

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil concernant les transports
routiers internationaux de voyageurs et de marchandises

NOR : MAEJ1511159L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord

La Guyane française et l'État brésilien de l'Amapa ne sont actuellement reliés par aucune voie terrestre. L'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la construction d'un pont routier sur le fleuve Oyapock reliant la Guyane française et l'État de l'Amapa, signé à Paris le 15 juillet 2005 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2007¹, a permis la construction d'un pont routier sur le fleuve Oyapock, reliant ainsi les communes de Saint-Georges de l'Oyapock (France) et de Oiapoque (Brésil).

La réalisation de ce pont est achevée depuis juillet 2012. Pour accompagner l'ouverture du pont sur l'Oyapock et permettre aux professionnels de réaliser des opérations de transport routier entre la Guyane et le Brésil, la signature d'un accord international s'est avérée indispensable.

C'est ainsi que l'Accord relatif aux transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises a été signé à Paris le 19 mars 2014 par M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, et son homologue brésilien, M. Luiz Alberto Figueiredo. Il concerne, d'une part, les transports de voyageurs (y compris les taxis) et les transports de marchandises entre les deux communes frontalières, et d'autre part, les transports internationaux de voyageurs et de marchandises.

Pour la France, l'Accord a pour principal objectif de conforter la Guyane française dans son intégration régionale au moyen d'un rapprochement avec ses voisins que sont le Brésil et le Suriname. C'est, en effet, avec ces deux pays que les échanges, principalement économiques, doivent prospérer.

L'Accord fixe les conditions d'entrée et de circulation des véhicules sur le territoire des deux États parties. Il précise, notamment, les formalités administratives ainsi que les exigences techniques et assurantielles à respecter pour traverser la frontière terrestre franco-brésilienne.

¹ Publié par le décret n° 2007-1518 du 22 octobre 2007 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000794015>

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'Accord

L'Accord, et l'ouverture du pont sur l'Oyapock qui en est le prolongement souhaité, doivent contribuer au développement des échanges économiques entre la Guyane française, le Brésil et au-delà, avec son espace régional proche.

- Conséquences économiques :

En l'état actuel, les échanges entre la Guyane et l'État de l'Amapa sont très réduits et s'effectuent principalement par circulation de pirogues sur le fleuve Oyapock, par cabotage maritime et par voie aérienne.

L'ouverture du pont sur Oyapock va faciliter ces échanges et les concentrer sur un point d'entrée principal sur le territoire.

Les déplacements de personnes ne vont pas évoluer sensiblement, une partie notable se reportant simplement du transport fluvial vers le transport routier

A court terme, les échanges de marchandises devraient progresser lentement en fonction notamment des capacités des entreprises à respecter les normes du pays qui reçoit ces produits.

Les échanges seront plus conséquents lorsque la remise en état de la route qui relie la ville frontière d'Oiapoque à Macapa, capitale de l'État de l'Amapa distante de 600 km, sera achevée.

- Conséquences financières :

Les conséquences financières ont essentiellement trait à la question des assurances exigibles pour les véhicules assurant du transport international, ponctuel ou régulier. Faute d'accord, le sujet a été retiré du cadre de la négociation du présent accord et renvoyé à un groupe de travail *ad hoc* prévu par l'article 11.

Fin avril 2015, ce groupe n'avait pas encore été réuni mais la concertation menée côté français entre les services de l'Etat et les professionnels du secteur a donné lieu à la production d'une étude proposant un assouplissement de l'offre d'assurance-frontière (période de couverture allant de 15 jours à un an, contre 30 ou 90 jours actuellement) ; il s'agit là de la seule inflexion envisagée et juridiquement possible sous réserve d'une modification réglementaire.

Cette piste sera présentée aux Brésiliens lors de la Commission mixte transfrontalière franco-brésilienne des 7 et 8 octobre prochains.

La question des plafonds des polices d'assurance est particulièrement problématique pour les Brésiliens, lesquels considèrent que des polices de responsabilité civile illimitée seraient trop coûteuses et nuiraient à leur compétitivité. De leur côté, les Guyanais redoutent une couverture insuffisante des risques et une forme de *dumping*.

A l'ouverture du pont, si aucun accord en matière d'assurance n'est trouvé, le service des douanes aura l'obligation de délivrer et percevoir une « assurance frontière » au passage de la frontière.

A noter par ailleurs que les exemptions fiscales ne sont pas à proprement parler prévues dans cet accord, mais dans l'accord relatif aux biens de subsistance évoqué ci-après.

En revanche, l'article 13.2 de l'accord offre la possibilité aux Parties de négocier un protocole additionnel en matière d'exemptions fiscales. Les Parties peuvent également reconnaître les exemptions prévues par les réglementations fiscales en vigueur sur leur territoire. Par conséquent, cet accord ne contient aucune disposition dérogatoire à la réglementation fiscale de droit commun.

