

N° 132

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 janvier 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 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,

Par Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 812, 999 et T.A. 189

Sénat : 14 (2003-2004)

Traités et conventions

Mesdames, Messieurs,

La convention, signée le 11 décembre 2001, entre la France et Andorre, et visant à instituer un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à leur frontière, a été rendue possible et nécessaire par la rectification de frontière entre les deux pays, ratifiée par le Parlement français en juin 2001.

Le présent texte tire les conséquences pratiques de cette rectification, et des modifications des relations routières entre la France et Andorre qui en ont découlé.

Le bureau à contrôles nationaux juxtaposés facilitera l'activité des fonctionnaires des douanes, et renforcera son efficacité.

I. LA RECTIFICATION DE FRONTIÈRE DE 2001

Cette rectification a été sollicitée par la Principauté, qui s'inquiétait de l'augmentation du trafic routier sur le seul axe reliant la France à Andorre, la RN 22. En effet, cet axe avait vu sa fréquentation croître d'un tiers de 1993 à 2002, pour atteindre près de 600.000 véhicules. Ce trafic dense provoquait de nombreux embouteillages ; de plus, cet axe était dangereux l'hiver, du fait des conditions climatiques rudes (col d'une altitude de 2408 m).

Andorre a donc voulu se doter d'un nouvel axe routier, plus court et plus sûr, et a obtenu que sa construction soit accompagnée d'un échange de territoires avec la France, d'une ampleur limitée (15 596 m²). Le nouveau tracé de la frontière permet de raccorder, par un viaduc, le tunnel routier d'Envalira à la RN 22, en contournant la localité frontalière du Pas-de-la-Case.

Cet échange de territoires a, par ailleurs, souligné la nécessité d'une délimitation précise de la frontière entre les deux pays, qui est actuellement fondée sur des bases coutumières. Des négociations bilatérales ont donc été ouvertes sur ce point, pour notre pays, menées sous la présidence du délégué français à la Commission internationale des Pyrénées.

II. LES APPORTS DE LA CONVENTION DU 11 DÉCEMBRE 2001

Le présent accord prend acte du nouveau tracé routier, et vise y à adapter les modalités du contrôle et douanier. Il s'inscrit dans le cadre classique d'accords du même type relevant du texte élaboré en 1990 par l'Union européenne. Ses principales dispositions visent à **adapter la localisation géographique des contrôles policiers et douaniers à la nouvelle répartition des flux touristiques et commerciaux entre la France et Andorre**, qui sont désormais majoritaires à emprunter le tunnel routier. En conséquence, un bureau à contrôles nationaux juxtaposés sera édifié en territoire français, sur la portion routière commune aux deux axes de liaison. La convention prévoit les modalités de répartition des charges de construction et de fonctionnement du bureau juxtaposé entre les deux Etats, et permet aux agents andorrans d'effectuer, sur le sol français où sera situé ce bureau, les contrôles et opérations prévus par la législation andorrane. Les services français, pour leur part, effectueront, sans autre changement que celui de leur localisation, les contrôles policiers et douaniers qui leur incombent. Les modalités de ces contrôles seront, en ce qui les concernent, améliorées, car ils sont actuellement répartis entre le bureau de douane de la commune de l'Hospitalet, pour 9 personnes, et le bureau du Pas de La Case, pour 35 personnes. Désormais, tous les agents seront regroupés au sein du bureau juxtaposé, ce qui conduira à une rationalisation et à un renforcement de contrôles.

Ce bureau juxtaposé comportera des locaux distincts pour les services français et andorrans, qui traiteront en continuité les uns avec les autres toutes les opérations touchant aux formalités de franchissement de la frontière, que ce soit dans les domaines de l'immigration, des procédures douanières, ou du contrôle des personnes et des marchandises.

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

Les principales infractions constatées, ces dernières années, à ce point de passage touchent essentiellement à la contrebande d'alcool et de tabac, ces marchandises étant moins lourdement taxées en Andorre qu'en France. Les risques croissants de trafics en matière de tabac seront particulièrement surveillés, du fait du fort accroissement du différentiel de prix entre les deux pays.

En 2002, pour un trafic routier annuel de 550.000 véhicules, 1.865 procédures contentieuses ont été effectuées ; 819 d'entre elles touchaient le trafic de tabac, avec des saisies d'un total de 5.741 kg, et 674 touchaient le trafic d'alcool, avec 8.876 litres saisis.

Les stupéfiants ont suscité 70 poursuites, avec la saisie de 422 grammes de substances prohibées, le trafic d'armes, 11 poursuites (15 armes saisies), et les devises, 9 poursuites (saisies d'un montant total de 241.348 euros).

