

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1985.

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 d'un accord entre le **Gouvernement de la République française** et le **Conseil fédéral suisse** relatif au **raccordement des autoroutes entre Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie) et Bardonnex (Genève)** (ensemble une annexe).*

Par M. Charles BOSSON,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delélis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir le numéro :

Sénat : 306 (1984-1985).

Traité et Conventions. — Suisse.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : L'accord signé à Paris le 27 septembre 1984 est la première de trois conventions internationales relatives aux opérations de raccordement des autoroutes à la frontière franco-helvétique	3
PREMIERE PARTIE. — Analyse de l'accord du 27 septembre 1984 : un instrument ayant pour objet principal les règles de construction et d'entretien par la France d'un viaduc permettant d'améliorer les liaisons autoroutières entre la France et la Suisse	5
1° L'objet de l'accord	5
2° La construction et l'exploitation du pont autoroutier	6
3° Les dispositions applicables au financement de l'opération	6
4° Une série de dispositions complémentaires, spécifiques à la réalisation envisagée	7
5° Diverses stipulations usuelles dans les accords de ce type	7
SECONDE PARTIE. — Le bien-fondé de l'opération envisagée : une réalisation dont l'intérêt est incontestable et s'inscrit à l'actif de relations bilatérales perfectibles	9
1° Le raccordement autoroutier envisagé présente des avantages considérables ..	9
a) Sur le plan régional	9
b) Dans le cadre du réseau autoroutier européen	9
2° La mise en œuvre de l'accord du 27 septembre 1984 devrait ainsi s'inscrire à l'actif de relations bilatérales importantes mais perfectibles	10
Les conclusions favorables de votre Rapporteur et de la Commission	12

MESDAMES, MESSIEURS,

Déposé, en première lecture, sur le bureau du Sénat, le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un accord signé à Paris, le 27 septembre 1984, par la France et la Suisse.

Cet accord, soumis à l'examen du Parlement moins d'un an après sa conclusion — délai réduit dont il faut se réjouir et souhaiter la généralisation —, est relatif à une réalisation d'infrastructure autoroutière d'envergure à la frontière franco-helvétique : il s'agit d'assurer le raccordement des autoroutes entre la France et la Suisse — à hauteur de Saint-Julien-en-Genevois, dans le département de la Haute-Savoie.

Ce raccordement est important pour les deux pays à ce véritable carrefour européen où le réseau routier de l'Europe du nord et de la Suisse va se joindre au réseau routier français qui relie Paris aux Alpes, à la Provence et à l'Italie.

Cette importante opération, qui reliera l'actuelle autoroute française A 40 à la future autoroute contournant Genève, doit donner lieu à la conclusion de trois conventions internationales :

— la première définit, pour l'essentiel, les modalités de construction du viaduc qu'il est apparu nécessaire d'édifier pour permettre la réalisation de l'entreprise ;

— la deuxième doit permettre la réalisation d'un échange de territoires pour que l'ouvrage à bâtir soit situé en totalité sur le sol de la France qui en aura la maîtrise d'ouvrage et la propriété ; cette convention sera évidemment en son temps soumise au Parlement ;

— enfin, le troisième accord devra fixer les modalités de construction et d'exploitation des « bureaux à contrôles nationaux juxtaposés » destinés à assurer les contrôles de frontières.

C'est le premier de ces trois accords qui nous est soumis aujourd'hui.

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE DE L'ACCORD DU 27 SEPTEMBRE 1984 :

**un instrument ayant pour objet principal
les règles de construction et d'entretien par la France
d'un viaduc permettant d'améliorer les liaisons autoroutières
entre la France et la Suisse.**

L'analyse de l'accord du 27 septembre 1984 met en lumière cinq séries de dispositions principales qui appellent quelques observations.

1° L'objet de l'accord est clairement précisé à l'article premier de la convention. Il s'agit, pour les deux Etats, afin d'améliorer les liaisons par route entre la France et la Suisse, de s'engager à réaliser un pont autoroutier assurant le raccordement de l'autoroute française A 40 (Châtillon-de-Michaille-Annemasse-Chamonix) avec la route nationale suisse N1a, future voie à caractéristique autoroutière contournant Genève.

