

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

Au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche.

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président*; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents*; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires*; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir le numéro :

Assemblée nationale (8e législ.) : 610, 624, et T.A. 93.
Sénat : 198 (1986-1987).

Traité et convention. - Liaison fixe transmanche.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. L'ELABORATION DU TRAITE	5
II. LES PRINCIPES GENERAUX DU TRAITE DE CANTORBERY	6

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche est indissociable du projet de loi portant approbation de la concession dont votre commission des Affaires économiques et du Plan a été saisie au fond.

Il constitue un cadre général qui définit les engagements respectifs des deux Etats signataires et renvoie à des protocoles additionnels le soin de régler certains points techniques, tenant notamment à la sécurité des personnes, au droit de la sécurité sociale, de l'hygiène et de la sécurité du travail.

Entre le XVIII^e siècle et le projet de tunnel sous la Manche qui a été retenu par le Président de la République française et le Premier ministre britannique le 20 janvier 1986, on dénombre plus de vingt projets de ponts et de tunnels reliant la Grande-Bretagne au continent par un lien fixe, présentés en large majorité par des ingénieurs ou des hommes politiques français.

Si le projet Eurotunnel est incontestablement mieux engagé que les précédentes tentatives d'implantation d'un lien fixe sous la Manche, il convient cependant de ne pas sous-estimer les obstacles auxquels il pourrait se heurter et qui tiennent au pari financier qu'il représente et au retard éventuel de la procédure de ratification par le Parlement britannique.

La troisième phase de financement du projet, dénommée Equity III doit rassembler 7,5 milliards de francs auprès des particuliers. Prévue initialement pour l'été 1987, elle a dû être reportée partiellement à l'automne en raison des difficultés apparues dans la négociation de la convention d'utilisation ferroviaire entre les concessionnaires et les sociétés nationales de chemin de fer.

Le lancement de la dernière phase de financement ne pourra d'autre part intervenir que lorsque la ratification du traité sera acquise tant en France qu'en Grande-Bretagne.

Le groupe de travail que la commission des Affaires économiques et du Plan avait chargé d'étudier le projet de création d'une liaison fixe transmanche (1) a pu apprécier, lors d'un déplacement en Grande-Bretagne, l'état de l'opinion britannique face au projet de tunnel sous la Manche.

Il a certes constaté qu'à l'exclusion de quelques Britanniques irréductibles, le principe de l'implantation d'un lien fixe est généralement bien accueilli et que les responsables politiques anglais sont déterminés à conduire le projet jusqu'à son achèvement.

Il avait toutefois souligné que les élus travaillistes n'avaient alors observé aucune position de principe en faveur ou contre la liaison fixe et qu'il subsisterait une ambiguïté concernant l'avenir du tunnel dans l'éventualité d'un changement de majorité à la Chambre des Communes avant l'aboutissement de la procédure parlementaire.

Il convient donc d'être conscient de la relative "tiédeur" de l'opinion publique britannique pour qui l'ouverture d'un tunnel sous la Manche représente un bouleversement considérable des mentalités. Pour la première fois de son histoire, la Grande-Bretagne doit en effet renoncer à son insularité.

Enfin, la décision de Mme THATCHER de provoquer des élections anticipées pourrait entraîner des délais supplémentaires pour la ratification définitive du traité par le Parlement britannique.

(1) cf. rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de création d'une liaison fixe transmanche et les implications économiques de son établissement, par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe de travail chargé de cette étude - Sénat n° 162 (1986-1987).

I. L'ELABORATION DU TRAITE

Le traité signé le 12 février 1986 est l'aboutissement d'un processus rapide engagé en novembre 1984. A la suite d'études préalables techniques et financières, le 30 novembre 1984, lors d'un sommet tenu à Paris, les gouvernements britannique et français ont chargé un groupe de travail d'élaborer sous trois mois, des directives destinées à lancer une consultation selon le principe d'une concession privée.

Ces directives visaient d'abord à définir les caractéristiques du projet exigées par les gouvernements pour que l'ouvrage réponde aux conditions de sécurité indispensables. Elles ont été rendues publiques le 2 avril 1985 et les promoteurs intéressés ont été invités à remettre leurs propositions pour le 31 octobre 1985.

