



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 avril 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n° 2562, *autorisant l'approbation de l'accord entre le
Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté
d'Andorre concernant les transports routiers internationaux de marchandises
(ensemble une annexe),*

PAR M. HENRI SICRE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE TRAFIC AUTOMOBILE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE, DEJA IMPORTANT, EST GENE DANS SON DEVELOPPEMENT PAR LE MAUVAIS ETAT D'UNE PARTIE DU RESEAU ROUTIER	7
A – UN TRAFIC AUTOMOBILE TRES DENSE ET DES ECHANGES COMMERCIAUX IMPORTANTS ENTRE LES DEUX PAYS	7
B – DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES PARTIELLEMENT EN MAUVAIS ETAT, FREIN AU DEVELOPPEMENT DES ECHANGES FRANCO-ANDORRANS.....	8
II – LE PRESENT ACCORD VISE A ALLEGER LES FORMALITES RELATIVES AU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES ENTRE LES DEUX PAYS	11
A – UN CHAMP D'APPLICATION LARGE	11
B – UN REGIME D'AUTORISATION	11
C – UNE FISCALITE ALLEGEE	13
D – DES INSTRUMENTS POUR ASSURER LA BONNE EXECUTION DE L'ACCORD	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le 4 octobre 2005, le Sénat a adopté le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et Andorre concernant les transports routiers internationaux de marchandises.

Cet accord, accompagné d'une annexe, a été signé à Andorre-la-Vieille le 12 décembre 2000. Ses stipulations sont très proches de celles contenues dans les accords du même type conclus avec l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale qui ne sont pas membres de l'Union européenne et avec un grand nombre de pays du bassin méditerranéen. Un tel accord n'avait pas encore été signé avec Andorre, car la Principauté n'a accédé à la souveraineté internationale qu'en 1993.

Il présente un intérêt particulier dans le cas d'Andorre car ce petit Etat, enclavé dans les Pyrénées, n'est accessible depuis la France que par voie routière et car 1,5 million de véhicules franchissent chaque année la frontière entre les deux pays, dont plus du tiers en empruntant le tunnel d'Envalira, ouvert à l'automne 2002.

Votre Rapporteur présentera l'intensité des relations commerciales entre la France et Andorre et la gêne que constitue, pour leur développement, le mauvais état d'une partie de l'infrastructure routière, avant de détailler le contenu de l'accord bilatéral et son intérêt pour les transporteurs internationaux.

I – LE TRAFIC AUTOMOBILE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE, DEJA IMPORTANT, EST GENE DANS SON DEVELOPPEMENT PAR LE MAUVAIS ETAT D'UNE PARTIE DU RESEAU ROUTIER

L'entrée en vigueur de la Constitution andorrane, le 4 mai 1993, a conféré à la Principauté sa pleine souveraineté internationale et a encadré le rôle des co-princes que sont le Président de la République française et l'évêque d'Urgell, mais elle n'a pas modifié les relations humaines et commerciales qui existent entre Andorre et l'Espagne d'une part, la France d'autre part. Si celles-ci sont plus denses avec l'Espagne qu'avec la France, c'est pour des raisons culturelles et linguistiques, mais aussi parce que la configuration géographique locale rend plus accessible l'Espagne que la France.

Les flux routiers entre notre pays et Andorre sont néanmoins considérables, qu'ils soient motivés par le succès du tourisme dans les Pyrénées ou les échanges commerciaux. L'accord dont le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation simplifiera les formalités afférentes au transport de marchandises entre les deux pays. Si votre Rapporteur approuve cet objectif, il a la conviction que c'est surtout le mauvais état d'une partie des infrastructures routières reliant la France à Andorre qui freine le développement du trafic entre les deux pays.

A – Un trafic automobile très dense et des échanges commerciaux importants entre les deux pays

Le trafic routier entre la France et Andorre s'est considérablement développé au cours des dernières années : alors que moins de 700 000 véhicules avaient franchi la frontière en 1996, leur nombre dépasse chaque année 1,5 million depuis 2001. Un tiers des véhicules qui franchissent les frontières andorranes vient de France, les autres arrivant d'Espagne. Le pays a accueilli 11,5 millions de visiteurs en 2002.