L'article 15 introduit la possibilité de mettre en place des procédures simplifiées en matière de dédouanement. Or, sur ce type de procédures, la France est liée par la réglementation communautaire. Dès lors, il ne peut y avoir de dérogation bilatérale notamment en matière de transit.

- **Conséquences sociales :**

L'ouverture du pont va fortement réduire l'activité des nombreux piroguiers qui transportent actuellement les passagers d'Oiapoque à Saint-Georges-de-l'Oyapock. La quasi-totalité de ces piroguiers sont brésiliens.

- **Conséquences environnementales :**

Peu de conséquences sont attendues au plan environnemental, un développement exponentiel du trafic routier n'étant pas envisagé.

- **Conséquences juridiques :**

L'approbation de cet Accord aura les impacts suivants :

- Tous les transports routiers internationaux effectués via le pont sur l'Oyapock devront être réalisés sous couvert d'autorisations et sur la base de la réciprocité ;
- S'agissant du transport de marchandises, les autorisations seront contingentées : leur nombre sera fixé annuellement d'un commun accord entre les Parties dans le cadre de la commission mixte chargée de la mise en œuvre de l'Accord ;
- Les transports de cabotage ne seront pas autorisés ;
- Un dispositif spécifique sera mis en place pour les transports transfrontaliers.
- Les transports devront s'effectuer dans le respect des réglementations nationales, en particulier celles relatives aux règles du code de la route, des temps de conduite et de repos, aux matières dangereuses, aux règles douanières, ainsi qu'à celles relatives à l'obligation d'assurance. Les transports effectués sur le territoire de la Guyane seront soumis à la réglementation européenne ;
- Une commission mixte sera mise en place afin de suivre la mise en œuvre de l'accord et de se prononcer en particulier sur l'opportunité de créer de nouvelles lignes de transport de voyageurs. Elle fixera chaque année le contingent d'autorisations de transport public de marchandises. Elle sera présidée, du côté français, par le préfet de la Guyane. Par ailleurs, les collectivités territoriales concernées et des représentants des milieux économiques participeront aux travaux de cette commission mixte.

L'annexe à l'Accord précise les modalités de réalisation relatives aux :

- *Transports collectifs de voyageurs, transports par taxis et transports de marchandises effectués exclusivement entre les deux communes frontalières, ainsi qu'une zone de 25 kms de part et d'autre des localités frontalières* : ils seront effectués sous couvert d'une autorisation d'une durée d'un an valable pour une entreprise (personne physique ou morale) avec un ou plusieurs de ses véhicules. Un dispositif d'enregistrement et de signalisation visuelle permettra de faciliter les contrôles. Le cadre du régime de création de lignes régulières de transport de voyageurs et de l'exploitation de taxis a été fixé. Il sera mis en application par les collectivités respectivement compétentes dans chacun des deux pays.
- *Transports collectifs de voyageurs à plus longue distance que le transport entre les communes frontalières* : ils seront autorisés aux entreprises de transport titulaires d'une licence délivrée dans leur État d'origine. La création d'une ligne régulière internationale sera subordonnée à l'existence d'un partenariat entre entreprises des deux États.
- *Transports de marchandises autres que ceux effectués entre les communes frontalières* : ils seront réservés aux entreprises habilitées à effectuer des transports internationaux et disposant d'autorisations de transport contingentées. Les transports exceptionnels et les transports pour compte propre seront également soumis à autorisation.
- *Transports exceptionnels* qui auraient vocation à s'appliquer dans deux cas :
 1. Transports de marchandises effectués par des véhicules hors gabarit et autorisés au cas par cas par les autorités du pays « d'accueil ».
 2. Cas de véhicules dont l'activité s'inscrit dans la réalisation d'un projet de construction, ou industriel, nécessitant la circulation en continu de véhicules entre les deux pays. Dans ce cas, les opérations ne nécessiteraient pas la détention de la part de l'opérateur d'une licence complémentaire mais s'effectueraient d'une manière simplifiée, sous couvert d'une autorisation bilatérale du contingent.

Articulation du texte avec les accords ou conventions internationales existantes :

- Au cours des derniers mois, la France a conclu avec le Brésil d'autres accords portant sur la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises entre Saint-Georges de l'Oyapock (France) et Oiapoque (Brésil) :
 - *un accord sur le statut de frontalier²* : en avril 2014, la France et le Brésil ont signé un accord sous forme d'échange de lettres instituant un régime spécial de circulation transfrontalière dispensant de l'obligation de visas les ressortissants des communes frontalières de Saint-Georges de l'Oyapock et d'Oiapoque pour des séjours d'une durée inférieure à 72 heures. Cet accord, entré en vigueur le 12 juin 2014, a été publié au JORF par décret n° 2014-1052 du 15 septembre 2014. L'Accord sur les transports transfrontaliers s'applique sans préjudice des dispositions de l'accord sur le statut de transfrontalier pour les personnes relevant de ce régime.