En réponse à cet appel d'offres, quatre projets ont été présentés :

- Transmanche Express proposait un ouvrage à plusieurs galeries forées dans la craie. Il a été rapidement écarté pour des motifs techniques tenant à la faiblesse des procédés de ventilation.

- Europont consistait en un pont routier suspendu de 35 km de long, à 70 mètres de hauteur. Ce projet n'a pas été retenu en raison des doutes émis sur la fiabilité des techniques employées.

- Euroroute reliait la France et l'Angleterre par un ouvrage d'art mixte pont-tunnel mais à des conditions financières qui sont apparues excessives.

- Eurotunnel proposait un tunnel exclusivement ferroviaire avec navettes pour le transport des véhicules.

Les quatre projets ont été examinés par un groupe d'évaluation franco-britannique chargé de vérifier le respect des exigences de sécurité, la validité des solutions techniques choisies et d'évaluer la rentabilité financière des projets et la crédibilité des consortiums qui les supportaient.

Le 20 janvier 1986, à Lille, le Président de la République française et le Premier Ministre britannique ont annoncé leur décision commune en faveur du projet Eurotunnel, présenté par France-Manche et Channel tunnel Group.

Le 12 février 1986, un traité réglant les droits et devoirs réciproques des deux pays était signé à Cantorbery par les ministres des Affaires étrangères des deux Etats. L'acte de concession était signé par les ministres compétents et les promoteurs retenus le 14 mars.

La procédure de ratification engagée en Grande-Bretagne a abouti à l'approbation du projet de loi ratifiant le traité le 3 février 1987 à la Chambre des Communes.

II. LES PRINCIPES GENERAUX DU TRAITE DE CANTORBERY

A. LA MISE EN OEUVRE ET L'EXPLOITATION DE LA LIAISON FIXE

Le traité de Cantorbery institue un certain nombre d'obligations qui incombent aux gouvernements et aux concessionnaires. Il crée d'autre part deux organismes indépendants chargés de contrôler la construction et l'exploitation de la liaison fixe et précise la procédure de règlement des différends.

1. Les engagements des gouvernements

Les deux Etats s'engagent à permettre la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche définie comme un double tunnel ferroviaire assorti d'une galerie de service ainsi que des aires terminales réservées au contrôle de l'accès aux tunnels et de la sortie de ceux-ci (article 1er). L'article 4 du traité précise que les contrôles frontaliers sont organisés de manière à concilier,

autant que possible, la fluidité et la rapidité du trafic avec l'efficacité de ces contrôles.

Des accords particuliers et des protocoles sont prévus pour régler les questions de défense et de sûreté (article 5), les problèmes relatifs au droit de la sécurité sociale, au droit du travail de l'hygiène et de la sécurité sociale (article 7).

Enfin, le traité précise que pour toutes les questions relatives à la liaison fixe, la frontière entre la France et le Royaume-Uni est déterminée par la projection verticale de la ligne définie dans l'accord signé à Londres le 24 juin 1982 relatif à la délimitation du plateau continental à l'Est de la longitude 30 minutes Ouest du méridien de Greenwich.

2. Les obligations des concessionnaires

Les sociétés concessionnaires s'engagent à présenter aux gouvernements d'ici à l'an 2000 un projet de liaison routière continue, sans rupture de charge, susceptible de compléter le premier ouvrage quand les conditions techniques et économiques de réalisation le permettraient et l'augmentation du trafic le justifierait (article 1).

Elles doivent assurer la continuité et la fluidité du trafic dans la liaison fixe dans des conditions satisfaisantes de sécurité (article 12).

Les concessionnaires doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les accidents. Ils sont responsables des dommages causés aux usagers et aux tiers du fait de la construction, de l'existence ou de l'exploitation de la liaison fixe.

3. La commission intergouvernementale, le comité de sécurité et le tribunal arbitral

L'article 10 du traité institue une commission intergouvernementale chargée de suivre au nom des deux gouvernements et par délégation l'ensemble des questions liées à la construction et à l'exploitation de la liaison fixe.

