

N° 328

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 mai 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière,

Par M. Gérard ROUJAS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Bertrand Auban, Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Jean-Yves Mano, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière, Raymond Soucaret

Voir le numéro :

Sénat : 260 (2000-2001)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA SITUATION ACTUELLE : UN ACCÈS ROUTIER UNIQUE ET INSUFFISANT	4
II. L'APPORT DU TRAITÉ PORTANT RATIFICATION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE	6
III. LES DIFFICULÉS RENCONTRÉS LORS DE L'ÉLABORATION DE L'ACCORD	8
A. L'APPLICATION DE NATURA 2000	8
B. LES RÉTICENCES DU CONSEIL MUNICIPAL INTÉRESSÉ	9
IV. VERS UN ACCORD DE DÉLIMITATION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXES I ETUDE D'IMPACT	14
ANNEXE II - ARRANGEMENT ADMINISTRATIF ENTRE LE MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE	16
ANNEXE III - CARTE GÉNÉRALE D'ANDORRE	19
ANNEXE IV - CARTE DE L'ÉCHANGE DE TERRITOIRES	20

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les contraintes imposées par notre Constitution nous conduisent à nous pencher sur un texte de faible ampleur par les superficies touchées, mais dont l'impact économique ne sera pas négligeable pour la poursuite du développement de la principauté d'Andorre.

De plus, ce projet de loi présente un intérêt de principe, car il prévoit la remise à Andorre d'une fraction du territoire français qui a été proposé à l'Union européenne par notre pays pour figurer dans le réseau Natura 2000.

Des dispositions particulières ont donc été prises pour préserver ce site appelé à sortir de la juridiction de la France.

Voilà le cadre général dans lequel s'inscrit le projet.

*

* *

I. LA SITUATION ACTUELLE : UN ACCÈS ROUTIER UNIQUE ET INSUFFISANT

La Principauté d'Andorre, étendue sur 468 km² entre la France et l'Espagne, et qui compte environ 70 000 habitants, tire l'essentiel de ses ressources économiques des achats effectués sur son territoire par les touristes étrangers qui s'y rendent.

Ce flot touristique n'est pas uniquement suscité par les tarifs très attractifs pratiqués par la Principauté sur un certain nombre de produits lourdement taxés dans les pays riverains (tabac et alcool, en priorité), mais également par la beauté de ses paysages naturels, qui offrent des possibilités de randonnées dans des sites sauvages et montagneux.

L'ensemble de ces éléments produit un intense trafic automobile sur la seule voie d'accès à partir de la France, la RN 22. Ainsi, de 1993 –date à laquelle la Principauté a accédé à une personnalité juridique autonome- à 2000, le nombre annuel de véhicules utilisant cette RN 22 est passé de 2 millions à près de 3 millions, soit une croissance d'un tiers. Ce flot se concentre durant la saison d'été, et a atteint jusqu'à 15 800 véhicules un lundi d'août 2000.

La Principauté souhaite donc ouvrir une deuxième voie d'accès à partir de la France, non seulement parce que la RN 22 est saturée en certaines occasions, mais également parce que son tracé actuel est tourmenté, et passe par un col de 2 408 mètres d'altitude. Cet itinéraire unique peut donc être dangereux l'hiver, du fait du climat rigoureux.

Cette croissance régulière et continue du trafic automobile sur la RN 22 peut être appréciée, année par année, par la lecture du tableau suivant :

Années	Nombre de véhicules
1993	2 033 050
1994	2 087 800
1995	2 310 450
1996	2 336 000
1997	2 671 8000
1998	2 799 550
1999	2 690 050
2000	2 901 750

On comprend donc que, tant pour des raisons économiques que pour des raisons de sécurité, un aménagement de cette unique liaison routière avec la France se révèle indispensable.

Aussi la Principauté a-t-elle décidé de réaliser un nouvel accès routier, plus court et plus sûr. Mais son raccordement au réseau français suppose une rectification, mineure, du tracé de la frontière ; c'est la raison du projet de loi soumis au Parlement.

En effet, la ratification de ce projet de loi organisant un échange de territoires est exigée par les termes de l'article 53 de notre Constitution, qui dispose que : « *Les traités de paix (...) ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.*

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Les territoires à échanger étant inhabités, ce dernier paragraphe n'a pas à s'appliquer.

II. L'APPORT DU TRAITÉ PORTANT RATIFICATION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE

Pour remédier aux difficultés décrites que comporte l'accès actuel par la RN 22, la Principauté envisage de doubler cet axe par un autre accès routier qui empruntera un tunnel, le tunnel d'Envalira, déjà percé, et présentant le double avantage d'être utilisable quels que soient les aléas climatiques, et de réduire sensiblement la durée du trajet, du fait de son tracé rectiligne.