Par ailleurs, neuf personnes ont fait l'objet d'un refus d'admission.

Ces chiffres montrent la concentration des trafics sur le tabac et l'alcool.

Il faut souligner que le contrôle douanier français s'effectue par contrôles fixes à la frontière, et par contrôles mobiles, avec l'action de deux brigades mobiles qui effectuent des contrôles inopinés à l'intérieur du territoire français.

III. LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE EST FONDÉE SUR LE TOURISME ET LES ACTIVITÉS DE SERVICES

Les revenus du tourisme représentent une part importante de l'économie andorrane (18 % des emplois) qui dispose d'importantes infrastructures commerciales et hôtelières : plus de 350 hôtels peuvent ainsi accueillir jusqu'à 40 000 touristes, et la seule station thermale de Caldia est fréquentée par près de 300 000 personnes par an.

Au total, plus de 11 millions de touristes, venant d'Espagne ou de France, et plus de 4,5 millions de véhicules se sont rendus dans la Principauté en 2002. Andorre est ainsi un pays prospère, avec un PNB par habitant d'environ 17 000 € par an en moyenne (22 000 € pour la France.)

Ces flux humains et économiques seront, pour ceux en provenance de France, plus efficacement encadrés par la localisation unique du point de contrôle, qui permettra également un franchissement plus rapide de la frontière.

La population active andorrane (90.000 habitants au total) vit, pour 55 % d'entre elle, des activités de commerce, tourisme de service.

L'euro a cours légal en Andorre, à la suite du Franc et de la Peseta, qui constituaient, dans les faits, les monnaies nationales.

Les principaux partenaires commerciaux d'Andorre sont les membres de l'Union européenne : 85 % de son commerce extérieur (dont les 75 % avec la France et l'Espagne), puis le Japon (5,2 %) et l'Italie (3,4 %).

Les finances publiques sont alimentées à 83 % par la taxe à l'importation (3 à 5 % pour les marchandises, 7 % pour les véhicules).

CONCLUSION

La vitalité de l'économie andorrane est largement fondée sur les avantages comparatifs découlant du faible prix des produits de luxe ou de consommation courante qui y sont en vente. Du fait de la faible fiscalité qui les frappe, ce prix est, en effet, bien inférieurs à ceux pratiqués en Espagne et, surtout, en France.

Pour faciliter les contrôles douaniers sur les nombreux achats effectués par les Français en Andorre, et pour réprimer d'éventuels trafics, la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés est une solution efficace, qui s'ajoutera aux patrouilles volantes effectuées, à l'intérieur du territoire français, par les services des douanes.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 7 janvier 2004.

Au terme de l'exposé du rapporteur, un débat s'est ouvert au sein de la commission.

M. Xavier de Villepin s'est enquis des normes de sécurité en vigueur dans le tunnel reliant la France à Andorre. Il a également souhaité des informations sur les relations entre la Principauté et « l'espace Schengen ».

M. Louis Moinard a rappelé la forte fréquentation, par les touristes français, de la Principauté, notamment l'hiver, et a souligné les nombreux achats, effectués par ces derniers, de produits comparativement beaucoup moins onéreux.

M. Robert Del Picchia a fait observer que le regroupement des contrôles fixes en un lieu unique avait pour but essentiel de réprimer les trafics importants, qui procèdent par l'acheminement de camions entiers de marchandises introduites en fraude en France. Il a, par ailleurs, rappelé que la conception du tunnel routier entre la France et Andorre avait été modifiée pour tenir compte des enseignements tirés du grave accident survenu dans le tunnel du Mont-Blanc.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur, a alors indiqué que la Principauté d'Andorre n'appartenait pas à « l'espace Schengen », mais qu'une convention conclue en 2002 entre la France, l'Espagne et Andorre, accroissait sensiblement les échanges d'informations en matière policière et douanière entre les trois pays, sur le modèle du « Système d'informations Schengen »(S.I.S.). Elle a souligné que la Principauté souhaitait, de longue date, un rapprochement accru avec l'Union européenne, mais que celui-ci était notamment entravé par les fortes distorsions fiscales existant entre la Principauté et les pays membres de l'Union. Elle a précisé que les récentes hausses du prix du tabac en France rendaient encore plus attractifs les achats en Andorre, où les prix pratiqués y sont inférieurs d'environ les 2/3, mais que le présent accord visait notamment à réprimer une hausse éventuelle des trafics en ce domaine.

Puis la commission a **adopté le projet de loi.**

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée 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, signée à Andorre-la-Vieille le 11 décembre 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé du document Assemblée nationale n° 812 (Douzième législature).