La commission intergouvernementale est composée de 16 membres au plus, chaque gouvernement en désignant la moitié. La présidence est assurée alternativement pendant un an par le chef de chaque délégation.

Les décisions de la commission intergouvernementale sont prises d'un commun accord par les chefs des délégations française et britannique. En cas de désaccord, les gouvernements font application de la procédure de consultation prévue à l'article 18 du traité.

La commission des Affaires économiques et du Plan émet le souhait que soient présentés au Parlement les documents qui seront régulièrement remis à la commission intergouvernementale. Une telle initiative permettrait au Parlement de suivre l'évolution financière des travaux et de réagir à d'éventuels dépassements de coût susceptibles de bouleverser l'équilibre financier du projet.

L'article 11 du traité prévoit la mise en place d'un comité de sécurité dont la mission est triple. Il conseille et aide la commission intergouvernementale sur toutes les questions liées à la sécurité de la construction et de l'exploitation du lien fixe, il veille à la conformité des règlements et des dispositifs de sécurité applicables à la liaison fixe, les fait appliquer et en suit l'exécution, enfin, il examine les rapports concernant tout incident affectant la sécurité dans la liaison fixe.

La composition du comité de sécurité est fixée d'un commun accord par les deux gouvernements qui désignent chacun la moitié de ses membres. La Présidence du comité est assurée alternativement pour un an par le chef de chaque délégation.

La commission intergouvernementale et le comité de sécurité ont été institués, dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité et de la concession, par échange de notes entre Son Excellence Sir Geoffroy Howe, ministre des Affaires étrangères, et M. Roland Dumas, ministre des Relations extérieures, le 12 février 1986.

L'article 19 du traité fixe la procédure d'arbitrage en cas de différend entre les deux Etats, ou entre les concessionnaires ou enfin, entre les gouvernements et les concessionnaires. A cet effet, il institue un tribunal arbitral composé d'un arbitre nommé par chacun des gouvernements et d'un arbitre ressortissant d'un Etat tiers, président du tribunal, désigné d'un commun accord par les deux arbitres nommés par les Etats.

B. LA NEUTRALITE FINANCIERE DES ETATS

Le précédent projet de tunnel sous la Manche, abandonné en 1975 bénéficiait d'une garantie financière des gouvernements français et britannique.

Le traité de Cantorbéry insère au contraire la liaison fixe dans le cadre d'un financement uniquement privé, à l'exclusion de toute implication directe ou indirecte des finances publiques de la Grande-Bretagne et de la France, et définit précisément les circonstances qui ouvrent droit à indemnisation.

1. Le principe de l'immunité des finances publiques

L'article 1er du traité dispose que "la liaison fixe transmanche sera financée sans qu'il soit fait appel à des fonds des gouvernements ou à des garanties gouvernementales de nature financière ou commerciale".

En cas d'arrêt de la construction de la liaison fixe ou de cessation de l'exploitation, l'article 13 du traité précise que les deux Etats ne sont pas tenus d'assurer l'achèvement et l'exploitation de la liaison fixe.

Par compensation, l'article 12 garantit aux concessionnaires la liberté de fixer leur politique commerciale, leurs tarifs et la consistance des services offerts, pendant la durée de la concession.

Les concessionnaires appliquent le principe du partage égal des charges et des recettes entre eux (article 13).

2. Les cas d'indemnisation

A la fin de la période de la concession, soit 55 ans, aucune indemnité n'est due aux concessionnaires.

Durant la période de construction ou d'exploitation, trois cas peuvent se présenter qui ouvrent droit à indemnisation :

Si les Etats interrompent la construction ou l'exploitation pour des raisons autres que de défense nationale ou de carence des concessionnaires, les concessionnaires ont droit à une indemnisation qui est fixée par la concession et conformément au droit international.

Si cette interruption est fondée sur des raisons de défense nationale, les concessionnaires peuvent prétendre à une indemnisation qui sera alors fixée dans les conditions prévues par la législation nationale des Etats.

Enfin, au cas où l'un des deux Etats interrompt la construction ou l'exploitation avant l'expiration de la concession, l'autre Etat a droit à une indemnisation.

*

* *

Sous réserve des observations qu'elle a présentées, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche.