

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi  
16 janvier 2008  
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Ethiopie : convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions (n° 184) – M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur . 2
- Union européenne : adhésion de divers pays membres à une convention sur les doubles impositions des bénéficiaires d'entreprises associées (n° 187) – M. Jean-Paul Dupré, rapporteur..... 4
- Algérie : approbation de l'accord relatif à la coopération dans le domaine de l'étude et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques (n° 249) – M. Jacques Remiller, rapporteur ..... 6
- Transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) (n° 517) – M. Jean-Marie Demange, rapporteur ..... 8
- Hong-Kong : accord sur le transfèrement des personnes condamnées (n° 520) – Mme Martine Aurillac, rapporteure. 12

**Présidence  
de M. Axel Poniatowski,  
*président***



## **Ethiopie : convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions**

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Kucheida, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Ethiopie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (n° 184).

**M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur**, a d'abord rappelé que l'Ethiopie, deuxième pays d'Afrique par sa population, était l'une des plus vieilles nations du monde et l'une des seules d'Afrique à avoir conservé sa souveraineté pendant les deux siècles de colonisation européenne. Située dans la Corne de l'Afrique, elle partage des frontières communes avec l'Érythrée, le Soudan, le Kenya, Djibouti et la Somalie. L'Ethiopie accueille aujourd'hui le siège de l'Union africaine (UA) et de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies. Le Rapporteur a souligné le caractère stratégique que sa position géographique conférait à ce pays, sa grande singularité par rapport au reste du continent et son intérêt touristique, souvent méconnu.

L'Ethiopie connaît actuellement une croissance soutenue de 8,9 % en moyenne sur la période 2004-2006. Si elle ne s'est pas encore tout à fait relevée du conflit avec l'Érythrée (1998-2000), duquel subsistent quelques différends frontaliers, son économie enregistre cependant de solides résultats. D'après l'OCDE, l'économie éthiopienne a, en effet, bénéficié de la vitalité de l'agriculture et du niveau élevé des cours du café ainsi que d'investissements dans les infrastructures et de la poursuite des réformes. Le Rapporteur a précisé que l'agriculture contribuait, en effet, pour près de la moitié au PIB éthiopien et faisait vivre 80 % de la population du pays. Elle se compose, pour l'essentiel, de produits destinés à l'exportation, en particulier du café, du thé et des épices. Le café est la première culture commerciale de l'Ethiopie, qui se situe au 1<sup>er</sup> rang des exportateurs d'Afrique et au 6<sup>ème</sup> rang mondial. Depuis 1992, la politique menée par les dirigeants éthiopiens vise à préserver la stabilité macroéconomique et à libéraliser progressivement l'économie du pays. Si cette dynamique a été ralentie par la guerre avec l'Érythrée, des réformes ont néanmoins été engagées, dont la révision du code des investissements en 2002-2003 et l'introduction, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, de la TVA au taux unique de 15 %.

Toutefois, malgré ces efforts et les performances enregistrées, l'économie éthiopienne reste très vulnérable aux chocs extérieurs, notamment au renchérissement du pétrole sur les marchés mondiaux. Ainsi, le déficit budgétaire éthiopien équivaut, en moyenne, à environ 5 % du PIB du pays depuis trois ans. L'Ethiopie est également confrontée à une augmentation plus rapide de ses importations que de ses exportations (quatre fois moins importantes en volume), qui contribue au creusement des déficits commerciaux. Au-delà de ces difficultés, l'Ethiopie doit faire face à une situation alimentaire caractérisée par un déficit chronique, en particulier dans certaines régions du pays, plus vulnérables sur le plan climatique.

La France s'intéresse encore très peu à ce pays de près de 80 millions d'habitants, certes très pauvre, mais au taux de croissance annuel de 10 %, qui pourrait être demain une des puissances émergentes du continent africain. Avec une part de marché d'environ 3,5 %, notre pays reste un partenaire commercial modeste de l'Ethiopie, se situant au 11<sup>ème</sup> rang de ses fournisseurs et au 13<sup>ème</sup> rang de ses clients. Ces chiffres ne doivent cependant pas masquer un dynamisme croissant de nos relations commerciales avec l'Ethiopie : avec 94 millions d'euros d'échanges en 2006, notre relation économique et commerciale a, en effet, atteint des niveaux jamais enregistrés au cours des dix dernières années. Les exportations françaises se