Quatre points méritent ici d'être précisés :

— la nécessité de la construction d'un viaduc a résulté de l'obligation devant laquelle se sont trouvés les responsables — du fait des contraintes géographiques et de la densité de la population résidant dans cette zone — de prévoir le raccordement au-dessus d'une dépression, surplombant une zone de carrière ;

— les caractéristiques de l'ouvrage seront les suivantes : il s'agira d'un pont autoroutier de près de 400 mètres de long — 377 mètres — et comportant deux chaussées de trois voies chacune ; un plan d'ensemble du raccordement prévu figure en annexe au projet de loi ;

— la situation du pont, à un emplacement où le tracé de la frontière franco-suisse est très sinueux, a été prise en considération par les autorités françaises et suisses ; si le futur viaduc sera, en raison de ce fait, construit, pour près des deux tiers, en territoire suisse, il est convenu qu'un nouvel accord procédera à un échange de territoires entre les deux pays pour que le nouveau pont soit situé en totalité en territoire français ;

— dernière remarque : l'accord présenté a également pour objet l'édification des installations destinées à permettre l'accomplissement des contrôles de frontières dont les modalités feront l'objet d'un autre accord entre les gouvernements français et suisse.

2° La construction et l'exploitation du pont autoroutier sont, pour leur part, précisées aux *articles 2 et 3* de la convention soumise à notre examen.

— *La construction* de l'ouvrage principal est confiée, pour des raisons de commodité technique, à un seul des deux pays contractants, et c'est la France qui assumera la maîtrise d'ouvrage, selon un calendrier des travaux arrêté d'un commun accord compte tenu des programmes autoroutiers français et suisses.

— *L'exploitation et l'entretien du futur viaduc* incomberont à la France, seule propriétaire, cette charge comprenant « les grosses réparations » et même « la reconstruction éventuelle » aux termes de l'article 3 de l'accord, dans d'intéressantes conditions de financement que nous allons examiner.

Une *concession* a été passée entre l'Etat français et la S.T.B.M. — société concessionnaire pour la construction et l'exploitation du tunnel du Mont-Blanc — en vue de l'édification du viaduc et de son exploitation ultérieure, par avenant à une concession antérieure relative à la réalisation par la S.T.B.M. de sections de l'autoroute A 40. Les procédures relatives aux déclarations d'utilité publique devraient pour leur part être lancées d'ici la fin de l'année 1985.

3° Les dispositions applicables au financement de l'opération font l'objet de l'article 4 de l'accord du 27 septembre 1984.

Mis à part les coûts d'acquisition du terrain — qui sont supportés par chaque partie pour les parcelles situées sur son territoire respectif avant rectification de frontière —, le financement du pont autoroutier est réparti comme suit : *37 % pour la partie française et 63 % pour la partie suisse* — proportions correspondant aux parties du viaduc situées, actuellement, sur le territoire de chacun des deux Etats.

Le coût global des travaux comprend trois postes distincts :

— d'abord les *frais de construction* eux-mêmes, estimés sur la base des soumissions des entreprises retenues et fixés en francs français ;

— ensuite les *frais d'étude et de contrôle*, évalués forfaitairement à 10 % des frais de construction ;

— enfin, les *frais d'exploitation et d'entretien* — y compris les grosses réparations et la reconstruction éventuelle envisagées à l'article 3, qui sont évalués, de manière également forfaitaire, à 61 % du coût global de réalisation de l'ouvrage. Il est prévu que la valeur capitalisée de la participation suisse sera versée, en une fois, dans les trois mois suivant la date de réception des travaux et que les versements à la charge de la Suisse seront effectués en francs suisses au cours du change le jour du paiement.

Dans les conditions économiques de février 1983, le coût total du raccordement des réseaux autoroutiers suisse et français a été estimé à 154 millions de francs, dont 65 millions de francs pour le viaduc autoroutier.

Il paraît utile de souligner que le paiement des 37 % du coût total des travaux incombant à la France devrait être couvert par les versements suisses relatifs aux frais d'exploitation et d'entretien, soit 61 % du coût de l'ouvrage principal.

4° Une série de dispositions complémentaires vient compléter ce premier accord.

— En ce qui concerne *les contrôles de frontières*, l'article 5 prévoit la création de « bureaux à contrôles nationaux juxtaposés », conformément à la convention du 28 septembre 1960 entre la France et la Suisse, et les discussions préliminaires viennent de s'engager en vue de la conclusion d'un accord sur les modalités de ces contrôles.

— Par ailleurs, s'agissant de *l'accès au site des travaux*, les dispositions de l'article 8 sont particulièrement restrictives et répondent au souhait des deux parties d'éviter le passage de la frontière franco-suisse à travers le chantier par des personnes en situation irrégulière.

— Des dispositions sont également prises (article 9) en matière de *télécommunications* pour permettre à chaque partie l'installation sur le chantier d'équipements raccordés au réseau public de l'autre partie.

— Enfin, l'article 10 prévoit des *dispositions particulières pour le cas où l'échange de territoires ne serait pas intervenu*, conformément à l'article premier, *lors de l'ouverture du pont à la circulation* : dans cette hypothèse, les lois et règlements français s'appliqueront dès ce moment à titre provisoire, sous réserve de l'avis du Conseil fédéral suisse.

