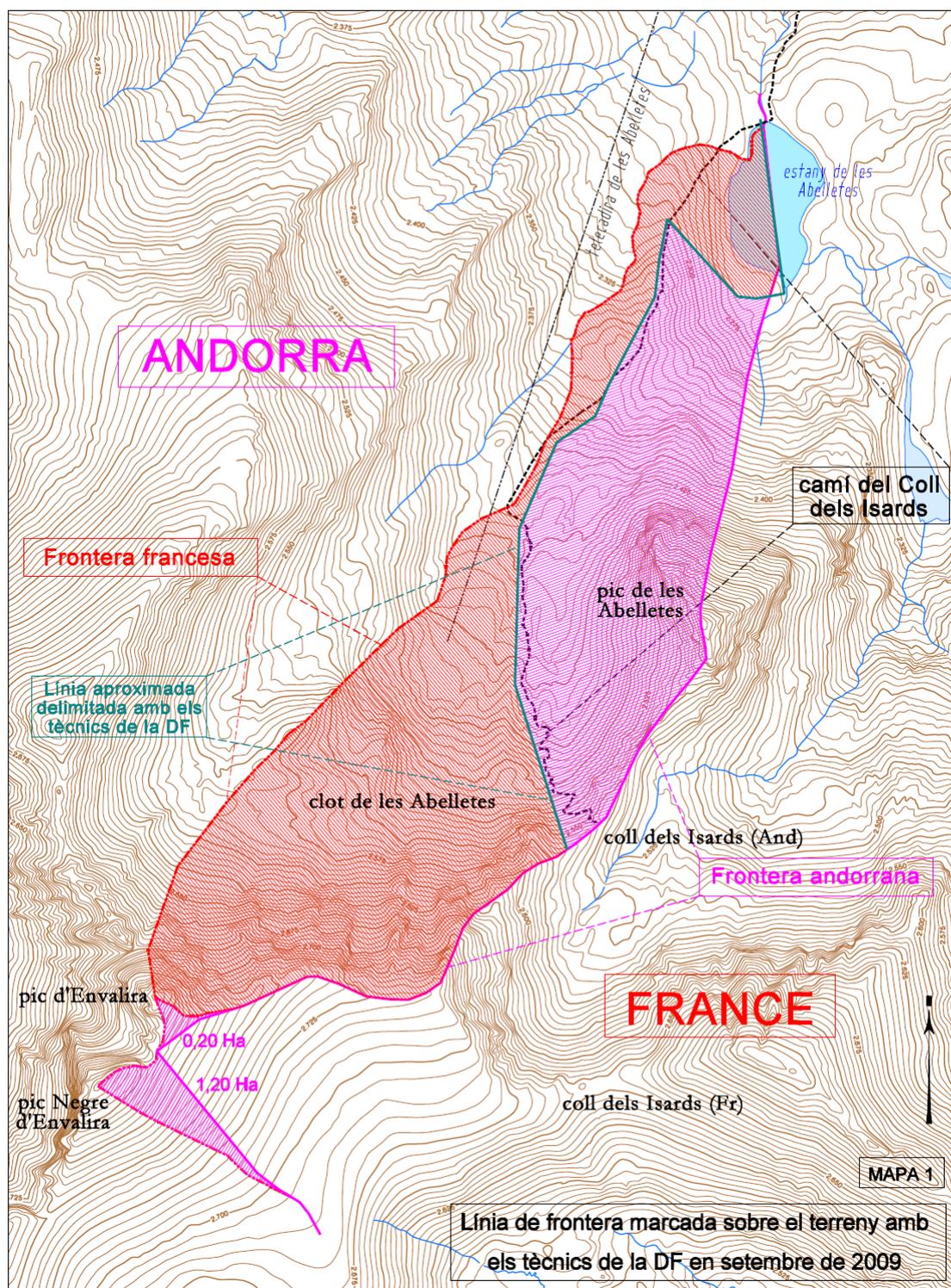
La thèse française fait remonter la frontière le long du ruisseau le plus long² depuis l'étang jusqu'à sa source, dite des Baillettes de Font Nègre (ou Font de les Abelletes), puis remonte vers le Pic Nègre d'Envalira. Le chemin du col des Isards, reliant le chef-lieu de la commune de Porta à la partie septentrionale de cette commune (et au hameau andorran du Pas de la

¹ Cf. carte annexée à l'accord sur la gestion des eaux.

² Il est aujourd'hui couvert par une piste de ski.

Casa), passe par cette source d'usage commun qui permettait au bétail de s'abreuver.

Figure n° 3 : Différents tracés dans la principale zone de désaccord entre les cartographies française et andorrane



Source : Carte transmise par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

C. L'ARIÈGE, UNE FRONTIÈRE FLUVIALE À L'APPORT ESSENTIEL DANS LA GESTION DE L'EAU

1. L'Ariège, affluent de la Garonne

Le bassin hydrographique de l'Ariège est situé dans la région Midi-Pyrénées qui est traversée par deux fleuves : l'Adour dans les Hautes-Pyrénées et le Gers, d'une part, et la Garonne dans les départements de la Haute-Garonne et du Tarn-et-Garonne, d'autre part.

La Garonne a comme affluents principaux les rivières de l'Aveyron, du Tarn et de l'Ariège.

Figure n° 4 : Hydrographie de la région Midi-Pyrénées



Source : Système d'information pour la gestion des eaux souterraines en Midi-Pyrénées.

Le bassin hydrographique de l'Ariège est situé à l'extrême sud-est du bassin Adour-Garonne¹. L'Ariège prend sa source au pied du Puy-Nègre, dans les montagnes qui séparent Andorre du département des Pyrénées-Orientales. **Après un cours de 157 kilomètres, il se jette dans la Garonne**, en face de Portet. Son bassin couvre donc approximativement 4 200 km², de la Principauté au sud, jusqu'à Portet-sur-Garonne au nord, en amont de Toulouse.

Ce bassin est alimenté par de nombreux petits cours d'eau de montagne, ainsi que par deux affluents principaux, l'Hers à l'est, qui délimite la frontière entre le département de l'Ariège et celui de l'Aude, la Lèze, à l'ouest.

Le haut bassin de l'Ariège (Cf. figure n° 5) qui collecte les eaux issues des Pyrénées présente les caractéristiques des cours d'eau de montagne à régime torrentiel et nival :

- de fortes variations de débit instantanées en fonction des intempéries, avec des possibilités de crues importantes et très rapides, notamment en automne, période de fortes pluies et au printemps, où les pluies se combinent avec la fonte des neiges pour alimenter les cours d'eau ;

- des variations saisonnières avec deux périodes de basses eaux, en été, du fait des faibles précipitations ainsi qu'en hiver où l'eau est stockée en montagne, sous forme de neige et de glace.

Le débit moyen interannuel mesuré à la sortie du haut-bassin à Foix est de 40 m³/s.

Le bassin de l'Ariège dispose de nombreux équipements hydroélectriques de haute chute. Les barrages hydroélectriques situés sur le principal affluent du haut bassin de l'Ariège, le Vicdessos, sont également utilisés au bénéfice du soutien d'étiage de la Garonne, via le cours de l'Ariège. Afin de maintenir le bon état écologique des cours d'eau, l'ensemble des barrages hydroélectriques sont soumis à l'obligation de maintenir un débit réservé en aval de l'ouvrage, fixé à 1/10^e au moins du module du cours d'eau. Ils doivent également respecter les normes permettant d'assurer la continuité écologique.

¹ « Le bassin versant de la Garonne s'étend sur trois régions : Midi-Pyrénées, Aquitaine et Languedoc-Roussillon. Encadré par les sous-bassins du Tarn-Aveyron, du Lot et de la Dordogne à l'est et par le bassin de l'Adour à l'ouest, il est drainé par la Garonne, principal cours d'eau d'Adour-Garonne et troisième fleuve français par ses débits.

Plus grand bassin-versant d'Adour-Garonne (28 900 km²), il est divisé en dix sous-bassins : le Salat-Arize (2 373 km²), l'Ariège-Hers Vif (4 142 km²), l'Hers Mort-Girou (1 551 km²), la Neste (871 km²), la Garonne (6 884 km²) la Garonne Atlantique (3 483 km²), les rivières de Gascogne (6757 km²), le Dropt (1 342 km²), l'Avance (471 km²) et le Séoune (1 069 km²). »
Source : Agence de l'eau Adour Garonne.

Figure n° 5 : Représentation du bassin versant de la Haute-Ariège



Source : Enseiht

Dans cette carte de la partie supérieure du bassin de l'Ariège, en amont de Foix, on observe que le bassin est presque deux fois plus étendu, allant jusqu'au confluent avec la Garonne que l'objet de l'accord décrit dans son article 2 et illustré par la carte annexée à l'accord. Celui-ci concerne la seule partie supérieure (46 km²) du sous-bassin « Hte ARIÈGE (175 km²) »

2. Un rôle crucial du bassin hydrographique dans la gestion des étiages

L'accord entre la France et Andorre sur la gestion commune de l'eau constitue le premier document écrit permettant d'instaurer une gestion commune du haut bassin.

Le bassin de l'Ariège est actuellement géré par les autorités françaises, en cohérence avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) qui couvre l'ensemble du bassin Adour-Garonne. À une échelle plus petite, le plan de gestion des étiages (PGE) Garonne-Ariège définit les modalités de gestion quantitative de l'eau sur le périmètre des deux cours d'eau.

L'apport du bassin hydrographique de l'Ariège dans la gestion de l'eau, tant au niveau régional que national est essentiel. Il connaît des périodes d'étiage fortement marquées, qui s'étendent en général de début juillet à la fin de la période de fonte des neiges jusqu'au mois d'octobre, avant la reprise des précipitations automnales.

Il a été reporté que « *l'évolution récente du climat a amené ces dernières années à des étiages du bassin de l'Adour Garonne de plus en plus sévères et de plus en plus longs. Pendant cette période, les petits cours d'eau non réalimentés du bassin tendent à se tarir, et le niveau des rivières les plus importantes baisse fortement.*

La Garonne en particulier, dont sont riverains près de deux millions d'habitants, voit son débit fortement chuter, de sorte que le « débit objectif d'étiage », fixé par le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) en différents points du cours d'eau, ne peut être maintenu que grâce à un dispositif de soutien d'étiage à partir de retenues d'altitude. »¹

Le Syndicat Mixte d'Études et d'Aménagement de la Garonne (SMEAG) est chargé de la mise en œuvre de ce soutien d'étiage. Il consiste en la mobilisation d'eau issue des barrages hydroélectriques de montagne. Réalisée dans le cadre d'une convention avec EDF, celle-ci porte sur 58 millions de m³, dont près de 80 %² proviennent du haut bassin de l'Ariège.