sont ainsi élevées à 68 millions d'euros, soit un niveau comparable à 2005 mais deux fois plus important par rapport à 2004. Parallèlement, les importations éthiopiennes en France ont atteint 26 millions d'euros, dont 21,4 millions d'euros d'achats de café (82 %). Si 2006 a été l'année de la confirmation d'une reprise dynamique de la relation commerciale franco-éthiopienne, elle l'a également été sur le plan des investissements français dans le pays. La France est, en effet, le 2<sup>ème</sup> investisseur en Ethiopie, derrière l'Arabie Saoudite. Les volumes d'investissement restent cependant faibles et des efforts sont à mener dans des secteurs porteurs où nos entreprises sont peu présentes, comme les télécommunications, ou absentes (aéronautique civile notamment). Dans cette perspective, nos deux pays ont conclu, en juin 2003, un accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements. Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, qui autorise l'approbation d'une convention fiscale entre la France et l'Ethiopie, vient compléter ce dispositif, marquant ainsi une volonté commune de renforcer les relations économiques entre les deux pays.

La convention qui est soumise à la Commission a pour objet d'éliminer les doubles impositions entre la France et l'Ethiopie et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu. Conclue en juin 2006, elle est conforme, dans ses grandes lignes, au modèle de convention de l'OCDE, sous réserve des aménagements liés aux spécificités de la législation des deux Etats, sur lesquels le Rapporteur mettra l'accent.

En premier lieu, des adaptations ont été apportées au régime fiscal applicable à certaines catégories de revenus. Ainsi, les dividendes, qui sont en principe imposés dans l'Etat de résidence de leur bénéficiaire, peuvent également être imposés par l'Etat de la source au taux général de 10 %, applicable en droit éthiopien. Il s'agit d'une concession importante de la France en contrepartie de laquelle l'Ethiopie a accepté de réduire de moitié l'imposition qui résulte de sa législation interne pour les intérêts (5 %) et les redevances (7,5 %). Notre pays a également obtenu l'insertion d'une clause de la nation la plus favorisée pour ces trois catégories de revenus. Cette clause permet à la France de bénéficier de manière automatique des taux inférieurs ou des exonérations de retenue à la source que l'Ethiopie pourra consentir à ses futurs partenaires conventionnels, membres de l'OCDE.

La Rapporteur a aussi signalé qu'en ce qui concerne les pensions du secteur privé, la convention prévoit l'imposition exclusive dans l'Etat de résidence de leur bénéficiaire, à l'exception des sommes payées en vertu de la législation sur la sécurité sociale. S'agissant des rémunérations et pensions publiques, elles sont imposables par l'Etat qui les verse. Toutefois, la convention maintient expressément les avantages fiscaux dont bénéficient jusqu'à présent les coopérants culturels, scientifiques et techniques ainsi que les enseignants français en poste en Ethiopie, aux termes des accords signés entre les deux Etats en 1966. A la demande de l'Ethiopie, qui compte de grands sportifs, le régime applicable aux artistes et aux sportifs a été aménagé. Ainsi, lorsque les déplacements des intéressés sont financés principalement par des fonds publics, les revenus provenant des services rendus ne sont imposables que dans l'Etat dont l'artiste ou le sportif est un résident.

En second lieu, il paraît important de relever qu'au-delà des dispositions classiques d'assistance et d'échanges d'informations, la convention comporte plusieurs clauses destinées à prévenir l'utilisation abusive des avantages qu'elle procure, en maintenant notamment la possibilité pour la France d'appliquer sa législation en vue de lutter contre l'évasion fiscale (article 209 B du code général des impôts). Par ailleurs, à la demande de la France, plusieurs clauses ont été introduites visant à exclure du bénéfice de la convention fiscale toute forme de participation, génératrice de revenus, constituée dans le but de tirer indûment profit des avantages de la convention.

En définitive, la présente convention doit permettre de renforcer la présence française en Ethiopie et de sécuriser les relations des investisseurs français dans cet Etat.

**Le Président Axel Poniatowski** a demandé au Rapporteur s'il avait une idée du nombre de Français résidant en Ethiopie et d'Ethiopiens vivant en France, **M. Jean-Paul Dupré** faisant remarquer que les Français rencontrent souvent des difficultés avec la douane de ce pays. Il a aussi interrogé le Rapporteur sur le nombre d'habitants en Ethiopie.

**M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur**, a précisé que peu de Français vivent en Ethiopie, pays de 80 millions d'habitants, dont la taille est plus importante que sa représentation sur les planisphères le laisse penser.

A la question de **M. Jacques Remiller** sur les relations entre l'Ethiopie et la Somalie, **M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur**, a répondu que l'intervention de l'Ethiopie en Somalie était motivée par le souci de la première de préserver ses intérêts sur le territoire de la seconde, qui, en l'absence d'Etat depuis de nombreuses années, constitue une zone de non-droit. La partie de la Somalie qui jouxte l'Ethiopie est quasi désertique, contrairement aux plateaux éthiopiens relativement humides.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 184).

\*

### **Union européenne : adhésion de divers pays membres à une convention sur les doubles impositions des bénéfices d'entreprises associées**

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Dupré, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification d'une convention relative à l'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque à la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées (n° 187).

**M. Jean-Paul Dupré, rapporteur**, a indiqué que cette convention, signée à Bruxelles le 8 décembre 2004, a pour objet l'adhésion des dix États membres de l'Union européenne, depuis 2004, à la convention 90/436/CEE du 23 juillet 1990 relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées, dite « convention d'arbitrage ».

Cette dernière vise à combler, pour l'Union européenne, une lacune des conventions fiscales type tenant à l'absence de caractère contraignant de la procédure de règlement des litiges entre deux États en matière d'imposition des bénéfices d'entreprises associées.

En effet, le modèle de convention fiscale proposé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) répond imparfaitement aux difficultés rencontrées par les entreprises.

Certaines entreprises s'associent à d'autres entreprises, étrangères, dans une relation de contrôle et/ou de dépendance (création de filiales, prises de contrôle, prises de participation, ententes, associations, etc.).

Afin d'atténuer le risque de spéculation de la part de ces entreprises sur les différentiels de taux d'imposition entre les Etats (par exemple, en présentant les bénéfices les plus importants dans les zones de plus faible pression fiscale grâce notamment à une manipulation des prix de transfert entre deux entreprises), l'administration fiscale peut corriger, dans un délai de reprise de trois ans, les bénéfices réalisés.

Selon l'article 9 du modèle OCDE, les bénéfices d'entreprises associées doivent être déterminés dans des conditions analogues à celles qui seraient convenues entre des entreprises indépendantes. Lorsqu'un Etat procède sur ce fondement à un rehaussement des bénéfices d'une entreprise, l'Etat où est située l'autre entreprise accorde un ajustement corrélatif approprié pour éviter que les deux entreprises soient imposées au titre des mêmes opérations. Une demande en ce sens formulée par l'entreprise n'aboutit que si l'Etat admet l'appréciation faite par le premier Etat.

En cas de litige entre deux Etats, ceux-ci peuvent recourir à la procédure de règlement amiable prévue par l'article 25 de la convention OCDE. Celui-ci prévoit que lorsque les mesures prises par un Etat contractant conduisent à une imposition non conforme à la convention, les autorités compétentes des Etats membres, saisies par les contribuables concernés, s'efforcent d'y remédier. Cependant cette procédure présente la double particularité de pouvoir durer indéfiniment et sans obligation pour les Etats de parvenir à une conclusion.

Afin de pallier ces inconvénients, la convention d'arbitrage du 23 juillet 1990 institue une procédure d'arbitrage contraignante pour les Etats en cas de litige relatif à l'élimination d'une double imposition.

En effet, elle prévoit l'intervention d'une commission consultative d'arbitrage si les autorités compétentes n'ont pas pu parvenir à un accord dans un délai de deux ans à la suite de l'ouverture de la procédure amiable. Composée de deux représentants de chaque autorité compétente, d'un nombre pair de personnalités indépendantes et d'un président, elle rend un avis dans un délai de six mois. Les autorités fiscales disposent alors de six mois pour conclure un accord. A défaut, l'avis de la commission s'impose. La procédure ne peut ainsi excéder un an.

A ce jour, 115 procédures amiables ont été ouvertes en France dans le cadre de la convention en vigueur. Seules deux affaires ont donné lieu à une décision de la commission consultative dans ce cadre.

L'adhésion en 1995 de l'Autriche, la Finlande et la Suède à l'Union européenne avait donné lieu à la signature d'une convention le 21 décembre 1995 complétant la convention d'arbitrage de 1990 afin d'y faire adhérer les nouveaux Etats membres. La convention initiale a également fait l'objet d'un protocole le 25 mai 1999 prévoyant la prorogation automatique de celle-ci pour des périodes successives de cinq ans.

Rédigée sur le modèle de la convention précitée de 1995, la convention, objet du présent projet de loi, tire les conséquences de l'adhésion de dix nouveaux Etats à l'Union européenne le 1er mai 2004. L'article 1er prévoit ainsi l'adhésion de ces Etats à la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices

d'entreprises associées, telle qu'elle résulte des modifications apportées par la convention et le protocole précités.

A ce jour, trois Etats signataires (Belgique, France, Italie) n'ont pas procédé à aux formalités de ratification.