5° Enfin, les dernières dispositions de l'accord du 27 septembre 1984 comportent **diverses stipulations usuelles dans les accords de ce type.**

Citons brièvement :

— les dispositions douanières et fiscales, qu'il s'agisse des impôts indirects (article 6) ou directs (article 7) ;

— la constitution, habituelle, d'une commission mixte paritaire — cinq membres français et cinq membres suisses — pour faciliter l'application de l'accord (article 11) ;

— les dispositions classiques de l'article 12 relatives au règlement des différends éventuels par la voie de l'arbitrage d'un tribunal

de trois membres, étant seulement précisé qu'il peut être fait appel au président de la Cour européenne des droits de l'homme pour procéder aux désignations requises ;

— enfin, les dispositions usuelles (articles 13 et 14) concernant la durée de l'accord — conclu pour une durée indéterminée —, et son entrée en vigueur — le premier jour du deuxième mois suivant l'échange des instruments d'approbation.

Telles sont les principales dispositions de l'accord qui nous est soumis et qui se trouve également en cours d'examen devant le Conseil des Etats et le Conseil national helvétiques.

*
* *

SECONDE PARTIE

LE BIEN-FONDÉ DE L'OPÉRATION ENVISAGÉE :

**une réalisation dont l'intérêt est incontestable
et s'inscrit à l'actif de relations bilatérales perfectibles.**

1° **Le raccordement autoroutier envisagé présente des avantages considérables.** Son intérêt, déjà reconnu dans la deuxième loi de programmation, apparaît évident sur le plan local, national et européen :

a) *Sur le plan régional*, les deux parties, française et suisse, tireront l'une et l'autre, bénéfice de la construction du viaduc et de la réalisation de l'opération qui nous est présentée.

Du côté français, elle devrait assurer le désengorgement de la circulation sur le territoire de la commune de Saint-Julien-en-Genevois où les poids lourds, notamment, provoquent des encombrements imposant des mesures radicales. En effet, en moyenne 9.200 véhicules et 450 poids lourds traversent chaque jour cette commune, représentant 40 % du trafic routier total de la France vers Genève. L'intérêt est également important pour les travailleurs frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie qui se rendent chaque jour à Genève et qui représentent près de la moitié des 50.000 travailleurs frontaliers français en Suisse.

Du côté suisse, d'autre part, le raccordement prévu doit favoriser le désenclavement routier de la capitale internationale qu'est Genève dans les différentes directions, vers l'Ouest, le Nord-Ouest et le Sud.

Plus généralement, en effet, lorsque le tronçon d'autoroute entre Mâcon et Châtillon-de-Michaille sera achevé, ce raccordement autoroutier permettra d'assurer *une continuité autoroutière complète entre Paris et Genève*. Le trop célèbre « verrou du Jura » pourrait être ainsi enfin rayé des cartes.

b) Il en résultera aussi, *dans le cadre du réseau autoroutier européen*, et une fois le contournement de Genève achevé, la réalisation d'une continuité autoroutière globale entre l'ensemble des pays d'Europe de l'ouest. Les pays méditerranéens — Italie, Espagne et Portugal — seront ainsi reliés, via Genève, par un réseau autoroutier continu à la Suisse et à l'Allemagne.

Compte tenu de cet intérêt collectif incontestable pour tous les pays intéressés, l'opération d'envergure qui nous est aujourd'hui pré-

sentée à travers l'accord franco-suisse du 27 septembre 1984 a été inscrite dans la deuxième loi de programmation et figure parmi les opérations pouvant être engagées dans le cadre du IX^e Plan. Les travaux pourraient ainsi commencer dans des délais assez brefs, dès avant la fin du IX^e Plan ; il devrait au demeurant en aller ainsi pour que la mise en service de l'ouvrage projeté coïncide avec le raccordement — du côté helvétique — du viaduc au contournement autoroutier de Genève. L'achèvement de l'ensemble des travaux peut ainsi être raisonnablement envisagé avant la fin de la présente décennie.

2° La mise en œuvre de l'accord du 27 septembre 1984 devrait s'inscrire à l'actif de relations bilatérales importantes mais perfectibles.

Nous ne saurions en effet laisser passer l'occasion de cet accord conclu entre la France et la Suisse sans relever ici la persistance de nombreux dossiers délicats entre les deux pays et demander au Gouvernement de bien vouloir indiquer au Parlement les initiatives qu'il a prises ou qu'il envisage de prendre pour y porter solution.

Les *relations* entre Paris et Berne sont, certes, *favorables*. Il faut particulièrement souligner l'importance des *relations économiques bilatérales* : même si l'Allemagne fédérale se taille la part du lion, la Suisse demeure un partenaire privilégié de la France ; absorbant 7,6 % de ses exportations, elle en est le septième client, et le douzième fournisseur avec 2 % des importations françaises. La France retire de ces échanges son excédent bilatéral le plus important. Faut-il enfin rappeler l'importance des investissements suisses, principalement immobiliers, dans notre pays, la Suisse se situant — avec 14 % du total — au second rang des pays étrangers investissant dans notre pays ?