Cependant, ces avantages ne se concrétiseront que si l'accès à ce tunnel contourne la localité andorrane du Pas-de-la-Casa pour se raccorder directement à la RN 22, en territoire français.

Ce raccordement direct suppose, néanmoins, la future construction d'un viaduc, qui sera édifié et entretenu aux frais de la Principauté. Il a semblé cohérent avec cette perspective de céder à Andorre la parcelle de terrain inhabitée qui supportera le viaduc, d'une superficie de 15 595 m², sachant que la Principauté s'est engagée à réaliser un ouvrage dont l'insertion esthétique dans le paysage sera soumise à l'approbation de la France.

En effet, cette portion de territoire cédée par la France est située dans une zone sélectionnée par notre pays comme relevant du réseau Natura 2000.

Une directive européenne de 1992 a sollicité chacun des pays membres de l'Union européenne pour sélectionner un certain nombre de sites naturels dignes d'être protégés.

Du fait de cet engagement, antérieur à la conclusion du présent traité, la France a souhaité que l'utilisation du terrain cédé à Andorre soit strictement encadrée par un arrangement administratif conclu entre les deux ministères chargés de l'environnement, qui a été signé le 26 février 2001.

Ce texte, publié en annexe du présent rapport, prévoit les modalités concrètes de l'obligation faite à Andorre d'établir un inventaire précis de la faune et de la flore existantes sur le site évoqué, et les mesures prises pour en assurer le maintien et la protection.

En échange de cette parcelle, la Principauté cède à la France un territoire de même surface, également inhabité, longeant la rive gauche de l'Ariège. Les riverains français souhaitent, en effet, disposer de ces terrains pour maîtriser l'accès à ce cours d'eau. L'accord offre donc l'avantage de procéder à un échange de parcelles de superficie équivalente.

D'ores et déjà, le tunnel d'Envalira est percé, et l'achèvement des travaux, dont la construction du viaduc qui reliera la sortie du tunnel à la RN

22 en France, est suspendu à la ratification du traité par la France. En cas de ratification rapide, ces travaux pourraient s'achever vers le mois de mai 2002, d'après l'échéancier suivant :

Début des travaux de construction côté Grau Roig	juin 1999
Début des travaux de construction côté Pas de la Casa	octobre 1999
Rencontre des deux « fronts »	février 2001
Fin des travaux du tunnel	septembre 2001
Fin des installations	mai 2002

L'achèvement de la route entre le tunnel et la RN22 par la construction d'un viaduc serait facilité par la mise à disposition des entreprises de travaux publics des terrains objet de l'échange au début de l'été 2001, du fait que le climat rend impossibles les travaux pendant la période hivernale à cette altitude de 2 000m.

Les prévisions d'utilisation de cette nouvelle voie de transit sont évaluées de la manière suivante, sachant que les données relatives au trafic sont réparties de manière très inégale au long de la journée, et varient sensiblement en fonction du sens de la circulation. Des pointes de très grande intensité peuvent se produire, du fait des caractéristiques commerciales propres au noyau urbain du pas de la Casa, et de l'existence de la station de ski Pas de la Casa-Grau Roig.

Tunnel à l'ouverture	Hiver	547 500 (50 % du total)
	Eté	547 500 (25 % du total)
	Moyenne annuelle	547 500
Tunnel à moyen terme	Moyenne annuelle	730 000
Tunnel à long terme	Moyenne annuelle	912 500

III. LES DIFFICULÉS RENCONTRÉS LORS DE L'ÉLABORATION DE L'ACCORD

A. L'APPLICATION DE NATURA 2000

L'inclusion de la parcelle de territoire à céder par la France dans la liste des sites proposés au titre du réseau Natura 2000 a conduit notre pays à être particulièrement vigilant sur la nature des travaux qui y seront menés par Andorre ; ce souci est légitime, car seule cette attention particulière va permettre, à défaut d'appliquer à Andorre les contraintes d'une directive de l'Union européenne dont elle n'est pas membre, de limiter le plus possible l'impact négatif sur l'environnement des aménagements projetés.

La concertation sur ce point avec les autorités d'Andorre a abouti aux évolutions suivantes dans les aménagements, dont les coûts ont été accrus.