En outre, sept millions de mètres cubes sont mobilisables à partir d'un ouvrage situé sur un affluent de l'Ariège situé à l'aval de son bassin hydrographique et cinq millions de mètres cubes à l'extérieur du bassin de l'Ariège. C'est pourquoi, votre rapporteur tient à faire observer que la bonne gestion du haut bassin de l'Ariège se révèle être cruciale au bon fonctionnement estival de la Garonne, jusqu'à son embouchure à Bordeaux.

Cette gestion des étiages ne porte pas uniquement sur l'aspect purement quantitatif. Le maintien d'un débit minimal, dans l'ensemble des cours d'eau irrigués à partir de l'Ariège, concourt également à la dilution des pollutions ainsi qu'à la préservation de la vie aquatique, et des éléments constitutifs du bon état écologique des cours d'eau qui constitue une obligation communautaire de la France³.

¹ In réponses au questionnaire de votre rapporteur au ministère des affaires étrangères et du développement international.

² 46 millions de m³

³ Le rétablissement du bon état de l'Ariège amont au titre de la Directive Cadre sur l'Eau constitue également un enjeu qui passe notamment par une amélioration de l'hydrologie du cours d'eau, fortement modifiée par les aménagements hydroélectriques.

Figure n° 6 : Rappel du cadre juridique de la gestion de l'eau en France

- **Directive Cadre Européenne (DCE) sur l'eau de 2000** : elle harmonise les multiples directives et définit un cadre général pour la protection et l'amélioration des milieux aquatiques à l'échelle européenne. L'objectif est d'atteindre le bon état de tous les milieux aquatiques en 2015. Elle repose sur trois grands principes :

- . une gestion intégrée « par bassin versant », principe déjà mis en œuvre dans les lois antérieures (Loi sur l'eau de 1992 ou SDAGE) ;
- . la participation des citoyens ;
- . la prise en compte des considérations socio-économiques liées à chaque bassin.

- **Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et milieux aquatiques**

Elle vise notamment à permettre d'atteindre les objectifs de la directive-cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000, en particulier le retour à un bon état des eaux d'ici 2015.

La loi rénove l'organisation des institutions pour une meilleure efficacité [...]. La loi propose des outils nouveaux et efficaces pour lutter contre les pollutions diffuses (les zones d'alimentation des captages et les zones humides d'intérêt particulier, les zones d'érosion diffuse). [...]. La loi permet la reconquête de la qualité écologique des cours d'eau. Le respect du bon état écologique suppose que les milieux aquatiques soient entretenus en utilisant des techniques douces et que, malgré les ouvrages hydrauliques, les poissons migrateurs puissent circuler librement et que les mouvements naturels des fonds des rivières puissent se faire.

La loi prévoit également que le débit minimum des ouvrages hydrauliques soit adapté aux besoins écologiques et énergétiques et que leur mode de gestion permette d'atténuer les effets des volumes d'eau lâchés. [...].

La loi renforce la gestion locale et concertée des ressources en eau. Elle permet une gestion collective des prélèvements diffus pour l'irrigation par la mise en place de structures *ad hoc* prenant en charge la gestion de quotas d'eau. Elle assouplit les règles de composition et de fonctionnement des commissions locales de l'eau (CLE) chargées d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et de suivre leur mise en œuvre. Elle renforce également la portée juridique de ces schémas, les rendant ainsi plus opérationnels et opposables à tous.

La loi simplifie et renforce la police de l'eau et donne des outils nouveaux aux maires pour gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement dans la transparence.

Source : *Eléments disponibles sur le site du SILA et de l'Office international de l'Eau.*

II. TROIS ACCORDS RENFORÇANT LES SYNERGIES FRANCO-ANDORRANES AUTOUR DE LA FRONTIÈRE

A. DIX ANNÉES CONSACRÉES À DÉFINIR LE TRACÉ DE LA FRONTIÈRE

Fixée par aucun texte¹, la délimitation de la frontière entre la France et Andorre était source de divergences. **Le principal litige concernait une zone de plus de 46 hectares entre l'Étang de Font Nègre (2 261 m) et le Pic Nègre d'Envalira (2 815 m), appelée Clot des Abelletes².**

Afin de résoudre ces litiges, **le principe de la délimitation du tracé de la frontière a alors été introduit**, à la demande de la France, dans le traité du **12 septembre 2000**, portant rectification de la frontière sur une partie consensuelle³ qui suivait le cours de l'Ariège⁴.

Les échanges de terrain ont été effectués en deux étapes. Tout d'abord, lors du traité en 2000, un échange portant sur 1,5 hectare, sur des terrains inhabités, a été effectué afin que les Andorrans puissent exécuter, à leur charge, des travaux d'élargissement de route, nécessitant la construction d'un viaduc au-dessus de l'Ariège. Les terrains accueillant les piliers de l'ouvrage devaient se trouver en territoire andorran. La France, à cette occasion, a récupéré un terrain où se situe une station de mesure.

Puis aux termes du traité, des négociations devaient être engagées, sur la délimitation des frontières (définition de frontière inexistante et tracé non fixé). **La commission franco-andorrane de délimitation de la frontière s'est réunie pour la première fois, le 5 juillet 2001.**

Elle a identifié une zone de 47,9 hectares correspondant au « clos des Abelettes », une zone de 4,96 hectares sur les communes de l'Hospitalet près-l'Andorre (Ariège) et Palomera-Olette (Pyrénées-Orientales) et enfin une zone de 3,56 hectares au Pic de Ruf.

¹ La frontière n'était, en effet, fixée que par la coutume. Elle n'avait fait l'objet d'aucun accord international ; les textes fondateurs du XIIIe siècle n'étaient pas assez précis ; l'Arrêt de l'intendant de Foix et Perpignan au XVIIe siècle avait réglé la seule question de la Soulane (rive gauche de l'Ariège) sans en préciser les limites.

² Cette zone constitue un chevauchement de plus de 46 hectares contenant l'étang du même nom, constituant la réserve en eau du Pas de la Case, mais aussi celle d'un projet, désormais abandonné, de la station de Porte des Neiges. Il s'agissait de la liaison française entre les stations du Pas de la Case et de Porte-Puymaurens.

³ Elle couvrait une section non contestée où la frontière suivait le cours de l'Ariège.

⁴ Cf. Loi n° 2001-590 du 6 juillet 2001 autorisant la ratification du traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière.

Dix réunions de la commission, sur une période de dix années, ont été nécessaires afin de réaliser le tracé définitif entre juillet 2001 et décembre 2011¹. Après avoir constaté que les arguments historiques étaient difficilement conciliables, **la commission de délimitation a proposé dès 2002 une partition de la zone contestée.**

S'agissant du déroulement des négociations, il a été indiqué à votre rapporteur que *« il a alors fallu un certain temps aux deux gouvernements pour accepter le principe de cette partition. La Partie andorrane (peu motivée par cette négociation à partir du moment où la construction du viaduc n'était plus retardée par l'opposition de la française commune de Porta à la cession du terrain nécessaire à l'aménagement du rond-point le raccordant à la route nationale française) se heurtait à l'opposition constante de la paroisse d'Encamp à tout compromis qui ne lui laisserait pas la totalité de la zone contestée : le rythme des réunions a été soumis aux échéances électorales et à l'influence de cette paroisse dans la politique intérieure d'Andorre.*

Du côté français, il avait aussi fallu rassurer les collectivités locales sur la possibilité d'aménager l'unité touristique nouvelle (UTN) « Porte des Neiges » (projetée en face du Pas de la Casa, sur une partie du territoire de Porta accessible depuis le chef-lieu uniquement en passant par Porte-Puymorens et le futur BCNJ). »²

La première mouture de partage du principal secteur contesté³, le Clot des Abelletes, en deux zones de surfaces égales a été présentée en mars 2006 par la Partie française.

La Partie andorrane a alors formulé une contre-proposition dans laquelle le partage en surfaces égales concernait l'ensemble des divergences entre les deux cartographies⁴, avec un partage inégal du secteur du Clot des Abelletes.

A la suite d'une proposition de la Partie française visant à améliorer ce tracé⁵, **un projet de ligne a été convenu en septembre 2009⁶, lors de la huitième réunion de la commission.** Le cadastre français a mesuré sur le terrain les positions de points par lesquels pourrait passer la frontière

¹ Les réunions se sont tenues le 5 juillet 2001, 28 septembre 2001, 30 janvier 2002, 1^{er} mars 2006, 23 juin 2006, 20 octobre 2006, 4 novembre 2008, 12 février 2009, 7 juin 2010 et 9 décembre 2011.

² In réponses au questionnaire de votre rapporteur.

³ Cette zone représente une surface de 46 hectares.

⁴ Cette proposition concernait 57 hectares, soit sensiblement 1/1000^e du territoire andorran et seulement 1/100 000^e du territoire français.

⁵ Il a été indiqué à votre rapporteur que cette amélioration du tracé a été proposée « sans approuver formellement que la correction des erreurs cartographiques soit mise sur le même plan que la transaction dans le secteur contesté. » Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

⁶ Lors de la huitième réunion de la commission, le 12 février 2009, un accord sur le tracé de la frontière partageant par moitié l'Etang du clos des Abelletes et laissant le chemin des Izards en territoire français, a été trouvé, sous réserve de la matérialisation de ce trajet. Cette dernière a été réalisée en septembre 2009.

Toutefois, le gouvernement andorran d'alors a remis en cause le consensus obtenu pour le partage de la zone contestée, après élections de 2009, à la demande de la paroisse d'Encamp.

Lors de la neuvième réunion du 7 juin 2010, la détermination en coordonnées des points formant le tracé de ce projet de limite a été confiée au Centre des Impôts Fonciers de Perpignan¹. Le dossier a été remis à la Partie française, le 3 septembre 2010.

Sur la base de ce tracé, **la dixième réunion du 9 décembre 2011, qui s'est tenue postérieurement aux élections de 2011**, a validé ce tracé de la frontière, tout en y apportant les modifications permettant une **répartition des surfaces par moitié entre les deux pays**, en considérant les zones de litiges.