Mais, malgré ces données de fait, malgré la qualité et l'ancienneté des relations bilatérales, malgré de nombreuses visites officielles récentes — notamment le voyage, en avril 1983, de M. Mitterrand, premier président français à s'être rendu officiellement à Berne depuis 1910 —, les relations entre la France et la Suisse demeurent entravées par de nombreux dossiers non résolus, singulièrement dans le domaine économique et financier. Parmi ces différends, trois dossiers attirent particulièrement l'attention :

— Le premier concerne les *redevances de circulation* qui ont été imposées, de façon unilatérale, aux étrangers par les autorités suisses depuis le 1^{er} janvier 1985. Je ne rappellerai que pour mémoire la vignette autoroutière qui ne représente que 30 francs suisses pour s'ouvrir toutes les autoroutes pendant la durée d'un an, ce qui est minime en comparaison des péages des pays voisins, dont le nôtre. Par contre, les taxes sur les poids lourds qui accentuent le déséqui-

libre existant dans le domaine des transports routiers entre nos deux pays, ont soulevé de légitimes protestations des autres pays européens. Où en est-on aujourd'hui ? Peut-on espérer un geste d'apaisement des autorités helvétiques, même si ces taxes ont un caractère provisoire et sont limitées à dix ans au maximum, et malgré l'arrêt rendu le 22 mai dernier par la Cour de Justice de Luxembourg qui constate la carence du Conseil de la Communauté économique européenne en la matière, en violation du Traité de Rome ?

— Second contentieux strictement bilatéral : le refus du Conseil national suisse d'autoriser la ratification de *l'avenant signé le 11 avril 1983 à la convention franco-suisse relative aux doubles impositions*, cet avenant portant à la fois sur l'imposition des grandes fortunes et le régime fiscal des frontaliers. Le rejet du Parlement fédéral a conduit le gouvernement français, le 8 mars 1985, à faire savoir aux autorités helvétiques qu'il était prêt à « reprendre la négociation sur des bases nouvelles ». Cela signifie-t-il que l'avenant de 1983 doit être d'ores et déjà considéré comme nul et non avenue ? De nouvelles négociations bilatérales semblent être déjà engagées. Sur ce dossier qui intéresse spécialement des milliers de travailleurs étrangers, nous souhaiterions obtenir du Gouvernement des précisions, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi.

— Troisième différend enfin : *les tracasseries douanières* que les autorités helvétiques reprochent traditionnellement à la France, estimant que les conditions dans lesquelles les services français entendent réprimer les infractions à la réglementation des changes et lutter contre l'évasion des capitaux français, portent atteinte à la souveraineté suisse. La visite du Président de la République en 1983 n'a pas empêché une nouvelle dégradation de cette situation qui a déclenché de vifs incidents dans deux établissements bancaires de Genève contre lesquels, d'ailleurs, les clients pénalisés viennent d'intenter des procès devant les tribunaux fédéraux. Il est certain que ces incidents sont à l'origine de la réaction du Parlement helvétique à l'encontre de la convention de double imposition. Nous souhaiterions que le Gouvernement fasse le point dans cette controverse qui risque de porter un grave préjudice aux travailleurs frontaliers qui se rendent chaque jour à Genève.

Ajoutons enfin que si le contrôle des changes est prochainement exclu dans le cadre de la Communauté européenne, il serait normal de le supprimer également dans les relations économiques et financières entre la France et la Suisse, dans l'intérêt réciproque des deux pays.

L'énumération de ces différends n'est naturellement pas exhaustive. Si leur gravité ne doit pas être surestimée, leur incidence négative sur les relations entre Paris et Berne ne saurait cependant être passée sous silence. C'est pourquoi votre Commission a souhaité saisir

l'opportunité du présent projet de loi — qui vient, au contraire, s'inscrire à l'actif des relations bilatérales — pour demander au Gouvernement d'exposer à la représentation nationale l'état et les perspectives de solution de ces différents dossiers.

*
**

**Les conclusions favorables de votre Rapporteur
et de la Commission.**

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 19 juin 1985, vous propose d'approuver le présent projet de loi et d'autoriser ainsi l'accord conclu le 27 septembre 1984 entre la France et la Suisse et relatif au raccordement des autoroutes entre Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie) et Bardonnex (Genève).

*
**

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif au raccordement des autoroutes entre Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie) et Bardonnex (Genève) (ensemble une annexe), signé à Paris le 27 septembre 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 306 (1984-1985.)