L'adhésion à la convention d'arbitrage des Etats membres de l'Union européenne depuis le 1er mai 2004 contribue au développement des échanges au sein de l'Union européenne en offrant des garanties en matière de fiscalité aux entreprises.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 187).

\*

### **Algérie : approbation de l'accord relatif à la coopération dans le domaine de l'étude et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques**

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Remiller, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la coopération dans le domaine de l'étude et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques (n° 249).

**M. Jacques Remiller, rapporteur**, a rappelé que la mention «à des fins pacifiques» était une condition essentielle à la participation de la France à ce type de coopération.

L'accord du premier février 2006 a été précédé par la conclusion, en 2004, d'un mémorandum d'entente entre le CNES et l'Agence spatiale algérienne, également appelée ASAL, créée le 16 janvier 2002.

L'intérêt de l'Algérie pour les questions spatiales est relativement récent et l'accord qui vous est soumis intervient à un moment important de la réalisation du plan national spatial algérien. Plusieurs instruments ont été mis à la disposition de l'ASAL et notamment un microsatellite d'observation de la planète, baptisé Alsat 1.

A l'heure actuelle, les programmes prioritaires décidés par les autorités algériennes visent à utiliser au mieux les images et données transmises par Alsat 1 afin de remplir plusieurs missions pacifiques.

D'abord, la prévention des risques naturels. L'étude de la planète depuis l'espace par le satellite algérien permet ainsi de connaître plus précisément les conséquences des feux de forêt, nombreux en Algérie, mais également de réduire le risque de leur survenance et d'améliorer la lutte contre ces incendies.

De la même manière, les instruments de mesure du risque sismique, qui est également important en Algérie, peuvent être rendus plus précis grâce aux données fournies par Alsat 1. Une carte de l'aléa et du risque sismiques, couvrant tout le territoire algérien, devrait être réalisée prochainement.

Enfin, l'Algérie joue un rôle pilote dans un programme de lutte contre le péril acridien, terme désignant les ravages causés par les invasions de criquets pèlerins. Associant

huit autres Etats africains à son initiative, l'Algérie a ainsi décidé d'utiliser ses ressources spatiales afin de développer une approche complète, à la fois météorologique, biologique et géographique, des migrations de ces insectes, cause de désastres réguliers en Algérie et dans les pays de la région.

La deuxième composante majeure de l'action de l'Agence spatiale algérienne concerne le développement économique. Il est notamment fait appel, dans ce cadre, aux données transmises par le satellite afin de dynamiser l'activité agricole de certaines régions. Malgré le développement économique de l'Algérie, lié entre autres à la prospérité de ses activités gazières, certaines parties du territoire restent en effet largement dominées par les activités agricoles. Une initiative plus globale concernant l'aménagement du territoire algérien devrait également faire intervenir l'Agence spatiale algérienne.

Il apparaît donc que l'Algérie privilégie pour le moment une approche utilitaire des technologies spatiales consistant principalement à mettre à profit l'espace extra-atmosphérique pour aider à l'accomplissement de politiques nationales. Afin de disposer des meilleures technologies, ce pays a dès lors inscrit très tôt son action dans un cadre international.

Dès la création de son agence spatiale, l'Algérie est devenue membre du Comité pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, rattaché à l'Organisation des Nations Unies. Dans le même temps, elle a ratifié la plupart des instruments internationaux encadrant les activités spatiales.

Par ailleurs, plusieurs partenariats bilatéraux ont été conclus par l'Algérie, notamment avec le Royaume-Uni, la Chine, mais également les Etats-Unis, la Russie, l'Inde et l'Argentine.

Enfin, des coopérations en matière d'activités spatiales furent spécifiquement engagées avec des pays en développement. L'Algérie est ainsi membre du Centre régional africain des sciences et technologies de l'espace en langue française, dont le siège est à Rabat. De plus, un séminaire réunissant les agences spatiales algérienne, nigériane et sud-africaine a été organisé en 2005. Enfin, des discussions ont été engagées portant sur des partenariats spatiaux lors des sommets réunissant les chefs d'Etats arabes et sud-américains.

Face au développement rapide des activités spatiales algériennes, la France dispose d'avantages certains qui devraient lui permettre de jouer un rôle de premier plan, si ce n'est le premier rôle. En premier lieu, la langue de travail de l'Agence spatiale algérienne est le français. Le partenariat spatial franco-algérien s'impose donc comme un élément important du développement de la langue française dans le monde en lui permettant de jouer un rôle accru dans un domaine particulièrement innovant, les technologies spatiales. En second lieu, les acteurs français du secteur spatial, organismes publics et industriels, ont mis au point des technologies qui répondent parfaitement aux besoins exprimés par l'Algérie, s'agissant notamment d'applications spatiales en matière de télémédecine, de localisation par satellite ou de télécommunication.