En janvier 2012 le texte de l'accord portant délimitation, avec les coordonnées de points de la frontière, **a été mis au point** par les cartographes des deux délégations, en appliquant les plans et calculs de surfaces adoptés le 9 décembre 2011.

Au total, la Partie française a obtenu :

- **dans les Pyrénées-Orientales, de conserver**, d'une part, **une partie du Clot des Abelletes**, avec la partie du sentier « permettant d'aller de Porta à Porta » construite dans les éboulis stabilisés ainsi que la possibilité de créer une variante qui passerait en territoire français au sud et à l'est du lac et, d'autre part, **l'accès aux deux sommets du Pic Nègre d'Envalira**, au sud.

- **dans l'Ariège**, de conserver les prés cadastrés en rive gauche du ruisseau de la Palomera et d'assurer que la frontière suive la ligne de partage des eaux sur tout le reste de son tracé.

La surface totale contestée de 52,86 hectares a été répartie en deux, à raison de 26,43 hectares pour chacune des Parties à l'Accord, de la manière retracée à la figure n° 7.

Figure n° 7 : Répartition des surfaces contestées à l'issue du présent accord

Zone du Clot de les Abelletes (66-Porta/Envalira)	47,9 ha
France : 19,4 ha	Andorre : 28,5 ha
Zone de la Palomera (09-L'Hospitalet-près-l'Andorre/Canillo)	4,96 ha
France : 3,47 ha	Andorre : 1,49 ha
Zone Pic de Ruf (09-Aston / Canillo)	3,56 ha
France : 3,56 ha	Andorre : 0

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international.

¹ Le Centre des Impôts Fonciers est l'organisme en charge du cadastre.

Enfin votre rapporteur tient à souligner qu'à ses interrogations sur un éventuel impact du tracé de la frontière sur les populations, il y a été répondu négativement.

B. LA GESTION DE L'EAU, COROLLAIRE DE LA CLARIFICATION DU TRACÉ DE LA FRONTIÈRE

Alors que les négociations entre la Partie française et celle Andorrane **portait sur le tracé** de la frontière, **l'importance de la problématique de l'eau s'est imposée aux Parties** et les a conduit à **étendre le champ de ces négociations afin de conclure également un accord sur la gestion de l'eau.**

Ainsi que le souligne l'étude d'impact du projet de loi n° 262 (2013-2014), **les deux accords sont « intrinsèquement lié[s] [...] La gestion commune des eaux de l'Ariège est tributaire du tracé de la frontière. »** L'exposé des motifs rappelle que la frontière entre la France et Andorre suit au nord, avec le département de l'Ariège, des lignes de crête généralement bien marquées, et à l'est, le cours de l'Ariège jusqu'à sa source, puis d'autres lignes de crête.

L'Ariège prenant sa source en Andorre, le bassin hydrographique des sources de l'Ariège est ainsi situé pour partie sur le territoire français, et pour partie sur le territoire andorran. **Or, le nouveau tracé de la frontière modifie la répartition entre les deux Etats d'une partie du bassin versant¹.**

En outre, **il n'existe pas actuellement de protocole de gestion commune de l'eau entre les deux Etats. Or, la France subit, en ce domaine, les conséquences des actions de la Principauté voisine**, située en amont, tout en étant contrainte par la directive cadre sur l'eau de maintenir le bon état écologique de ses cours d'eau.

Afin de se conformer à ses obligations communautaires, la France doit être en mesure de garantir à tout moment le maintien d'un débit suffisant dans les cours d'eaux. C'est l'objet du présent accord.

Seule une gestion commune permet de garantir le respect de ses obligations. En son absence, la tentation pourrait être grande, pour l'une ou l'autre partie, de prélever de l'eau, afin notamment d'alimenter des canons à neige, au-delà des limites prévues par l'accord qui permettent de respecter le milieu aquatique.

¹ Dans le cadre du litige concernant le Clot des Abelletes, la cartographie française attribuait la totalité du lac à la France alors que la cartographie andorrane attribuait la moitié du lac à chacun des deux pays. Ainsi que le mentionne l'étude d'impact, « le captage de cette source par la station du Pas de la Casa (paroisse andorrane d'Encamp) avait provoqué une vive réaction de la commune française de Porta, au domaine privé de laquelle appartient la zone contestée. Un télésiège et un téléski andorran ont ensuite empiété sur le territoire cadastré de cette commune. »

La volonté d'aborder la question de la gestion de l'eau parallèlement à celle de la délimitation de la frontière a donc conduit, en 2006, à la constitution d'un groupe de travail spécifique avec les communes d'Encamp et de Porta. En l'absence, à cette époque, d'outil permettant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, les rédacteurs du texte ont dû prévoir la « gestion des eaux communes » par un organisme spécifique de droit andorran. Ce dernier doit associer deux paroisses andorranes et deux communes françaises, sous le contrôle d'une « commission de surveillance » où sont représentés les services déconcentrés intéressés.

La dernière réunion du 9 décembre 2011, sur le tracé de la frontière ainsi que sur la gestion commune des eaux a conduit à la conclusion de l'accord.

S'agissant de l'accord sur ce bassin hydrographique, il convient de souligner que si cette exploitation conjointe des ressources en eau de tout le bassin versant permettra le contrôle de la qualité des eaux rejetées dans l'Ariège, l'accord **porte principalement sur la gestion quantitative de l'eau**.

Le régime de débit conditionne les conditions de vie indispensables à la faune et à la flore aquatiques. A cette fin, la définition d'un débit minimal, dit **débit réservé**, dans la rivière vise à garantir l'intégrité des habitats et la capacité d'auto-épuration du cours d'eau. **La gestion commune de l'eau**, prévue par l'accord, **tend à garantir le respect de ce débit réservé**. Par ailleurs, **ce débit minimal en sortie du bassin des aiguillettes est défini en fonction de la superficie du bassin versant** coté andorran, lui-même impacté par la modification du tracé de la frontière

Aux interrogations de votre rapporteur sur l'issue favorable donnée aux revendications de la Partie française, il lui a été répondu positivement en précisant que « *le principal point est la définition du débit réservé en sortie du lac d'une part puis en amont de la confluence de la Paloumère, c'est-à-dire à l'endroit où l'Ariège entre définitivement sur le territoire français. Le niveau du débit réservé à cet endroit garantit un fonctionnement satisfaisant du cours d'eau sur la partie aval, française.*

Pour mémoire, Andorre était surtout intéressée par la délimitation de la frontière, la France par l'obtention d'une garantie sur la gestion des eaux de l'Ariège. »¹

¹ Cf. réponses au questionnaire de votre rapporteur.

C. UNE COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE RENFORCÉE

S'agissant de l'accord qui vise à créer un bureau à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ), il résulte de la nécessité de mettre en place de nouveaux moyens de surveillance et de contrôle, à la suite de l'aménagement de nouvelles infrastructures routières, ouvertes à la circulation en 2002.

Andorre a souhaité modifier sa voie principale d'accès en France, afin « *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* ». ¹ La Principauté a donc construit un tunnel sous le col ainsi qu'un viaduc permettant l'accès direct à la Principauté depuis la route nationale 22.

Compte tenu des risques de contrebande dans cette nouvelle zone, les deux Etats ont convenu de mettre en place un BCNJ afin de **rassembler leurs services de contrôles douaniers et policiers sur un site unique**, sur la commune de **Porta, en territoire français, à 2,5 kilomètres de la frontière andorrane**². Selon l'étude d'impact, le trafic routier moyen transitant par cette frontière dépasse les 7 000 véhicules par jour.

Une convention bilatérale a été conclue en ce sens le 11 décembre 2001 et ratifiée en avril 2004³. Elle pose le principe de juxtaposition des contrôles, en définissant les règles générales d'organisation des contrôles douaniers et policiers conjoints⁴.

Le présent accord, par échange de lettres, intervient en application des stipulations de la convention cadre de 2001. Portant création du BCJN de Porta, il permet tant aux touristes, aux transporteurs qu'aux professionnels du commerce international de satisfaire en un seul et même point, à l'ensemble de leurs obligations légales et réglementaires nécessaires par le franchissement de la frontière.

¹ Cf. étude d'impact jointe au projet de loi n°260 (2013-2014).

² En outre, l'étude d'impact poursuit en mettant en exergue la constatation par les services douaniers français sur le site en 2011, de près de 2 200 infractions dont 74 % en matière de cigarettes et tabacs ainsi que la saisie de 14, 6 tonnes de cigarettes et tabacs.

³ Loi n° 2004-147 du 16 février 2004 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés.

⁴ La convention de 2001 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 ».

Les locaux du BCNJ de Porta ont été inaugurés fin 2010. Le montant de l'opération de construction¹ de ce BCNJ est de 17 129 402 euros, réglé à parts égales entre les deux Parties². Alors qu'il était prévu que le présent accord soit signé sur place, le jour de cette inauguration, **il a été finalement conclu en janvier et en mars 2011³ par échange de notes.**

En réponse à votre rapporteur sur les raisons pour lesquelles il a été recouru à un tel échange⁴, il a été indiqué que *« les deux procédures, signature conjointe par deux plénipotentiaires ou échange de notes, sont deux options également valables, la seconde étant généralement réservée à des accords dont le texte est assez court, ce qui est le cas ici. Un accord conclu sous forme d'échange de lettres ou de notes n'induit aucun inconvénient, si ce n'est de réduire la visibilité médiatique de la conclusion de l'accord. »*

S'agissant de l'organisation actuelle des services installés à Porta, on y compte deux services douaniers : **Porta Bureau⁵ et Porta BSE⁶** (Brigade de Surveillance Extérieure). Ils dépendent de la direction interrégionale de Montpellier ainsi que de la direction régionale de Perpignan, et sont intégrés dans la division de Cerdagne.

Le premier, le Bureau, procède aux opérations de dédouanement. En 2013, 19 630 déclarations y ont été faites.

Le second, la Brigade, effectue les contrôles douaniers sur les marchandises et les personnes au titre du Code frontières Schengen (sauf ordre d'évacuation sanitaire du préfet lié au risque d'avalanche par exemple). Selon les données communiquées par le ministère des affaires étrangères et du développement durable, la BSE de Porta consacre en moyenne 37 % de son activité au Point de Passage Frontière (PPF) de Porta, dans le cadre de ses activités de contrôles sur les personnes⁷.

¹ La maîtrise d'ouvrage a été assurée par le SAFI/GIM.