Éléments d'aménagement	Augmentation	Total
Coût de départ		9 500 Mptas (soit 374 530 000 FF)
Améliorations introduites au cours de la phase de rédaction du projet : - élargissement de la chaussée - viaduc substituant le terre-plein (moindre impact environnemental) - amélioration de la signalisation - amélioration de la sécurité dans le tunnel	550 Mptas (soit 21 680 000 FF)	10 050 Mptas (soit 396 210 000 FF)
Améliorations introduites pendant l'exécution des travaux : - revêtement du tunnel en béton - changement du système de ventilation - espaces pour faire demi-tour	1 350 Mptas (soit 53 220 000 FF)	11 400 Mptas (soit 449 430 000 FF)
Améliorations environnementales dérivées de la nouvelle délimitation de la frontière : - traitement du terrain soumis à échange - implications de l' « arrangement administratif relatif à l'environnement »	100 Mptas (soit 3 940 000 FF)	11 500 Mptas (soit 453 370 000 FF)

Le coût actualisé de la route entre la bouche Est du tunnel et le « giratoire » est de 750 Mptas (soit 29 570 000 FF), desquels 450 Mptas (soit 17 740 000 FF) correspondent aux travaux relatifs au viaduc, et 50 Mptas (soit 1 970 000 FF) au « giratoire ».

Le coût actualisé d'exploitation et de maintenance de l'ensemble des travaux, y compris le déneigement des voies d'accès jusqu'au giratoire sur la RN 22, est de 350 Mptas (soit 13 800 000 FF) annuels.

B. LES RÉTICENCES DU CONSEIL MUNICIPAL INTÉRESSÉ

Du strict point de vue juridique –et le Conseil d'Etat l'a rappelé lors de son examen du projet de loi–, rien n'impose l'accord du Conseil municipal, au nom des habitants de la commune de Porta

Pour des raisons d'opportunité, celui-ci a cependant été associé à l'ensemble de la négociation par le ministère des affaires étrangères, et notamment à la délimitation de la parcelle de terrain que la France serait conduite à céder à Andorre. Les relations entre les deux municipalités de part et d'autre de la frontière commune de Porta pour la France et paroisse d'Encamp pour la Principauté sont cependant marquées par une réserve réciproque, du fait de contentieux de faible ampleur, mais hérités d'une longue histoire commune.

Aussi le conseil municipal de Porta a-t-il, après la signature du traité, finalement adopté une délibération défavorable à celui-ci.

La majorité municipale qui s'était ainsi exprimée n'a cependant pas été reconduite lors des dernières municipales, et le nouveau conseil envisage avec moins de réticences une coopération avec les autorités andorranes.

IV. VERS UN ACCORD DE DÉLIMITATION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE

Contrairement aux autres frontières françaises, la frontière entre la France et l'Andorre ne résulte pas de l'application d'un accord de délimitation mais des usages locaux et de décisions de justice françaises du 18^e siècle.

Cette situation n'est préjudiciable, ni en droit, dans la mesure où le droit international fait une place aux règles coutumières, ni en fait, parce que la frontière est peu susceptible d'être contestée, car bien marquée sur le plan topographique. La France a toutefois saisi l'occasion de la négociation du traité du 12 septembre 2000 pour en amorcer une autre sur la signature d'un accord de délimitation.

CONCLUSION

Ce projet de loi, d'une ampleur limitée, puisqu'il ne porte un échange de territoire entre la France et la Principauté d'Andorre de surfaces respectives de 15.595 m², permettra néanmoins, par son adoption, d'améliorer nettement la liaison routière entre les deux pays, qui passe actuellement par une unique voie, saturée l'été et dangereuse l'hiver, du fait de son altitude.

La deuxième voie d'accès qu'il est prévu d'ouvrir empruntera, pour sa majeure partie, un tunnel rectiligne, offrant ainsi un passage plus court et plus sûr.

Pour la France, cet échange est également avantageux, car il lui permettra d'avoir la maîtrise du cours de l'Ariège ; en effet, Andorre abandonne à notre pays la rive de cette rivière qui lui appartenait auparavant.

Enfin, cet accord a été l'occasion d'entreprendre une autre négociation sur la délimitation des frontières entre les deux pays, qui reposait jusqu'ici sur des bases coutumières.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 16 mai 2001.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Emmanuel Hamel s'est enquis de l'accord des populations des deux communes intéressées sur cet échange, même limité, de territoires.

M. Paul Masson a obtenu du rapporteur la confirmation que les zones échangées étaient inhabitées.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné que l'égalité des surfaces échangées, comme l'accord donné à cet échange par les communes intéressées, constituait une base essentielle à cet échange de territoire.

Puis la commission a adopté le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du Traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière, signé à Andorre-la-Vieille le 12 septembre 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 260 (2000-2001)

ANNEXES I ETUDE D'IMPACT¹

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

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

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

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

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

II – Bénéfices escomptés en matière

1/ d'emploi

Sans objet.

2/ d'intérêt général

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

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

3/ financière

- publicité foncière, versement de :

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

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

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

* taxes : néant.