Avec un PNB par habitant de 26 293 euros, la Principauté d'Andorre est un pays prospère. En 2003, ses importations ont représenté 1 337 millions d'euros et ses exportations 78,9 millions d'euros. L'Union européenne est le principal partenaire commercial d'Andorre – elle assure 85 % de son commerce extérieur –, et la France et l'Espagne occupent les premières places, les importations en provenance de France étant néanmoins deux fois inférieures à celles provenant d'Espagne.

Les importations en provenance de France ont représenté 343 millions d'euros en 2003, soit une progression de près de 100 millions d'euros en dix ans, et les exportations de l'Andorre vers la France atteignent de l'ordre de 15 millions d'euros par an.

Les transporteurs routiers internationaux andorrans disposent d'une flotte de plus de 1 000 camions et emploient près de 1 500 salariés. Même lorsqu'ils ne transportent pas des produits destinés à la France, ils traversent fréquemment notre pays pour se rendre dans un autre pays européen.

De même, certains transporteurs français traversent Andorre pour atteindre l'Espagne.

La frontière franco-andorranne est ainsi franchie par un nombre de poids lourds compris entre 25 000 et 60 000 selon les années. C'est pour faciliter leur circulation que le présent accord a été signé.

B – Des infrastructures routières partiellement en mauvais état, frein au développement des échanges franco-andorrans

Les transporteurs internationaux ne se heurtent pas seulement à des difficultés administratives ; ils doivent surtout emprunter un réseau routier qui n'est pas toujours adapté à la circulation d'un grand nombre de poids lourds.

Les véhicules venant de France empruntent tous la RN 22 avant d'arriver en Andorre. Comme elle était souvent saturée, il a été nécessaire de doubler cette voie, ce qui a été possible par la construction du tunnel d'Envalira, sur le territoire andorran, et celle d'un viaduc, passant sur la frontière et reliant la RN 22 au tunnel. Dans la mesure où la construction, le financement et l'entretien du viaduc devaient être pris en charge par la Principauté, il a été jugé préférable de faire passer son emprise sous la souveraineté de l'Andorre, en échange d'un territoire de superficie égale (15 592 mètres carrés) désormais placé sous la souveraineté de la France. Cet échange de territoire a été réalisé par le traité portant rectification de la frontière, signé le 12 septembre 2000 et entré en vigueur le 26 juillet 2001.

La liaison entre la France et Andorre a ainsi été facilitée et le nouveau tunnel est utilisé par plus de 600 000 véhicules par an depuis son ouverture, en octobre 2002. L'amélioration de la desserte routière d'Andorre est donc très importante, non seulement pour le développement du tourisme, mais aussi pour les échanges commerciaux.

Votre Rapporteur estime que, si le présent accord allège les formalités administratives à la charge des transporteurs internationaux, il doit absolument être complété par une amélioration matérielle des infrastructures routières du côté français, les efforts les plus importants réalisés ces dernières années ayant concerné essentiellement la partie andorrane.

La liaison entre Toulouse et Andorre-la-Vieille ne pose guère de problème depuis l'ouverture du tunnel d'Envalira – la moitié du trajet se fait par l'autoroute –, mais celle entre Perpignan et la capitale andorrane est rendue

difficile par l'étroitesse et le mauvais état des routes nationales 20 et surtout 116, cette dernière devant être empruntée pendant près de cent kilomètres sur un total de cent soixante. Alors qu'elle traverse plusieurs villages, elle est souvent très encombrée et utilisée par un grand nombre de poids lourds, dont certains pèsent entre 40 et 44 tonnes et parmi lesquels figurent nombre de véhicules transportant du carburant. La sécurité des habitants n'est donc pas assurée, pas plus d'ailleurs que celle des véhicules, car certaines portions de la route présentent des parois rocheuses dangereuses.