² À ce montant, il est nécessaire d'ajouter les travaux de forage rendus nécessaires afin d'assurer l'alimentation en eau de la plate-forme. La maîtrise d'ouvrage a été assurée par la direction interrégionale des douanes de Montpellier, pour un coût de 302 348 euros. La construction des installations provisoires a été financée en totalité par Andorre, soit 1 657 299,85 euros, mais leur démolition a été assurée parts égales : 178 442,32 euros (total).

³ Pour des raisons pratiques, les signataires munis de pouvoirs n'ont pas pu se rendre à cette inauguration.

⁴ Votre rapporteur avait relevé que l'accord relatif au BCNJ de Bariatou conclu le 13 novembre 2006 à Madrid a été signé conjointement par notre ambassadeur et le sous-secrétaire espagnol aux Affaires extérieures et à la Coopération.

⁵ Le bureau est composé de 9 agents répartis ainsi : 2 catégorie A, 6 catégorie B et 1 catégorie C.

⁶ La Brigade de Surveillance Extérieure comporte 47 agents dont 3 catégorie A, 18 catégorie B et 26 catégorie C.

⁷ Il a été précisé à votre rapporteur que « la route est constituée de trois voies de circulation à l'entrée en France et une à la sortie. Trois aubettes, toutes équipées des applications VISABIO permettant de procéder aux contrôles migratoires, sont utilisées à l'entrée et à la sortie du territoire Schengen. Les flux de véhicules empruntant le PPF s'élèvent à 6 763 véhicules par jour en moyenne (dont 4,9 % de poids lourds). Saisonnier, il fluctue entre quelques milliers de véhicules par jour en été contre quelques dizaines en hiver. » Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur.

Votre rapporteur tient à souligner que **sur le fondement de la convention cadre de 2001, le BCNJ de Porta est en activité depuis 2011**. Il était nécessaire d'assurer la continuité des contrôles en raison de l'important volume de contrebande à cette frontière. L'accord soumis à votre examen constitue la mise en œuvre fidèle de la convention cadre qui stipulait que la délimitation des Bureaux à contrôles nationaux juxtaposés ainsi que les détails pratiques de leur fonctionnement pourraient être fixés « par arrangements administratifs ».

La nécessité de solliciter l'autorisation du Parlement est, toutefois, justifiée par la rédaction de deux articles¹ qui n'ont pas été explicitement prévus par la convention cadre de 2001 et qui sont susceptibles d'intervenir dans le domaine de la loi². En l'absence de ratification, ils n'ont toujours pas été mis en œuvre à ce stade³. En revanche, les autres dispositions relevant du domaine réglementaire, ou étant prévues par la convention de 2001 ratifiée ont pu être mises en œuvre.

Le tableau, ci-dessous, concerne l'activité du service de l'administration des douanes basée sur le BCNJ de Porta⁴. Il reprend les indicateurs de performance de l'unité de la surveillance puis du bureau des opérations commerciales de l'année 2013.

¹ Cf. articles 5 et 6 de l'accord.

² Il s'agit de la liberté d'exercer une activité commerciale et de la liberté d'aller et venir.

³ Les douanes précisant qu'aucune activité commerciale n'est développée sur le site, et qu'aucune autorisation n'a été accordée en vertu de ces articles.

⁴ Il apparaît que la police nationale n'est jamais présente sur le BCNJ, la gendarmerie locale fait quelques contrôles aux alentours du lieu (alcoolémie, circulation).

Figure n° 8 : Statistiques sur les activités de police et de douanes du bureau de Porta

Code	Indicateur	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	TOTAL ANNUEL
F1	Montant des droits et taxes redressés	683	907	2 002	2 364	5 956
P1	Lutte contre les grands trafics illicites (stupéfiants, tabacs, alcools) en €	576 695	360 688	361 314	262 940	1 561 637
P1.1	Montant des saisies de stupéfiants	228	19	620	191	1 058
P1.2	Montant des saisies de tabacs et de cigarettes	560 612	337 405	327 737	243 053	1 468 807
P1.3	Montant des saisies d'alcools	15 855	23 264	32 957	19 696	91 772
P1.5	Montant des saisies de tabacs et cigarettes Douane	560 612	337 405	327 737	243 053	1 468 807
P1.9	Montant des saisies de boissons de contrebande	45	30	45		120
P2	Nombre d'articles de contrefaçons saisis				185	185
P3	Montant des sommes faisant l'objet d'un MOD ou de blanchiment de capitaux	15 040		199 850		214 890
P4	Nombre d'armes à feu saisies				2	2
P4.1	Nombre de constatations sur les armes blanches, munitions, explosifs et parties d'armes	3	6	3	1	13
P5	Nombre de contentieux hors fiscalité et grands trafics	11	8	6	3	28
P5.4	Nombre de constatations réglementation des transports	1				1
P5.5	Nombre de constatations immigration	1	1	1		3
P5.9	Nombre de constatations pierres et métaux précieux et de la garantie			1		1
P5.10	Nombre de constatations opposition à fonction	9	6	4	3	22
P5.11	Nombre de constatations vol de voiture et vol ou falsification de document		1			1
P6	Nombre de contentieux à fort enjeu en matière de lutte contre la fraude	43	33	34	28	138
P6.02	Nombre de contentieux à fort enjeu en matière de tabacs et cigarettes	43	33	32	26	134
P6.03	Nombre de contentieux à fort enjeu en matière de contrefaçons				1	1
P6.04	Nombre de contentieux à fort enjeu en matière de MOD			2		2
P6.05	Nombre de contentieux à fort enjeu en matière d'armes de guerre et de défense				1	1
P62	Nombre de contentieux à fort enjeu en matière de lutte contre la fraude (Surv)	43	33	34	28	138
P8	Indice de coopération opérationnelle	31	99	67	58	255
P8.3	Nombre de constatations de coopération interdirectionnelle	6	30	9	14	59
P8.4	Nombre de constatations de coopération infradirectionnelle	10	9	28	13	60
P8.5	Nombre de constatations de coopération interministérielle	1		4	1	6
P16	Nombre total d'informations transmises	9	5	6	1	21
P17	Nombre de contentieux réalisés sur information	1				

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

SECONDE PARTIE : DES STIPULATIONS CONFORMES AUX INTÉRÊTS DE LA PARTIE FRANÇAISE

Les trois accords soumis à votre examen dans le cadre de l'adoption des projets de loi visant à les approuver traduisent la même volonté de préciser et renforcer la coopération franco-andorrane.

En l'absence de texte, ils viennent définir respectivement le tracé de la frontière, les modalités de la gestion commune des eaux du bassin hydrographique de l'Ariège ainsi que celles de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière dans le cadre de la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés.

I. LA DÉLIMITATION FORMELLE DE LA FRONTIÈRE

Composé de cinq articles, l'accord portant délimitation de la frontière commune franco-andorrane définit cette dernière avec précision d'Ouest en Est, dans son **article 1^{er}**.

Figure n° 9 : Nouveau tracé de la frontière franco andorrane

« En partant du point séparatif trinational de la frontière de l'Espagne, d'Andorre et de la France, situé au Pic de Médécourbe ou Medacorba, la frontière suit d'abord la crête principale des Pyrénées sur quarante kilomètres environ jusqu'au Pic de la Cabaneta, suivant la ligne de partage des eaux qui passe notamment entre le Col de Joclar ou collada de Juclà et le Col de l'Albe, au sud du Pic de Ruf ;

La frontière suit ensuite vers l'est - sud-est la limite septentrionale de la Soulane d'Andorre ou la Solana jusqu'au Cap de la Palomera en ce point la frontière quitte la ligne de partage des eaux et descend en ligne droite jusqu'au point de coordonnées : X = 554 553 - Y = 31 298, puis continue en ligne droite vers la source du ruisseau de la Paloumère ou Palomera, dont elle suit le cours jusqu'à la rivière Ariège ;

En partant de ce point, la frontière rejoint le milieu du lit principal de la rivière Ariège, qu'elle suit jusqu'à la section décrite par le plan joint au Traité du 12 septembre 2000, en amont de laquelle la frontière suit à nouveau l'Ariège, du Pas de la Casa jusqu'à l'Etang de Fontnegra (estany de les Abelletes) qu'elle coupe en son milieu par une ligne droite allant du point de coordonnées : X = 550 413,99 - Y = 25 773,85 au point de coordonnées : X = 550 437,11 - Y = 25 520,27 puis elle continue par des lignes droites entre les points : X = 550 410,00 - Y = 25 500,00 - X = 550 364,07 - Y = 25 499,00 - X = 550 283,43 - Y = 25 641,21 puis elle suit le sentier laissé en territoire français en passant par les points : X = 550 271,00 - Y = 25 634,00 - X = 550 268,70 - Y = 25 614,77 - X = 550 258,46 - Y = 25 572,38 - X = 550 253,96 - Y = 25 513,34 - X = 550 226,57 - Y = 25 448,96 - X = 550 197,00 - Y = 25 400,00 - X = 550 197,00 - Y = 25 373,00 - X = 550 195,00 - Y = 25 368,00 ;

Elle passe à l'est de la station de captage puis poursuit en bordure de la piste de ski laissée en territoire andorran, à proximité des points de coordonnées : X = 550 118,39 - Y = 25 318,15 - X = 550 102,11 - Y = 25 289,75 - X = 550 070,20 - Y = 25 241,49

puis va en ligne droite, à l'ouest du chemin du Col des Isards laissé en territoire français entre les points de coordonnées : X = 550 053,64 - Y = 25 171,90 - X = 550 043,84 - Y = 24 940,96 - X = 550 116,40 - Y = 24 693,80 à partir duquel elle remonte en direction du sud - sud-est la crête venant du Col des Isards jusqu'au point où elle rejoint la crête principale des Pyrénées ;

Elle suit cette ligne de partage des eaux vers l'ouest jusqu'au sommet nord du Pic d'Envalira puis continue le long de la crête, d'abord vers le sud puis le sud-ouest jusqu'au point culminant (Pic Negre d'Envalira). La frontière descend alors vers le sud-est, suivant la ligne de partage des eaux qui s'infléchit vers le sud et devient une crête bien marquée allant jusqu'à la portella Blanca d'Andorra, où se trouve la borne 427 de la frontière franco-espagnole. »

Source : Extrait de l'article 1^{er} de l'accord portant délimitation de la frontière

L'article 2 instaure une commission d'abornement. Elle a pour mission de matérialiser sur le terrain la ligne frontière par l'installation de bornes. Elle est également chargée de la mise au point des fichiers de coordonnées géographiques dans le système européen ETRS89.