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

- mise à jour du cadastre :

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

* versement d'honoraires à un géomètre expert privé.

4/ de simplification des formalités administratives

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

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

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

5/ de complexité de l'ordonnancement juridique

Sans objet.

**ANNEXE II -
ARRANGEMENT ADMINISTRATIF
ENTRE
LE MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET
DE L'ENVIRONNEMENT
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET
LE MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE**

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de la République française

et

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire de la Principauté d'Andorre,

Ci-après dénommés les Parties,

Vu le Traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière signé à Andorre-la-Vieille le 12 septembre 2000, et plus particulièrement son article 4 paragraphe 2,

Sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE 1^{er}

Préservation des milieux naturels

1. La portion de territoire nécessaire à la construction du viaduc routier et de son raccordement au giratoire créé sur la route nationale 22 était incluse à la date du 1^{er} janvier 2000 dans le périmètre défini au titre de la Directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Ce périmètre désigné sous l'intitulé FR9101471 Capcir-Carlit-Campcarros a été transmis par l'Etat français à la Commission européenne, le 30 mars 1999, pour être éligible au réseau Natura 2000. L'identification du site, sa localisation, les informations écologiques contenant les types d'habitats présents sur le site et l'évaluation du site pour ceux-ci, la description des espèces animales et végétales, sont précisées dans le formulaire standard Natura 2000 pour les zones de protection spéciale (ZPS), pour les sites éligibles comme sites d'intérêt communautaire (SIC) et pour les zones spéciales de conservation

(ZCS) relatif au site FR9101471-Capcir-Carlit-Campcarros transmis à la Commission européenne le 30 mars 1999.

2. La Partie andorrane établit avec l'aide de la Partie française (Direction Régionale de l'Environnement du Languedoc-Roussillon) l'état initial environnemental précis de la portion de territoire sur laquelle seront réalisés les ouvrages à maîtrise d'ouvrage andorrane, et convient, si nécessaire, des mesures particulières à mettre en œuvre par cette dernière pour assurer le maintien de la valeur patrimoniale de ces milieux.

ARTICLE 2

Protection des milieux naturels au regard des pollutions et nuisances dues à la réalisation des ouvrages et à leur exploitation

1. La Partie andorrane assure le confinement sur son territoire des nuisances et des pollutions diverses liées à la réalisation (travaux), à l'entretien (pollution chronique) et à l'exploitation (pollution accidentelle) des ouvrages dont elle est maître.

2. En particulier, la Partie andorrane arrête les mesures de protection qui permettent d'éviter toute pollution directe ou indirecte de la rivière « Ariège » : les équipements techniques indispensables à leur recueil et à leur traitement font l'objet d'une attention particulière de la Partie andorrane (fossés étanches, bassins étanches, traitement avant rejet, etc...).

ARTICLE 3

Mise en valeur des paysages

La Partie andorrane attache un soin particulier à l'insertion dans les paysages alpins remarquables, des ouvrages dont elle est maître, visibles du territoire français. Elle convient avec la Partie française de la définition des points de vue à partir desquels des photos de montages architecturaux et paysagers permettent de s'assurer de la bonne insertion des ouvrages.

ARTICLE 4

Suivi des actions

Chacune des Parties désigne un représentant pour suivre la mise en œuvre des modalités arrêtées au présent arrangement administratif et s'assurer de leur efficacité pendant l'exploitation du nouvel itinéraire routier. Ces représentants,

éventuellement assistés d'experts, se réunissent au moins une fois par an. Ils peuvent convenir des modalités d'informations mutuelles. Ils rendent compte régulièrement à leurs autorités des résultats de leur mission. Ils peuvent proposer des mesures en vue de renforcer la coopération, le cas échéant par voie d'amendement au présent arrangement.

ARTICLE 5 Interprétation

Les questions liées à l'application et à l'interprétation du présent arrangement sont réglées d'un commun accord par les représentants désignés conformément au précédent article. Les différends restés sans solution sont réglés par la voie diplomatique.

ARTICLE 6 Clauses finales

Le présent arrangement peut être modifié d'un commun accord.

Il entre en vigueur à la même date que le Traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière signé à Andorre-la-Vieille le 12 septembre 2000.

Fait à Paris, le 26 février 2001, en deux exemplaires chacun en langues française et catalane, les deux textes faisant également foi.

La Ministre de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement
de la République française
par délégation, le Directeur des études économiques
et de l'évaluation environnementale
Dominique BUREAU

Le Directeur de l'aménagement du
territoire de la Principauté d'Andorre

**ANNEXE III -
CARTE GÉNÉRALE D'ANDORRE**

**ANNEXE IV -
CARTE DE L'ÉCHANGE DE TERRITOIRES**