Pourtant, la France a tardé à s'imposer comme pilier du spatial algérien. Ainsi, le satellite Alsat 1 a été construit par un industriel britannique, l'entreprise *Surrey satellite technology limited*.

L'accord du 1<sup>er</sup> février 2006 doit donc permettre de renforcer les positions françaises, au cœur du développement des activités spatiales algériennes et de l'économie algérienne en général. Jusqu'à présent, des contacts avaient été rendus possibles par la

convention de coopération scientifique et technique du 11 mars 1986 mais le nouvel accord offre un cadre à la fois plus complet et juridiquement plus stable pour les futures actions communes.

L'économie générale de l'accord et ses principales stipulations sont semblables à celles utilisées dans le cadre des autres partenariats conclus par la France en matière d'activités spatiales. Conclu pour cinq ans et renouvelable tacitement pour les mêmes périodes, l'accord signé avec l'Algérie prévoit de planifier les programmes communs et confie leur exécution à l'ASAL et au CNES.

Comme dans tous les accords de coopération, il est prévu que chaque partie finance seule les tâches qui lui reviennent au titre de l'accord. Par ailleurs, des garanties sont apportées en matière d'échanges de personnels, de protection des informations confidentielles et de respect de la propriété intellectuelle.

Si les domaines de coopération prévus restent pour l'instant limités aux seules applications spatiales, les parties peuvent d'un commun accord décider d'étendre le champ de leurs programmes communs.

Une telle extension semble probable au vu des premiers succès que cet accord a d'ores et déjà apportés. Le jour même de sa signature, l'Agence spatiale algérienne a en effet annoncé que le développement et la construction des deux futurs satellites algériens Alsat 2 seraient confiés à l'entreprise EADS Astrium. L'accord du premier février 2006 aura donc des conséquences économiques et en termes d'emploi dont il faut tenir compte.

Mal connue, l'ambition algérienne de mettre l'espace au service de son développement à des fins pacifiques doit être favorisée par la France. Celle-ci dispose des ressources technologiques et des savoir-faire qui correspondent aux attentes de ce partenaire, et le renforcement du cadre juridique de nos coopérations permettra à n'en pas douter d'offrir encore de nouvelles possibilités d'actions communes, favorisant donc le choix de technologies françaises dans le domaine spatial.

**Le Président Axel Poniatowski** a fait remarquer qu'il était important pour la France d'accroître sa présence dans un domaine d'avenir. Ceci est d'autant plus crucial lorsqu'il s'agit d'un pays ami comme l'Algérie.

**M. Jacques Remiller, rapporteur**, a ainsi rappelé qu'un tel partenariat, dont la langue de travail serait le français, était une excellente occasion de renforcer encore la place de la langue française dans le monde.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 249).

\*

## **Transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN)**

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Marie Demange, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) (n° 517).

**M. Jean-Marie Demange, rapporteur**, a rappelé que l'accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), signé à Genève le 25 mai 2000, concluait une négociation menée de longue date sous l'égide de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Cet accord vise à harmoniser les normes applicables au transport maritime intérieur de marchandises dangereuses. Jusqu'à présent, coexistent en Europe deux réglementations distinctes selon que le transport emprunte le bassin du Rhin ou celui du Danube.

Alors que le transport fluvial fait figure de voie d'avenir pour l'Europe au regard des exigences de sécurité et de développement durable, le présent accord contribue à son développement en définissant un cadre juridique unique sans remettre en cause les standards élevés de sécurité actuels.

Le transport fluvial représente environ 7 % du transport intérieur total de l'Union européenne. 35 000 km de voies d'eau parcourent l'Europe dans 18 États membres sur 25 ( ). Dix États sont reliés par des voies de navigation intérieure. En 2003, le volume de marchandises transportées s'établissait, pour l'Union européenne, à 125 milliards de tonnes kilométriques. Le trafic fluvial fait aujourd'hui intervenir 12 500 bateaux, équivalant en capacité de chargement à 440 000 poids lourds.

En premier lieu, le transport fluvial constitue le mode de transport terrestre le plus respectueux de l'environnement : il ne consomme, en effet, qu'un 1/6 de l'énergie par tonne kilométrique de marchandises transportées nécessaire pour le mode routier et la moitié de celle du mode ferroviaire. Selon une étude citée par la Commission européenne, les coûts socio-économiques externes de la navigation intérieure sont estimés à 1/7 de ceux résultant du transport routier.

En second lieu, parmi les transports terrestres, la navigation intérieure garantit un degré de sécurité élevé pour le transport des marchandises dangereuses.