Cette commission d'abornement est composée de quatre membres, à parité entre les représentants de la Partie française et de celle andorrane. Ses travaux débiteront, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du présent accord. L'article précité précise que le coût de la fabrication et de l'installation des bornes est réparti pour moitié entre les deux Gouvernements, « *selon des modalités à définir par voie diplomatique* ».

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'impact de l'accord sur les sites Natura 2000¹. Il apparaît que deux sites, correspondant à des espaces de montagne à haute valeur environnementale, existent à proximité de la frontière actuelle et voient leur superficie modifiée par la nouvelle délimitation de la frontière. Il s'agit de Vallée de l'Aston (14 962 hectares augmenté de cinq hectares) et du Capcir-Carlit-Campcardos (39 688 hectares - réduits de vingt-sept hectares).

Ainsi que le souligne l'étude d'impact², la France devrait modifier les contours des sites en question, en informer la Commission européenne³ et reprendre les arrêtés ministériels de désignation correspondants afin de remplacer la carte annexée à l'arrêté par une édition plus récente montrant le nouveau tracé de la frontière.

¹ Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels désignés par les États membres de l'Union européenne au titre des directives « Habitats » et « Oiseaux ». Les sites sont identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1758 sites, chacun étant délimité géographiquement par arrêté ministériel et notifié à la Commission européenne.

² Cf. étude d'impact du projet de loi n° 262 (2013-2014).

³ La nouvelle surface ne devrait être notifiée à la Commission Européenne que si cette obligation n'est pas satisfaite par la mise à disposition des données numériques dans le cadre de la directive INSPIRE.

Toutefois, il a été indiqué à votre rapporteur que « *compte-tenu d'une part de l'échelle des cartes jointes aux arrêtés et d'autre part des très faibles modifications de surface en proportion apportées aux deux sites concernés, cette modification de l'arrêté ne sera peut-être pas nécessaire: les cartes actuelles¹ ne peuvent laisser penser que la limite de la zone différerait de la frontière en vigueur* ». ²

Enfin, **s'agissant de la résolution des différents éventuels**, ceux apparus au sein de la commission et relevant de sa compétence de la commission sont réglés dans le cadre de « *consultations par voie diplomatique* »³. Quant aux divergences relatives à l'application ou à l'interprétation de l'Accord, elles sont réglées « *à l'amiable entre les Parties* », aux termes de **l'article 3**.

II. LA GESTION COMMUNE DES EAUX DU BASSIN DE L'ARIÈGE

Composé de treize articles, et conclu pour une durée illimitée⁴, l'accord relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège a pour objet de « *mettre et d'exploiter en commun les ressources en eau du bassin des sources de l'Ariège, conformément aux principes de réciprocité, de bonne volonté et de bon voisinage* »⁵

Ainsi, il pose à **l'article 1^{er}** le principe de la gestion commune des ressources en eaux aux fins de « *l'utilisation rationnelle et maîtrisée des eaux d'usage commun.* »

Ces dernières sont définies à **l'article 2** comme étant « *les eaux du bassin hydrographique des sources de l'Ariège, [...], comprenant les eaux de l'étang des Abelletes et toutes celles qui alimentent la rivière Ariège jusqu'à sa confluence avec le ruisseau de la Paloumère.* »

Ainsi que le précise l'exposé des motifs « *[l'accord] prévoit l'exploitation conjointe des ressources en eau de tout le bassin versant, au profit de la station andorrane du Pas de la Casa et d'une éventuelle unité touristique nouvelle du côté français qui permettrait de relier le domaine skiable andorran et celui de Port-Puymorens ; il doit permettre le contrôle de la qualité des eaux rejetées dans l'Ariège.* »⁶

¹ Cartes consultables sur <http://inpn.mnhn.fr/telechargement/cartes-et-information-geographique/nat/natura>.

² In. Réponses au questionnaire de votre rapporteur.

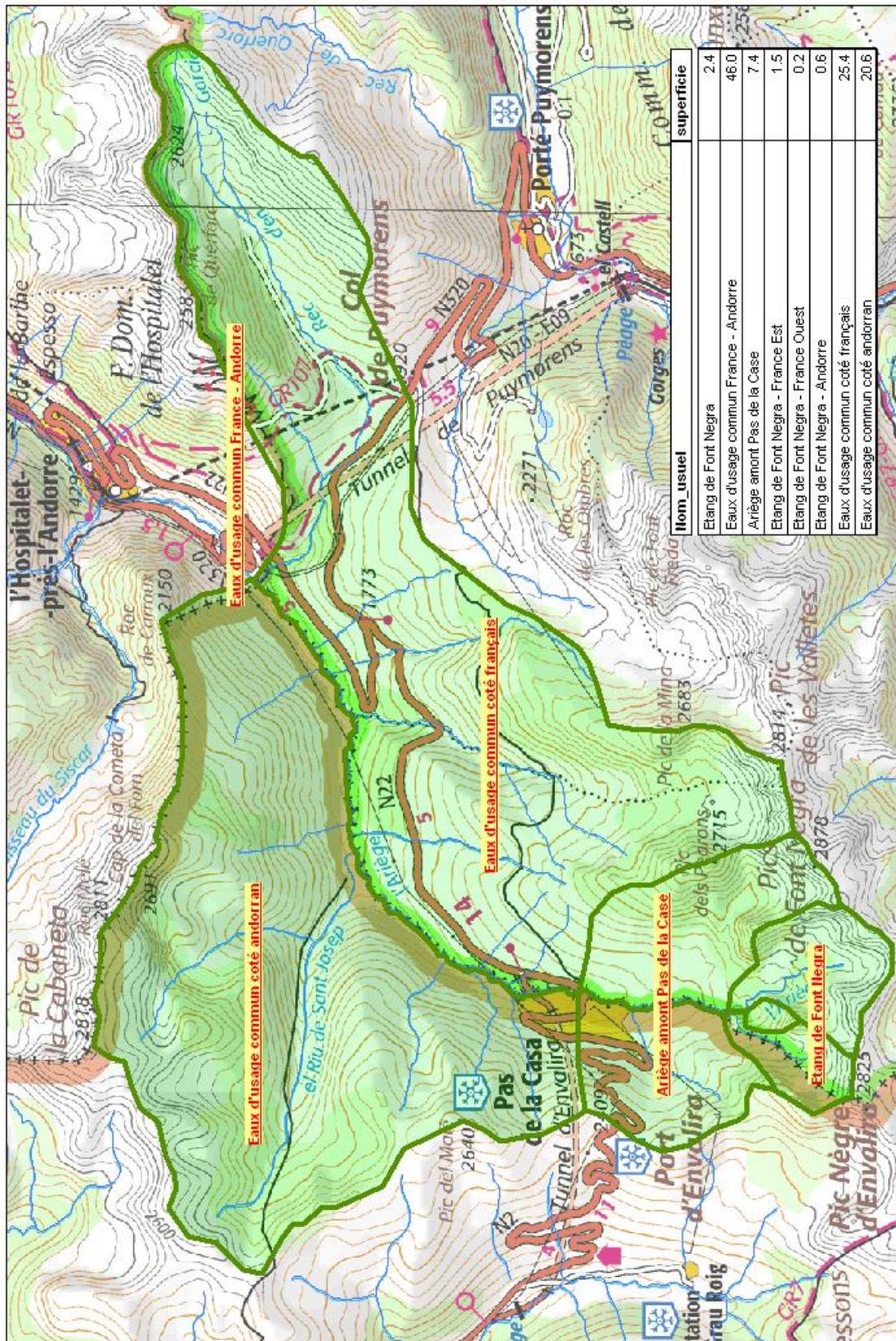
³ Cf. paragraphe 2 de l'article 2 de l'Accord « Frontière ».

⁴ Cf. paragraphe 1 de l'article 13 de l'Accord « Bassin ».

⁵ Cf. Préambule de l'Accord « Bassin ».

⁶ Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 261 (2013-2014).

Figure n° 10 : Délimitation du bassin hydrographique de l'Ariège



Source : article 2 du projet de loi.

Il convient de souligner que **l'accord ne prévoit pas l'exploitation conjointe des ressources en eau au profit des stations de ski.**

Son objectif est, au contraire, de **s'assurer que l'on préserve un débit minimum dans la rivière à l'entrée du territoire français¹**, comme prévu dans **les articles 2 et 3²** de l'accord, afin garantir le bon état écologique du cours d'eau.

En effet, au titre des **modalités de la gestion des eaux d'usage commun³**, l'article 3 **fixe le débit minimal dans la rivière permettant de contrôler la qualité de l'eau** qui arrive par la rivière de l'Ariège à destination du bassin de la Garonne ainsi que du bassin de l'Ebre.

C'est pourquoi ledit article 3⁴ du texte de l'accord prévoit l'interdiction d'exporter les eaux du bassin hydrographique vers un autre bassin. En outre, les eaux doivent être affectées *« aux usages domestiques, la priorité étant donnée à l'eau potable »*⁵. Il est même précisé que *« les Parties excluent toute affectation des eaux d'usage commun aux canons à neige »*.

Il impose également de traiter les eaux usées, conformément aux dispositions les plus exigeantes dans la législation applicable de chaque Partie en termes de protection de l'environnement⁶. D'une manière générale, ainsi que le souligne l'étude d'impact, *« l'exploitation doit se conformer aux normes sur l'eau des Parties, notamment en ce qui concerne la réserve de débit, étant entendu que la norme la plus contraignante est appliquée. »*⁷

La définition du débit réservé a été conçue sur une logique du dixième du débit interannuel, conformément à la réglementation française. Les dispositions qui s'appliquent en matière de traitement des eaux usées sont celles résultant de la directive « eaux résiduaires urbaines »⁸ qui fixe notamment des normes de rejet dans le milieu naturel des eaux d'épuration.

¹ Confluence de la Paloumère.

² Cf. *paragraphe c de l'article 3 de l'accord « Bassin »*.

³ *Ainsi, les Parties bénéficient mutuellement d'un accès et d'une « utilisation des eaux d'usage commun de façon libre et équitable en fonction de la population concernée » Cf. paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord « Bassin ».*

⁴ Cf. *paragraphe 3 de l'article 3 de l'accord « Bassin »*.

⁵ Cf. *paragraphe 4 de l'article 3 de l'accord « Bassin »*.

⁶ Cf. *paragraphe 6 de l'article 3 de l'accord « Bassin »*.