Cette situation pourrait être notablement améliorée par la réalisation de plusieurs aménagements : des déviations permettant d'éviter la traversée des villages, un tunnel pour remplacer une portion de route trop étroite, des voies de circulation supplémentaires dans le sens descendant et des éclaircissements de végétation.

Une partie de ces aménagements figurait dans l'actuel contrat de plan Etat-région, mais leur réalisation n'a pas encore commencé. Alors que les parties de la RN 20 et la RN 116 situées entre Perpignan et l'Espagne – via Andorre – restent de la compétence de l'Etat ⁽¹⁾, il est urgent que celui-ci consente enfin à réaliser les aménagements nécessaires à leur modernisation et leur sécurisation. Dans leur état actuel, ces portions de route ne sauraient supporter un développement du trafic automobile, *a fortiori* de marchandises.

(1) Le décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national (pris en application de l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) dispose en effet que la portion des routes nationales entre Perpignan et l'Espagne reste de la compétence de l'Etat, et n'est donc pas transférée au département des Pyrénées orientales.

II – LE PRESENT ACCORD VISE A ALLEGER LES FORMALITES RELATIVES AU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES ENTRE LES DEUX PAYS

Les stipulations du présent accord bilatéral sont proches de celles contenues dans les accords du même type signés avec d'autres Etats. Par rapport à la situation actuelle, elles constituent, principalement sur deux points, un progrès pour les transporteurs français travaillant en Andorre et andorrans travaillant en France : des autorisations annuelles pourront leur être délivrées pour un nombre illimité de voyages et les transporteurs andorrans seront exonérés, en France, de la taxe à l'essieu.

L'accord est conclu pour cinq ans, durée tacitement reconductible.

A – Un champ d'application large

L'article 1^{er} de l'accord définit son champ d'application. Ses dispositions ne s'appliquent pas seulement au trafic de marchandises en provenance ou à destination de l'une des Parties, assurés au moyen de véhicules immatriculés dans l'autre Partie, c'est-à-dire au transport de marchandises par un véhicule français vers Andorre, ou par un véhicule andorran vers la France, mais aussi à la traversée du territoire de l'une des Parties par un véhicule immatriculé dans l'autre, c'est-à-dire, par exemple, la traversée d'Andorre par un camion français se rendant en Espagne ou la traversée de la France par un transporteur andorran en route pour un autre pays européen.

L'accord concerne ainsi à la fois le trafic routier international bilatéral et le trafic en transit dans l'un des deux Etats.

L'article 2 de l'accord rappelle l'interdiction qui est faite à tout transporteur d'un Etat partie d'effectuer des transports à l'intérieur du territoire de l'autre Etat, le trafic intérieur étant réservé aux entreprises nationales.

B – Un régime d'autorisation

En application de l'article 3 de l'accord, tous les transports de marchandises concernés par l'accord sont soumis au régime de l'autorisation préalable. Ce régime s'applique aussi au déplacement à vide des véhicules.

L'article 5 comporte néanmoins une liste de transports dispensés d'autorisation. Il s'agit d'abord de ceux assurés par des véhicules dont le poids total n'excède pas six tonnes ou dont la charge utile autorisée ne dépasse pas 3,5 tonnes : il s'agit d'éviter une excessive multiplication des demandes

d'autorisation, notamment pour des transports de marchandises à but exclusivement privé. Sont de même exclus les transports de bagages par remorques adjointes aux véhicules de transport de voyageurs, à des bus de tourisme par exemple, dont le poids pourrait dépasser la limite mentionnée plus haut.

Est aussi dispensée d'autorisation une série de transports en fonction non du type de véhicule mais du type de marchandises : les transports humanitaires, funéraires, postaux, de dépannage, de déménagement, ainsi que ceux d'objets d'art et de matériels destinés à la publicité ou à l'information et les transports des matériels de toute sorte destinés à des manifestations culturelles ou sportives entendues au sens large.