Les marchandises dangereuses transportées se divisent en 3 grandes catégories : le transport de colis (y compris les conteneurs) et le transport de vrac, réalisés dans des bateaux à cargaisons sèches, ainsi que le transport de matières dangereuses liquides ou gazeuses grâce à des bateaux citernes.

Si le transport fluvial des matières dangereuses est actuellement régi en Europe par les règlements ADND, pour le bassin du Danube, et ADNR, pour le bassin du Rhin, l'accord ADN vise à mettre en œuvre une réglementation européenne unique.

Actuellement, le transport de marchandises dangereuses obéit donc à deux réglementations régionales, la première relevant de la Commission centrale de navigation sur le Rhin (CCNR), la seconde de la Commission du Danube.

– La CCNR, créée par l'acte de Manheim du 17 octobre 1868, réunit les cinq pays riverains (Pays-Bas, Belgique, France, Allemagne et Suisse). Des dispositions communes relatives aux règles de circulation, à l'agrément des bateaux ou au transport de marchandises dangereuses y sont appliquées et amendées par un travail technique d'experts provenant des différents pays la composant. Pour le transport des marchandises dangereuses, on y applique le règlement ADNR.

– La Commission du Danube, datant de 1948, poursuit les mêmes objectifs. Elle est composée de 11 Etats membres (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Moldavie, Roumanie, Russie, Ukraine, Slovaquie) et de 4 pays, dont la France, avec le statut d’observateur. Pour le transport des marchandises dangereuses, on y applique le règlement ADND.

La réalisation du canal du Rhin-Main-Danube, le développement des échanges avec les pays de l’Est ainsi que l’harmonisation des législations au sein de l’Union européenne ont convaincu les pays européens de la pertinence de l’accord ADN dont le projet est ancien.

En 1964, le comité des transports intérieurs de la Commission économique des Nations Unies pour l’Europe (CEE-ONU) avait mis à l’étude des prescriptions européennes relatives au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures. Il avait été recommandé aux États membres d’appliquer ces dispositions en attendant la conclusion d’un accord formel ADN.

Les recommandations internationales élaborées par le comité d’experts du conseil économique et social des Nations Unies sont présentées depuis 1997 sous la forme d’un « règlement type » ou « livre orange ».

Sur la base de ce « règlement type », sont adoptés des règlements spécifiques à chacun des modes de transport : le règlement ADR pour le transport par route, le règlement RID pour le transport par chemin de fer et enfin le règlement ADN pour le transport par voie de navigation intérieure.

L’accord ADN n’a été adopté que le 25 mai 2000 à l’occasion d’une Conférence diplomatique organisée conjointement par la CEE-ONU et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR). Il a été signé par la France le 23 octobre 2000.

Le présent accord, accompagné d’un important Règlement annexé, vise à :

- assurer un haut niveau de sécurité du transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures ;
- contribuer de façon effective à la protection de l’environnement, par la prévention de toute pollution résultant d’accidents ou d’incidents durant un tel transport ;
- faciliter les opérations de transport et promouvoir le transport international des produits chimiques.

Le Règlement annexé contient des dispositions relatives au transport de matières et objets dangereux, des dispositions concernant leur transport en colis et en vrac à bord de bateaux de navigation intérieure et de bateaux-citernes ainsi que des dispositions relatives aux opérations et à la construction de tels bateaux. Il contient également les prescriptions et procédures pour la visite des bateaux, la délivrance des certificats d’agrément, l’agrément des sociétés de classification, les contrôles, la formation et l’examen des experts.

Les dispositions du Règlement annexé, à la date de l’adoption de cet accord, sont très proches de celles applicables sur le Rhin ou le Danube. Il est d’ailleurs prévu que les règlements ADNR et ADND soient abrogés au profit du règlement ADN. Actuellement, ces règlements se différencient sur un seul point. En effet, l’agrément des sociétés de classification désirant être recommandée dans le cadre de l’accord ADN sera examiné par une

commission spécifique composée d'experts des pays ayant déposé leur instrument de ratification.

A ce jour, la Fédération de Russie, la Hongrie et l'Autriche ont adhéré à l'accord ADN, la Bulgarie et le Luxembourg l'ont ratifié tandis que les Pays-Bas et l'Allemagne ont déposé un instrument d'acceptation. L'Allemagne étant le septième pays à avoir déposé un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, l'accord ADN entrera donc en vigueur dès le début de l'année 2008.