⁷ Cf. *étude d'impact du projet de loi n° 261 (2013-2014)*.

⁸ Cf. *Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.* « Elle impose des obligations de collecte et de traitement des eaux usées. Les niveaux de traitement requis et les dates d'échéance de mise en conformité sont fixés en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu récepteur du rejet final. » *Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.*

L'article 4 attribue la gestion des eaux communes à un exploitant de droit andorran dont le siège est en Andorre¹. Il est géré paritairement par les communes françaises et les paroisses andorranes qui sont concernées par le captage des eaux du bassin hydrographique².

Aux interrogations de votre rapporteur sur les raisons de ce choix, il a été indiqué que seuls les Andorrans exploitent actuellement la ressource pour l'alimentation du Pas de la Casa en eau potable.

Son budget, qui doit être équilibré, est financé par la facturation de l'eau³. Conformément à **l'article 6**, l'exploitant établit, dès l'entrée en vigueur de l'accord, un **inventaire** des installations de captage existant sur l'ensemble du bassin⁴.

L'article 5 instaure une **commission de surveillance**, composée de six membres, dont la mission est de suivre « *les questions liées à la sécurité, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement, ainsi que la modernisation des installations de captage et de mesure du débit réservé* »⁵.

A ce titre, elle **décide de la mise en service des ouvrages** qui sont entretenus par l'exploitant, aux termes de l'article 9. Elle peut également demander, sur la base de l'inventaire des installations de captage, de **réaménager** ces dernières. Les frais qui s'ensuivent sont pris en charge par les collectivités territoriales gérant l'exploitant, proportionnellement à leur consommation en eau.⁶ En outre, elle **approuve les programmes** et projets de travaux concernant les captages⁷.

Dans le cadre de son contrôle de l'exploitant, un état de la consommation de l'eau par ce dernier lui est communiqué, conformément à **l'article 10**.

Enfin, la commission peut être saisie, en cas d'urgence⁸ de tout dysfonctionnement ou de toute situation présentant, pour des causes naturelles ou humaines, une menace à l'équilibre hydrique ou écologique de la zone concernée⁹.

¹ Rappelons qu'il n'y avait pas alors d'outil permettant une collaboration transfrontalière entre communes françaises et andorranes.

² Cf. paragraphe 3 de l'article 4 de l'accord « Bassin ».

³ Cf. paragraphe 5 de l'article 4 de l'accord « Bassin ».

⁴ Cf. premier alinéa de l'article 6 de l'accord « Bassin ».

⁵ Cf. paragraphe 1 de l'article 5 de l'accord « Bassin ».

⁶ Cf. second alinéa de l'article 6 de l'accord « Bassin ». Notons que Nonobstant les pouvoirs de la commission, les Parties peuvent convenir de la réalisation, en tant que de besoin, de nouvelles installations destinées au captage des eaux, aux termes de l'article 7. Les projets et plans nécessaires aux travaux prévus aux articles 6 et 7 sont élaborés par l'exploitant, aux termes de l'article 8.

⁷ Cf. paragraphe 2 de l'article 5 de l'accord « Bassin ».

⁸ La réunion a lieu à la demande de trois de ses membres avec préavis de 48 heures.

⁹ Cf. paragraphe 3 de l'article 5 de l'accord « Bassin ».

III. LA CRÉATION DU BUREAU À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS À PORTA

L'échange des deux notes (cf. Annexe), soit la note verbale française du 13 janvier 2011 ainsi que la réponse andorrane du 10 mars 2011, **constituent l'accord intergouvernemental portant création du BCNJ de Porta.**

Elles se limitent à indiquer que les dispositions qui figurent en annexes de ces notes et à recueillir l'agrément des deux gouvernements respectifs. Ces dernières comprennent les **stipulations traditionnelles en matière de création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés.**

La création d'un tel bureau tend à regrouper les services de contrôle des deux Etats Parties en un point unique. Leurs agents respectifs sont habilités à exercer leurs fonctions sur ce site, en appliquant leur réglementation nationale, de manière à **effectuer en un seul et même lieu l'ensemble des formalités exigées par le franchissement de la frontière,** dans un sens comme dans l'autre.

À cet effet, **l'article 1^{er}** détermine le lieu de création sur le territoire français du bureau à contrôles nationaux juxtaposés. Il définit le champ d'application des contrôles qui peuvent y être effectués. Leurs modalités d'exercice sont définies à **l'article 3.** Quant aux secteurs **dédiés à l'exercice de ces contrôles,** ils sont précisés à **l'article 2.**

Les autorités compétentes sont définies aux articles 4 et 7¹. **Les modalités de fonctionnement des installations du bureau à contrôles nationaux juxtaposés sont déterminées par les administrations** compétentes des deux États, en application de l'article 17 de la convention du 11 décembre 2001. Nonobstant l'article précité, **l'article 5 organise le régime d'autorisation d'accès des 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 expresse 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.

Aux termes de cet accord, **les services douaniers du BCNJ de Porta exerce un contrôle sur les marchandises et les personnes,** au titre respectivement de la réglementation douanière et du Code frontières Schengen².

¹ L'article 7 traite des situations d'urgence en désignant 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.

² Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

Il permet de se conformer aux obligations migratoires imposées par l'article 5 dudit code, ainsi qu'aux vérifications effectuées à la frontière conformément à l'article 7 du code¹.

C'est pourquoi sont présentes sur ce site aussi bien **la branche surveillance**, chargée de la lutte contre la fraude et de l'immigration illégale **que celle des opérations commerciales**, compétente en matière de dédouanement et de transit de marchandises.

En outre, **le présent accord autorise les agents de la Partie andorrane** à effectuer, sur le sol français, les contrôles et opérations prévus au titre des lois andorranes.

S'agissant de **la portée de ces stipulations**, l'étude d'impact souligne² que « *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* ». En effet, la coopération avec la police et la douane andorrane s'est effectivement resserrée depuis le regroupement au BCNJ de Porta.

La proximité des administrations favorise l'échange d'informations et permet une meilleure communication et coopération entre unités. Elles peuvent partager des retours d'expériences portant sur la typologie de leurs contrôles (profilage positif, découverte de caches aménagées), ou informer l'utilisateur quant à ses obligations douanières à l'entrée et à la sortie des territoires respectifs.

¹ L'article 7 dispose que « 1. Les mouvements transfrontaliers aux frontières extérieures font l'objet de vérifications de la part des garde-frontières. Les vérifications sont effectuées conformément au présent chapitre. Les vérifications peuvent également porter sur les moyens de transport des personnes franchissant la frontière et les objets en leur possession. Si des fouilles sont effectuées, le droit national de l'État membre concerné s'applique.

2. Toutes les personnes font l'objet d'une vérification minimale visant à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Cette vérification minimale consiste en un examen simple et rapide de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon, le cas échéant en recourant à des dispositifs techniques et en consultant, dans les bases de données pertinentes, les informations relatives, exclusivement, aux documents volés, détournés, égarés et invalidés. [...]

3. À l'entrée et à la sortie, les ressortissants des pays tiers sont soumis à une vérification approfondie. a) La vérification approfondie à l'entrée comporte la vérification des conditions d'entrée fixées à l'article 5, paragraphe 1, ainsi que, le cas échéant, des documents autorisant le séjour et l'exercice d'une activité professionnelle. Cette vérification comprend un examen détaillé des éléments suivants: la vérification que le ressortissant du pays tiers est en possession, pour franchir la frontière, d'un document valable et qui n'est pas arrivé à expiration, et que ce document est accompagné, le cas échéant, du visa ou du permis de séjour requis; ii) l'examen approfondi du document de voyage à la recherche d'indices de falsification ou de contrefaçon; [...]

² Cf. *fiche d'impact du projet de loi n° 260 (2013-2014)*.

Les fonctionnaires se prêtent mutuellement assistance en cas de difficultés, notamment durant la nuit ou lors de passages forcés opérés par les trafiquants. Des opérations de contrôles conjointes sont effectuées...

En ce qui concerne le règlement des différends, l'article 10 prévoit l'organisation de négociations directes ou la mise en œuvre de la voie diplomatique.

Enfin, les notes précisent que l'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* ».

CONCLUSION

Les trois accords soumis à votre examen sont intrinsèquement liés. Ils tendent à renforcer les relations franco-andorranes.

En premier lieu, l'accord portant délimitation de la frontière met fin à des divergences sur le tracé de cette dernière qui sont apparues en 1976. **En l'absence d'autorisation de ratification de l'accord portant délimitation de la frontière**, cette dernière ne serait toujours pas fixée de manière incontestable.

En deuxième lieu, cet accord « frontière » a conduit à la conclusion d'un autre accord, visant à assurer une gestion durable et équitable des prélèvements des **eaux** de l'Ariège, dont une partie du cours constitue une portion de la frontière entre la France et Andorre.

L'apport de cette convention s'avère essentielle à la bonne gestion des eaux qui ne peut s'organiser que par bassin versant. Celui de l'Ariège étant partagé entre les deux Etats, l'absence d'accord constitue une source potentielle de conflit entre la France et Andorre quant aux prélèvements d'eau et sur la gestion des rejets. L'accord offre une garantie sur le maintien du débit réservé à l'entrée du cours d'eau en France, et en conséquence sur le maintien de son bon état écologique.

En dernier lieu, la réflexion menée sur le tracé de la frontière a conduit naturellement à celle portant sur la mise en œuvre de synergies dans le cadre de son contrôle. L'accord portant la création d'un Bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta permet aux deux branches de contrôle, celle des douanes ainsi que celle des opérations commerciales et surveillance, d'agir en complémentarité, en étant regroupées sur le même site. Il tend non seulement à améliorer les conditions de travail, mais également créer des synergies et économies d'échelle. Ces dernières peuvent concerner l'organisation des services comme la qualité du travail des fonctionnaires ainsi que la qualité du service rendu aux usagers.

La Partie andorrane a d'ores et déjà procédé à la ratification des trois accords. Elle a informé l'ambassade de France en Andorre, le 19 décembre 2011, du dépôt de son instrument de ratification des échanges de lettres portant création du BCNJ. Elle a par ailleurs approuvé le 12 juillet 2012, les deux conventions relatives au tracé de la frontière et à la gestion des eaux. Il vous appartient donc d'achever la procédure d'autorisation de ratification.