Pour les transports soumis au régime de l'autorisation préalable, celle-ci est délivrée, en application de l'article 4 de l'accord, par les autorités compétentes de l'Etat où le véhicule est immatriculé, et dans la limite de contingents que les autorités peuvent fixer annuellement d'un commun accord. L'annexe à l'accord stipule que le nombre d'autorisations convenu pour l'année suivante doit être fixé avant le 1^{er} décembre de l'année en cours.

Alors que, actuellement, une autorisation doit être demandée pour chaque voyage, l'article 6 de l'accord prévoit deux types d'autorisations : une autorisation valable pour un seul voyage, dont la durée de validité est limitée à trois mois, et une autorisation annuelle, valable pour un nombre de voyages illimité. L'annexe à l'accord établit que les autorisations du second type seront considérées comme représentant 80 voyages aller-retour pour la prise en compte du contingent annuel.

La délivrance de l'autorisation est gratuite et celle-ci est personnelle et incessible (article 8) ; elle se matérialise dans un document imprimé (article 7) qui doit se trouver à bord du véhicule.

Le cas des transports exceptionnels est réglé par l'article 9 : une autorisation spéciale est requise lorsque le poids du véhicule ou les dimensions du chargement dépassent les limites admises sur le territoire de l'autre Partie ; contrairement à l'autorisation de droit commun, cette autorisation spéciale est délivrée par l'autorité compétente de cette Partie, et non par les autorités compétentes de l'Etat d'immatriculation. Ainsi, en France, en application de l'article R. 433-2 du code de la route, le préfet du département d'entrée en France est chargé de délivrer l'autorisation des transports exceptionnels en provenance de l'étranger. Plusieurs articles du même code fixent la masse ainsi que les dimensions du véhicule ou de son chargement au-delà desquelles l'autorisation du transport exceptionnel doit être obtenue. Par exemple, aucun véhicule de plus de 44 tonnes ne peut circuler en France – qu'il vienne de l'étranger ou pas – sans une telle autorisation.

L'annexe à l'accord prévoit que les demandes d'autorisations spéciales sont à adresser, selon le cas, au département Industrie-transport du ministère de l'économie d'Andorre – pour les transporteurs français se rendant en Andorre – ou à la préfecture du département d'entrée sur le territoire français ou à la préfecture du département français de chargement – pour les transporteurs andorrans se rendant en France –.

C – Une fiscalité allégée

L'article 10 de l'accord pose à la fois le principe de l'assujettissement des entreprises effectuant des transports aux impôts et taxes en vigueur sur le territoire de l'autre Partie et la possibilité de leur accorder des réductions ou des exonérations. Par réciprocité, l'annexe à l'accord exempte ainsi de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « taxe à l'essieu » (à laquelle sont soumis en France les véhicules de plus de douze tonnes), les véhicules andorrans qui en seraient redevables, dans la mesure où les entreprises françaises ne sont pas soumises à une telle taxe en Andorre. L'étude d'impact transmise par le Gouvernement pour l'information des parlementaires estime que cette exemption induira une perte de recettes pour le budget de l'Etat de l'ordre de 50 000 euros par an.

Sous réserve qu'ils soient réexportés, les effets personnels des membres de l'équipage des véhicules et l'outillage nécessaire à leur activité peuvent être importés en franchise et sans autorisation d'importation (article 11) et l'importation temporaire des pièces de rechange destinées à la réparation des véhicules est exonérée de droits et taxes (article 12).

D – Des instruments pour assurer la bonne exécution de l'accord

Afin d'assurer la bonne exécution de l'accord, des sanctions sont prévues en cas de violations de ses dispositions (article 15) : avertissement ou suppression, à titre temporaire ou définitif, de la possibilité d'effectuer des transports relevant de l'accord sur le territoire de l'autre Partie. Les sanctions sont demandées par les autorités de l'Etat où la violation a été commise et doivent être prononcées par celles de l'Etat où le véhicule est immatriculé, ce qui est cohérent avec le fait que c'est à cet Etat que revient la charge de délivrer l'autorisation.