Afin d'améliorer la cohérence des normes relatives aux transports terrestres de matières dangereuses, la Commission a proposé une directive fusionnant les directives applicables à la route et au chemin de fer et reprenant la réglementation prévue par le présent accord pour le transport fluvial. Il importe, avant la transposition de cette directive au plus tard le 30 juin 2009, que la France ratifie l'accord ADN.

Après avoir souligné son intérêt pour la question du développement des voies navigables, **le Président Axel Poniatowski** a prié le Rapporteur de lui confirmer que cet accord allait se substituer aux deux accords régissant actuellement le transport de marchandises dangereuses sur le Rhin d'une part, sur le Danube d'autre part.

**M. Jean-Marie Demange, rapporteur**, l'a confirmé, avant de mettre l'accent sur l'importance des voies navigables dans le développement économique de nombreuses régions françaises, parmi lesquelles celle où il est élu. En effet, Thionville, dont il est maire, est le cinquième port fluvial français. Il pourrait occuper une place encore plus haute dans ce classement s'il n'existait pas des goulets d'étranglement dans le système fluvial français, lesquels freinent l'accroissement du recours à ce mode de transport. Celui-ci est néanmoins considérable : il a progressé globalement de 1,2 % en France entre 2005 et 2006. Cette croissance résulte de la hausse de 2,8 % du transport international et de près de 17 % pour le transport international de marchandises dans le bassin de la Moselle. Ce développement pourrait s'accélérer si les liaisons entre bassins étaient complétées.

**Le Président Axel Poniatowski** a estimé que la connexion entre la Saône et la Moselle, sur laquelle Voies navigables de France conduisait actuellement des études de faisabilité, était plus importante que la liaison Seine-Nord, pourtant en cours de réalisation, dans la mesure où la première permettait de relier le Nord et le Sud de l'Europe alors que la seconde conduisait seulement à Paris.

**M. Jean-Paul Dupré** a déploré que le canal du Midi, qui relie l'Atlantique à la Méditerranée, ne constitue plus qu'une voie touristique, délaissée par le transport de marchandises faute d'avoir été élargie. Sa mise au gabarit, certes coûteuse, serait très utile, en particulier pour le transport de marchandises dangereuses.

**M. Jacques Remiller** a regretté que le Roussillon ne soit pas relié à Valence par un canal et s'est demandé si une relance du débat sur la construction d'un canal entre le Rhin et le Rhône était envisageable.

Défendant l'intérêt de la liaison Seine-Nord, **M. Jean-Pierre Kucheida** a fait observer qu'elle permettait de relier enfin dans de bonnes conditions deux grandes zones économiques, la région parisienne et le très dynamique nord-ouest européen. Sa réalisation concrétise un projet vieux de deux cents ans ! La distance est d'ailleurs courte, mais la liaison existante, par le canal du Nord, ne permettait qu'un trafic de faible tonnage. Une législation commune applicable aux marchandises dangereuses est d'autant plus nécessaire que le transport par voie navigable permet justement de réduire les risques.

**M. Jean-Marie Demange, rapporteur**, a souligné l'importance des enjeux financiers : tout comme le développement du réseau de fret ferroviaire, celui des voies navigables est nécessaire, mais il est très coûteux. La Commission européenne devait intervenir davantage dans leur financement et fixer des priorités parmi des projets de liaison qui ont chacun leur utilité. Il est évident que l'économie de la Lorraine serait anéantie si la région ne se trouvait plus sur l'axe entre le nord et le sud de l'Europe, aussi la liaison Saône-Moselle apparaît-elle prioritaire au Rapporteur.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 517).

\*

### **Hong-Kong : accord sur le transfèrement des personnes condamnées**

La commission a examiné, sur le rapport de Mme Martine Aurillac, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine sur le transfèrement des personnes condamnées (n° 520).

**Mme Martine Aurillac, rapporteure**, a évoqué la triste et rocambolesque affaire de l'Arche de Zoé, qui a récemment mis en lumière la nécessité pour la France d'être en mesure d'obtenir le transfèrement de ses ressortissants après que ceux-ci ont été jugés dans le pays où ils s'étaient livrés à de graves infractions. Si les affaires judiciaires de cette ampleur sont, heureusement, assez rares, il est hélas fréquent que des Français soient détenus dans des prisons à l'étranger. Ils souhaitent bien souvent pouvoir purger leur peine en France afin de bénéficier de la visite de leur famille et de préparer leur réinsertion. La réciproque est vraie pour les étrangers détenus en France.

La France est donc, d'une part, partie à la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983, qui est appliquée dans une soixantaine d'Etats, et, d'autre part, liée par des accords bilatéraux de transfèrement des personnes condamnées avec une vingtaine de pays, africains pour un grand nombre d'entre eux.