C'est pourquoi, votre rapporteur vous propose d'adopter les projets de loi **n° 260** (2013-2014), **n° 261** (2013 - 2014) et **n° 262** (2013-2014) autorisant respectivement l'approbation des accords 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 ;

- relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège ;

- et portant délimitation de la frontière.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 10 décembre 2014, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Joël Guerriau, rapporteur sur les **projets de loi** :

- **n° 260** (2013-2014) 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 ;

- **n° 261** (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège ;

- **n° 262** (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre portant délimitation de la frontière.

À l'issue de la présentation du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

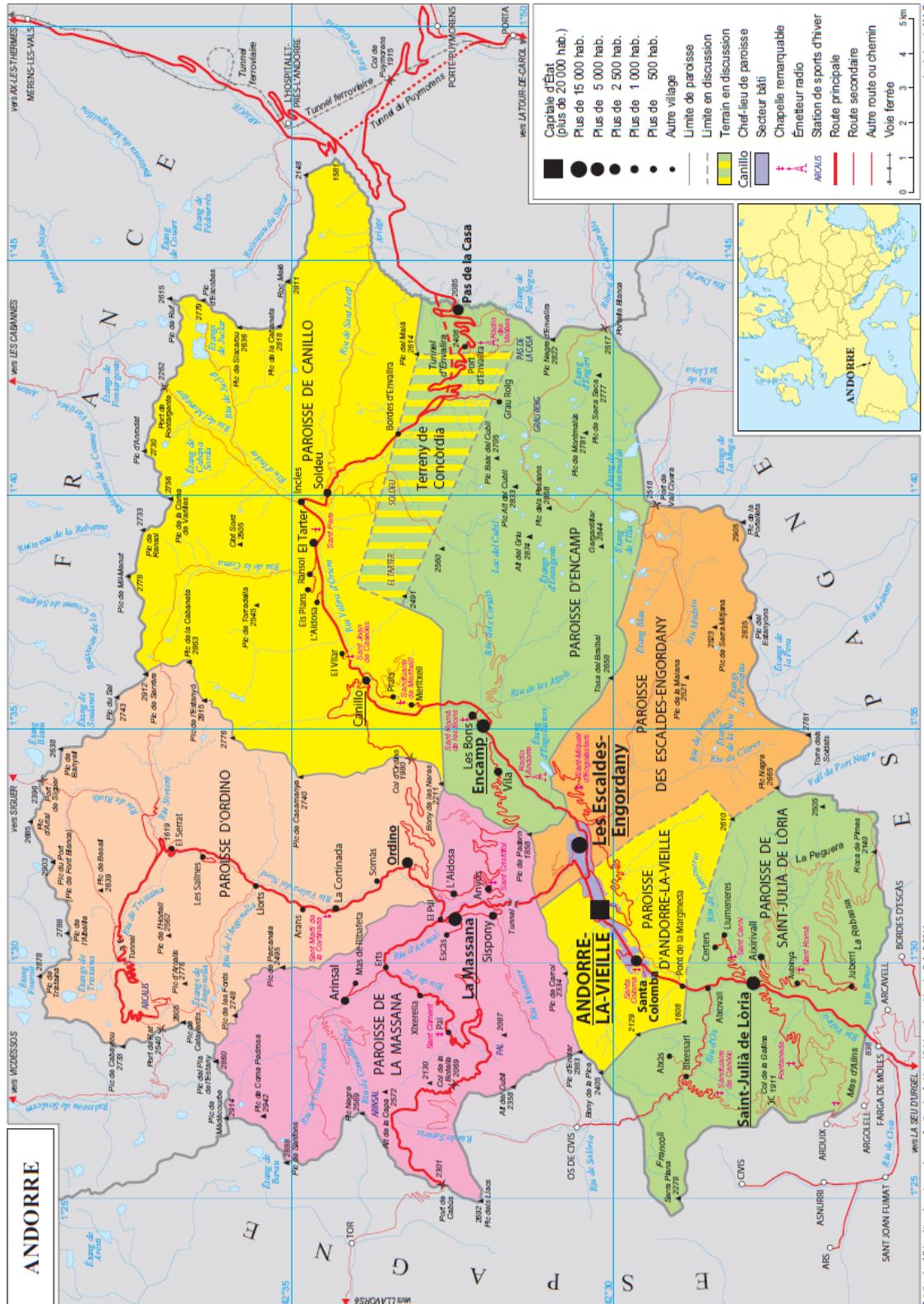
La Conférence des Présidents a décidé que ce texte ferait l'objet d'une **procédure d'examen simplifié** en séance publique, en application des dispositions de **l'article 47 *decies* du règlement du Sénat**.

ANNEXE I - TABLEAU DE DONNÉES SYNTHÉTIQUES SUR LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE

Nom officiel	Principauté d'Andorre
Nature du régime	Co-principauté parlementaire
Chef du Gouvernement	M. Antoni MARTI PETIT
Superficie	468 km ²
Capitale	Andorre-la-Vieille
Langue officielle	Catalan
Monnaie	Euro
Fêtes nationales	8 septembre, fête de la Vierge de Meritxell et 14 mars, jour de la Constitution
Population (2012)	76 246 habitants dont 49 % d'Andorrans, 25 % d'Espagnols, 14 % de Portugais, 4 % de Français, et 8 % autres
Croissance démographique	0,17 %
Religion	Catholique prédominante
Indice de développement humain	0,846
PIB (2012)	2,5 milliards d'euros
PIB par habitant (2012)	35 952 €
Taux de croissance (2012)	- 1,4 % (2011 : - 1,8 %)
Taux de chômage (2012)	4 % (2011 : 2,9 %) - CIA World Factbook
Taux d'inflation (2012)	1,1 %
Solde budgétaire (2012)	- 1,6 % (2011 : - 2 %)
Dette publique (2012)	41,1 % du PIB (2011 : 35 %)
Balance commerciale (2012)	- 1032 milliards d'euros
Principaux clients	Espagne, France, Allemagne, Italie
Principaux fournisseurs	Espagne, France
Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB	- Agriculture : 1 % - Industrie : 13 % - Services : 86 %
Exportations de la France vers Andorre (2012)	190 millions d'euros (2011 : 200 millions d'euros)
Importations françaises en provenance d'Andorre (2011)	13 millions d'euros
Communauté française en Andorre	3695 personnes
Communauté andorrane en France	437 personnes

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

ANNEXE II - CARTE GÉOGRAPHIQUE DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE



Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

ANNEXE III - PRINCIPAUX ÉLÉMENTS HISTORIQUES, GÉOGRAPHIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES RELATIFS À LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE

Éléments disponibles sur le site du ministère des affaires étrangères et du développement international.

I. GÉOGRAPHIE

En raison de sa localisation dans le massif des Pyrénées orientales, Andorre est constituée principalement de montagnes élevées d'une hauteur moyenne de 1 997 mètres, dont le point le plus élevé est la Coma Pedrosa, à 2 942 mètres. Le territoire est divisé en trois vallées étroites en forme de Y qui se regroupent en une seule suivant le courant principal, la rivière Valira, coulant vers la Catalogne.

II. HISTOIRE INSTITUTIONNELLE

Le contrôle du territoire est passé des comtes d'Urgell, puis des Evêques du diocèse d'Urgell, aux comtes de Foix. Les deux coseigneurs (laïc et ecclésiastique) se sont affrontés à de multiples occasions à propos de leurs droits sur les vallées d'Andorre. En 1278, le conflit a été résolu par la signature d'un traité instaurant la souveraineté partagée (paréage) d'Andorre entre le comte de Foix et l'Evêque d'Urgell.

Les années passant, le titre a été transmis aux rois de Navarre puis au roi de France Henri IV. Un édit de 1607 a établi le chef de l'État français et l'Evêque d'Urgell comme co-princes d'Andorre.

La Principauté d'Andorre est un Etat de droit, démocratique et social, qui a maintenu la structure de la co-Principauté, partagée entre l'Espagne et la France, héritage de la signature des «Paréages».

La Principauté a adopté, le 14 mars 1993 par référendum, une Constitution qui fait du pays une co-Principauté parlementaire, un Etat indépendant, souverain, reconnu internationalement. La même année, Andorre a signé avec la France et l'Espagne un traité tripartite. Les deux co-Princes d'Andorre sont actuellement Monseigneur Joan Enric Vives, Evêque d'Urgell et Monsieur François Hollande, Président de la République française. Ils sont d'une façon conjointe et indivise le chef de l'Etat.

Le Parlement, dénommé Consell General, exerce le pouvoir législatif, approuve les budgets de l'Etat, promeut et contrôle l'action politique du gouvernement. Il comprend entre 28 et 42 conseillers, élus pour quatre ans (28 actuellement).

Le gouvernement, responsable devant le Parlement, dispose de l'initiative législative, conjointement avec le Conseil général. Il dirige l'administration de l'Etat et dispose du pouvoir réglementaire. Le territoire est partagé en 7 paroisses (Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorre-la-Vieille, Sant Julià de Lòria et Escaldes-Engordany), dirigées chacune par un consul.

III. POLITIQUE INTÉRIEURE

Deux ans avant l'échéance normale, des élections législatives anticipées ont été organisées le 3 avril 2011, à la suite du rejet par le parlement andorran du projet de loi de Finances. Une alternance politique s'en est suivie avec l'arrivée au pouvoir de la coalition de droite andorrane, les « Démocrates pour Andorre »¹.

« Avec une large majorité au parlement, M. Marti a toute latitude pour mener à bien les réformes envisagées. De plus, très consensuel, il a indiqué qu'il souhaitait « trouver des accords avec l'opposition sur les grands sujets ». Son action gouvernementale s'inscrit dans le prolongement des efforts réalisés par les socio-démocrates pour aligner les institutions andorranes sur les normes européennes, notamment en matière fiscale (échange de renseignements en matière fiscale, renforcement de la fiscalité directe, création d'une TVA). Le gouvernement cherche aussi à mettre en œuvre une réforme de l'Etat modifiant la répartition des compétences et des ressources budgétaires entre l'Etat et les communes. »²

Les élections municipales du 4 décembre 2011 ont confirmé la tendance des deux principales forces politiques de la principauté enregistrée aux dernières législatives.

IV. SITUATION ÉCONOMIQUE

La principauté d'Andorre est un pays prospère qui enregistrait en 2012 un PIB de 2,5 milliards d'euros et un PIB par habitant de 35 952 euros. Les experts internationaux considèrent que les structures de l'économie sont plutôt bonnes : la note donnée à Andorre en 2012 par les agences de notation a été maintenue et non dégradée, comme celle de l'Espagne, par exemple.