En outre, conformément à ce que prévoient tous les accords bilatéraux de ce type, l'article 16 de l'accord institue une commission mixte bilatérale chargée d'assurer la bonne exécution de l'accord, de l'adapter à l'évolution du trafic et d'échanger tous les renseignements nécessaires. C'est à elle que revient le soin de définir le modèle des autorisations, de fixer le contingent d'autorisations, de proposer des avenants à l'accord, d'examiner les sanctions prises en cas de violation des stipulations de l'accord et de modifier l'annexe à l'accord.

CONCLUSION

Si cet accord ne présente pas de différence importante par rapport aux autres accords bilatéraux du même type, il facilitera le travail des transporteurs français et andorrans qui assurent des échanges commerciaux entre les deux pays ou qui traversent l'un d'entre eux pour se rendre dans un pays tiers.

La principauté d'Andorre a achevé l'accomplissement des procédures internes nécessaires à son entrée en vigueur en août 2001. Il est donc grand temps que la France fasse de même, afin que l'accord s'applique.

C'est pourquoi votre Rapporteur vous recommande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 12 avril 2006.

Après l'exposé du Rapporteur, Rappelant que le Président de la République française était co-prince d'Andorre avec l'évêque d'Urgell, **le Président Edouard Balladur** s'est intéressé au contenu de cette co-principauté française. Au-delà des aspects économiques, il s'est ainsi demandé qui, du point de vue militaire, devrait assurer la défense d'Andorre, dont les citoyens se sentent apparemment plus proches des Espagnols que des Français.

M. Henri Sicre a répondu que, certes, du fait de la topographie et notamment des nombreuses améliorations des infrastructures routières qui ont été réalisées en Espagne, la proximité avec l'Espagne était forte. On pouvait également rappeler qu'avant l'entrée en vigueur de l'euro, c'était la peseta qui avait cours en Andorre. Toutefois, sur certains sujets, c'est l'assistance française qui prévaut, par exemple en matière de chasse et de pêche. Par ailleurs, la Principauté d'Andorre a exprimé le souhait de rejoindre le cercle de la francophonie.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que c'était là une façon supplémentaire de se faire reconnaître sur la scène internationale.

Précisant qu'il était régulièrement appelé à se rendre en Andorre au titre de la francophonie, **M. Jacques Godfrain** a confirmé le vif intérêt d'Andorre pour la francophonie. Il s'agit bien d'un Etat dans la mesure où il y a un ambassadeur de France en Andorre et un délégué du Président de la République, basé à Perpignan, plus particulièrement chargé de suivre les questions andorranes. Si les pouvoirs de cet Etat sont limités, voire purement représentatifs, il n'en demeure pas moins que l'évêque d'Urgell dispose par exemple du pouvoir de propriété foncière. Ainsi, une grande partie d'Andorre-la-Vieille appartient à l'évêché.

A cet égard, **M. Henri Sicre** a précisé que les petites communes d'Andorre étaient dénommées des « paroisses ».

M. Jacques Godfrain a également souligné qu'il était essentiel de désenclaver Andorre par rapport à Perpignan et Toulouse car le poids et l'influence de l'Espagne sont croissants, notamment au plan économique. A cet égard, il est intéressant de noter que les autorités andorranes sont prêtes à financer des travaux d'infrastructures en France afin de réduire cet enclavement.

Alors qu'Andorre doit essentiellement sa réputation au tourisme et à la vente de cigarettes et d'alcool, **M. François Loncle** a jugé intéressant d'apprendre qu'il y avait une ambassade de France en Andorre au moment où l'on ferme certains centres culturels français à l'étranger.

M. Jacques Godfrain a fait observer que renoncer à l'ambassade de France en Andorre constituerait une très bonne nouvelle pour l'Espagne.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 2562).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 2562).

N° 3023 – Rapport fait par M. Henri Sicre au nom de la commission des affaires étrangères n° 2562, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant les transports routiers internationaux de marchandises (ensemble une annexe)