Le présent projet de loi, adopté le 19 décembre dernier par le Sénat, vise à autoriser le gouvernement à approuver un accord ayant le même objet entre la France et Hong Kong, signé le 9 novembre 2006.

Si Hong Kong n'est pas un Etat indépendant, il constitue une région administrative spéciale au sein de la République populaire de Chine, région dans laquelle s'applique une Loi fondamentale en vigueur depuis le 1er juillet 1997, jour de la rétrocession de ce territoire à la Chine. C'est l'application de cette Loi fondamentale qui permet à notre pays de conclure un accord sur le transfèrement des personnes condamnées avec Hong Kong :

– d'un point de vue juridique, la Loi fondamentale rend possible la signature par Hong Kong d'accords internationaux, sous réserve que la région y soit autorisée par les autorités de Pékin ; dans le cas présent, cette autorisation a été donnée par lettre le 9 juin 2006 ;

– d'un point de vue de l'opportunité, la Loi fondamentale garantit notamment le maintien, pendant cinquante ans, du système juridique directement inspiré du système de *common law* britannique en vigueur avant la rétrocession. Celui-ci, assure aux résidents de

Hong Kong un degré élevé de sécurité juridique, dans le respect des droits de l'Homme et des libertés publiques. Alors que la France n'est pas liée à la Chine par un accord de transfèrement des personnes condamnées, elle peut donc envisager très sereinement l'entrée en vigueur d'un tel accord avec Hong Kong, comme c'est déjà le cas pour quatre autres pays européens.

Les stipulations de cet accord sont classiques et directement inspirées de la convention du Conseil de l'Europe de 1983. La principale différence est la conséquence de l'absence de nationalité propre à Hong Kong, qui a conduit à remplacer ce critère par celui du statut de résident permanent de la région administrative spéciale.

L'accord laisse à la personne condamnée le soin de demander à bénéficier d'un transfèrement, auprès des autorités du pays où elle est détenue ou de son pays d'origine. Le transfèrement peut être obtenu si six conditions sont remplies :

- le jugement doit être définitif ;
- au moment de la demande, la personne doit encore avoir à purger au moins six mois d'emprisonnement, sauf cas exceptionnel permettant de déroger à cette durée minimale ;
- la condamnation fait suite à une infraction pénale au regard du droit de la Partie d'accueil ;
- la personne condamnée accepte le transfèrement ;
- les deux Parties concernées sont d'accord ;
- la personne doit avoir la nationalité française si elle demande à être transférée en France ; elle doit être un résident permanent de Hong Kong si elle souhaite finir d'y purger sa peine.

Une fois transférée, la personne condamnée continuera à purger dans son pays la peine qui lui a été infligée dans l'autre, mais l'exécution de la peine est poursuivie conformément à la législation du pays d'accueil, ce qui peut avoir une incidence sur ses modalités. Le pays d'accueil peut en effet adapter cette condamnation afin de la rendre compatible avec sa législation dans le cas où elle ne le serait pas. Cette mesure d'adaptation ne doit néanmoins pas avoir pour conséquence d'aggraver la condamnation initialement prononcée.

Le transfèrement d'une personne condamnée est donc subordonné à l'accord de celle-ci et à l'accord du pays où elle a été condamnée et de celui où elle sera amenée à purger sa peine, tandis que les éventuelles mesures d'adaptation de la peine au droit de la Partie d'accueil ne peuvent pas avoir pour conséquence de l'aggraver : ces conditions permettraient donc à la France de refuser une demande de transfèrement vers Hong Kong si le système pénitentiaire devait y devenir plus dur ou s'éloigner du respect des droits de l'Homme.

Actuellement, onze Chinois nés à Hong Kong sont emprisonnés en France, tandis qu'aucun Français n'est détenu à Hong Kong. Mais la communauté française de la région administrative spéciale compte 7 000 personnes auxquelles s'ajoutent les 200 000 touristes français qui s'y rendent chaque année. L'accord pourrait s'avérer très utile dans l'avenir. Son entrée en vigueur, pour laquelle les autorités de Hong Kong ont notifié le 7 décembre 2006 l'accomplissement de leurs procédures constitutionnelles requises, n'impliquera pas de

changement dans la législation française, mais elle contribuera au développement de la coopération judiciaire entre Hong Kong et la France.

**Le Président Axel Poniatowski** a souhaité savoir qui, des autorités françaises ou de celles de Hong Kong, était à l'origine de cet accord.

**Mme Martine Aurillac, rapporteure**, a indiqué que Hong Kong en avait fait la demande, dès la fin des années 1990, mais que les avocats français installés dans la région administrative spéciale y étaient également très favorables.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 520).

---