Au total, c'est environ les 2/3 de la population andorrane active qui vit des activités du commerce, du tourisme et des services.

¹ Avec 55,2 % des voix, la coalition de la droite andorrane les « Démocrates pour Andorre » a obtenu 21 des 28 sièges que compte le parlement. Le parti socialiste, avec 34,8 % des voix, n'a obtenu que 6 sièges. Le vainqueur de ce scrutin est le leader de la droite andorrane, M. Antoni Marti, chef de file des « Démocrates pour Andorre ».

² <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/andorre/presentation-d-andorre/>

Très dépendante de l'extérieur, et en particulier de ses voisins espagnols et français, la principauté n'a cependant pas été épargnée par les retombées d'une crise qui touche le monde entier. Elles ont accentué le ralentissement économique perceptible au cours de ces dernières années dans le commerce, la banque, la construction et même le tourisme. A cela s'ajoute un endettement public en constante hausse (41 % du PIB en 2012). Les principaux partenaires commerciaux d'Andorre sont les Etats membres de l'Union européenne, avec qui la principauté réalise plus de 95 % de ses exportations. La provenance des importations en 2011 était, à plus de 90 %, européenne.

Sur le plan fiscal, après la signature, en 2009 et 2010, de vingt accords relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale, avec notamment, la France, l'Espagne, l'Australie, l'Allemagne, et les Etats-Unis, Andorre est sortie de la liste grise des paradis fiscaux non coopératifs de l'OCDE, qui exige pour cela la conclusion d'un minimum de douze accords.

Par ailleurs, la Principauté d'Andorre qui se distinguait jusque fin 2010 par un système fiscal où il n'existait pas de système d'imposition directe sur le revenu des personnes physiques, sur les bénéfices commerciaux, ni sur le patrimoine, a commencé à se doter d'un cadre fiscal plus moderne. La Principauté a introduit, fin 2010, une fiscalité directe (sur les bénéfices des sociétés, les revenus des activités économiques et l'ensemble des revenus des non-résidents). Cette législation s'est appliquée à compter du 1^{er} janvier 2012. Une loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à un taux de 4,5 % est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il est enfin prévu d'introduire, courant 2014, un impôt sur les revenus des personnes physiques (avec un taux unique fixé à 10%).

Les autorités andorranes ont décidé d'ouvrir sans restriction leurs frontières économiques. Dans ce contexte, le parlement a voté, le 18 juillet 2012, une « loi sur le capital étranger » qui stipule que 100 % du capital des sociétés commerciales peuvent désormais être détenus par une société ou un ressortissant étranger. Pour encourager l'installation d'entreprises exportatrices en Andorre, les autorités entendent négocier des accords de non-double imposition avec leurs principaux partenaires.

La Principauté d'Andorre a signé, le 5 novembre 2013, une convention multilatérale de l'OCDE portant sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre la fraude fiscale internationale. Andorre devient ainsi le soixantième signataire de ce texte, que le micro-Etat doit encore ratifier. La « Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale », renforce la coopération entre les administrations des pays signataires, lesquelles s'engagent à échanger leurs informations ou encore à organiser des contrôles simultanés.

V. POLITIQUE EXTÉRIEURE

La principauté a établi des relations diplomatiques avec 129 Etats. Elle a signé en 1993 avec la France et l'Espagne un traité tripartite qui lui apporte une garantie en cas de menace ou de violation de sa souveraineté ou de l'intégrité de son territoire, ainsi que la faculté de se faire représenter auprès de pays tiers par la France ou l'Espagne.

La principauté, dont le catalan est la seule langue officielle (et où le français serait en relatif recul), est membre de la Francophonie multilatérale depuis 2006. L'adhésion parallèle d'Andorre à l'OIF, aux Sommets ibéro-américains (SEGIB) et à l'Union latine témoigne de son engagement en faveur de la diversité culturelle et linguistique.

Le 28 juillet 1993, Andorre est devenue le 184^e Etat membre des Nations unies. Membre du groupe géographique WEOG (Europe occidentale et autres Etats), le pays apporte sa voix à la France dans les élections des différents organes du système des Nations unies.

Andorre a pour la première fois la présidence d'une organisation internationale puisqu'elle a présidé, du 9 novembre 2012 au 31 mai 2013, le conseil de l'Europe. Elle a essentiellement axé les priorités de sa présidence sur la promotion et la défense des droits de l'homme.

La principauté d'Andorre soutient en général la position de la France dans les instances internationales, sauf quand elle entre en conflit avec la position de l'Espagne, auquel cas les autorités andorranes préfèrent s'abstenir. A noter que le gouvernement d'Antoni Marti a donné des signes tangibles de sa volonté de s'affranchir d'une certaine manière de l'influence tutélaire de l'Espagne.

C'est ainsi qu'en juin 2011, il a décidé de reconnaître le Kosovo, faisant le choix de s'aligner sur la position française plutôt que sur la position espagnole.

VI. ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE ANDORRE ET L'UNION EUROPÉENNE¹

Le 15 novembre 2004, l'Union Européenne a signé un Accord de coopération avec Andorre qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Les deux parties ont exprimé ainsi leur volonté de promouvoir la coopération dans le domaine de l'environnement, de la communication, de la culture, de l'éducation, des questions sociales et de santé, du transport, de la politique régionale, tout en laissant une ouverture pour d'autres domaines de coopération².

Cet Accord prévoit que l'Union européenne et la Principauté d'Andorre : *« s'engagent à développer leur coopération dans le domaine des réseaux transeuropéens concernant les transports, l'énergie et les télécommunications, ainsi que dans les domaines des transports en général. Cette coopération vise, entre autres, à promouvoir l'étude de projets d'intérêt commun respectueux de l'environnement pyrénéen. »* (Article 6).

Il prévoit également qu'Andorre et l'Union européenne *« conviennent de renforcer leur coopération régionale, en s'inscrivant dans l'esprit de la politique de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale de l'Union européenne. Dans cette optique, les voies d'action suivantes sont envisagées :*

- l'étude d'une approche concertée pour le développement des régions situées à la frontière entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre, dans le but de promouvoir une politique de l'Espace pyrénéen analogue à la politique de l'Espace alpin. Dans cet esprit, l'Union européenne proposera à la Principauté d'Andorre de s'associer à de futurs programmes de type Interreg dans les mêmes conditions que d'autres pays tiers ; [...]

- la mise en œuvre d'une coopération dans le domaine de la politique de la montagne, s'inspirant de la politique communautaire qui vise à assurer la continuité et la durabilité des exploitations agricoles, le développement économique et la préservation de l'espace naturel. » (Article 7).

¹ Source : Eléments disponibles sur le site de la mission opérationnelle transfrontalière <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/frontieres/frontieres-en-europe/frontiere-france-espagne-andorre/frontiere-france-espagne-andorre-2/>

² Source : Eléments disponibles sur le site de la mission opérationnelle transfrontalière <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/frontieres/frontieres-en-europe/frontiere-france-espagne-andorre/frontiere-france-espagne-andorre-2/>

ANNEXE IV - NOTES VERBALES PORTANT CRÉATION DU BCNJ DE PORTA



MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES

PARIS, LE 13 JAN. 2011

DIRECTION DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER
ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE

LE DIRECTEUR

FAE / SAES / CETS n° 783

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.



*Ambassade d'Andorre
51 bis rue de Boulainvilliers
75016 Paris*



AMBAIXADA DEL
PRINCIPAT D'ANDORRA

-> CES
10/3

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 (BCN.J) 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.

ANNEXE V - RAPPEL DES FRANCHISES QUANTITATIVES

Dans le cadre des contrôles sur les marchandises et les biens à l'entrée du territoire, outre la franchise en valeur de 900 euros de marchandises achetées, ou offertes en Andorre, les personnes peuvent importer en France sans formalité et sans payer de droits et taxes en deçà des franchises quantitatives. Au-delà, elles sont obligées de faire une déclaration auprès des services douaniers, et de s'acquitter des droits et taxes. Les valeurs de ces franchises sont reprises dans le tableau ci-après :

TABACS	
Cigarettes	300 unités
ou Cigarillos	150 unités
ou Cigares	75 unités
ou Tabacs à fumer	400 g
CAFÉ	
ou extraits et essences de café	1000 g
	400 g
THÉ	
ou extraits et essences de thé	200 g
	80 g
BOISSONS ALCOOLIQUES	
Vins tranquilles (non mousseux)	5 litres
et	
soit Boissons titrant plus de 22°	1,5 litre
Soit Boissons titrant 22° ou moins	3 litres
PARFUMS	
	75 g
EAUX DE TOILETTE	
	3/8 de litre
PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES	
Par voyageur âgé de 15 ans et plus	300 €
Par voyageur âgé de moins de 15 ans	150 €
Produits laitiers	
Laits en poudre	2,5 kg
Lait condensé	3 kg
Lait frais	6 kg
Beurre	1 kg
Fromage	4 kg
Sucre et sucreries	5 kg
Viande	5 kg
AUTRES MARCHANDISES	
Par voyageur âgé de 15 ans et plus	900 €
Par voyageur âgé de moins de 15 ans	450 €

Source : Eléments transmis par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

ANNEXE VI – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ **M. Pierre VERGEZ, chargé de mission**

- *Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) - Mission appui institutionnel au Conseil national de l'Information géographique.*

➤ **M. Michel BACCHUS, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts (en retraite)**

- *Représentant de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) aux réunions de la commission de la délimitation de la frontière.*

➤ **M. Jean-Philippe FABREGAS**

- *Ministère des Affaires étrangères et du développement international - Direction de l'Union européenne/Europe méditerranéenne (Portugal, Andorre).*

➤ **M. Jean-François RUBLER, chef du Bureau**

- *Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat - Direction générale des douanes et droits indirects - Organisation, Suivi de l'Activité et animation des services.*

➤ **Mme Elisabeth MELSCOET, adjointe au chef du Bureau**

- *Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des douanes et droits indirects - Affaires juridiques et contentieuses.*

➤ **M. Daniel DROZ-VINCENT, rédacteur**

- *Ministère des affaires étrangères et du développement international - Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire - Mission des conventions et de l'entraide judiciaire.*

➤ **Mme Latifa BENTIRI**

- *Ministère des Affaires étrangères et du développement international - Direction des affaires juridiques - Mission des accords et traités (DJ/TRAITES).*

➤ **M. Thierry GALIBERT**

- *Membre permanent du Conseil général de l'environnement et du développement durable.*