² <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029463513&categorieLien=id>

- *un accord sur les biens de subsistance*³ : un accord signé entre la France et le Brésil le 30 juillet 2014 prévoyant l'instauration d'un régime spécial exonérant de taxes et droits de douanes certains produits dits « de subsistance » achetés par les bénéficiaires du statut de frontalier dans l'État dont ils ne sont pas ressortissants. L'Accord sur les transports transfrontaliers s'applique sans préjudice des dispositions de l'accord sur les biens de subsistance pour les marchandises entrant dans le périmètre de ce dernier.
- Articulation avec la *Convention fiscale entre la France et le Brésil du 10 septembre 1971* tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu : l'accord concernant les transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises contient des stipulations relatives à la fiscalité. Celles-ci n'affectent pas l'application de la convention fiscale du 10 septembre 1971 pour l'imposition du bénéfice des entreprises et des établissements concernés.

Articulation du texte avec le droit de l'Union européenne :

La France a consulté en 2007 la Commission européenne au sujet de la possibilité pour un État-membre de conclure un accord portant sur le transport routier avec un État tiers. La Commission n'a pas répondu officiellement à ce courrier. En tout état de cause, l'Union n'ayant pas conclu ou décidé de conclure d'accord relatif aux transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises avec le Brésil, les États-membres demeurent compétents en la matière.

L'Accord s'inscrit dans le cadre du règlement n°1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route⁴. Lequel rappelle notamment dans son 3^e considérant : « *Pour offrir un cadre cohérent au transport international de marchandises par route dans l'ensemble de la Communauté, il convient que le présent règlement s'applique à tous les transports internationaux effectués sur le territoire communautaire. Les transports au départ d'États membres et à destination de pays tiers sont toujours, dans une large mesure, couverts par des accords bilatéraux conclus entre les États membres et ces pays tiers. Le présent règlement ne devrait donc pas s'appliquer à la partie du trajet effectuée sur le territoire de l'État membre de chargement ou de déchargement tant que les accords nécessaires entre la Communauté et les pays tiers en question n'ont pas été conclus* ».

En France, le droit applicable aux transports de marchandises par des véhicules d'une masse maximale autorisée supérieure à 3,5 tonnes, auquel les transporteurs brésiliens devront se conformer, trouve son origine dans le droit communautaire. Les textes suivants s'appliquent :

- Temps de conduite : *Règlement (CE) n° 561/2006 du parlement européen et du conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil*⁵.

³ Cet accord n'est pas encore entré en vigueur. Son approbation nécessitant une autorisation parlementaire préalable, un projet de loi est en cours de constitution.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:300:0072:0087:FR:PDF>

⁵ <http://www.code-de-la-route.be/textes-legaux/sections/europe/ce-561-2006>

- Équipement obligatoire d'un tachygraphe : Règlement UE n° 165/2014⁶ du parlement européen du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006.
- Poids et dimensions maximales : Directive 96/53/CE⁷ du Conseil du 25 juillet 1996 fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international.
- Transport de matières dangereuses : Directive 2008/68/CE⁸ du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses.

En vertu de ses obligations européennes liées à la bonne application du règlement (CE) n° 1071/2009⁹, la France dispose d'un registre électronique national des entreprises de transport par route au sein duquel sont immatriculées les entreprises de transport routier de personnes (exploitant des véhicules de plus de 9 places, conducteur compris) et les entreprises de transport routier de marchandises (exploitant des véhicules d'une masse maximale autorisée supérieure à 3,5 tonnes). Les informations portées sur ce registre, exploité par les services déconcentrés du ministère chargé des Transports (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement – DREAL-, Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France –DRIEA-, *direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement* -DEAL-), concernent :

- le nom et la forme juridique de l'entreprise ;
- l'adresse de son établissement ;
- le nom des gestionnaires de transport désignés pour remplir les conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle ;
- le type d'autorisation (d'exercer la profession de transporteur routier), le nombre de véhicules, le numéro de la licence communautaire et de ses copies certifiées conforme ;
- le nombre, la catégorie et le type d'infractions graves qui ont donné lieu à une condamnation ou à une sanction au cours des deux dernières années ;
- le nom des personnes déclarées inaptes à assurer la gestion des activités de transport de l'entreprise en raison de la perte de leur honorabilité.

La France a décidé d'aller au-delà de ses obligations européennes dans la conception de son registre national. Ainsi, s'agissant des transporteurs de marchandises, elle indique dans son registre les entreprises titulaires d'autorisations de transport internationales émises en application des accords bilatéraux. Cette fonction du registre national sera utilisée pour les entreprises françaises bénéficiaires d'autorisations émises par le Brésil, en application de l'article A5 de l'Accord.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:060:0001:0033:FR:PDF>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0053&from=FR>

⁸ http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/841

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:300:0051:0071:FR:PDF>

Afin de satisfaire à l'obligation d'échanges d'informations entre États parties à l'Accord sur les transporteurs et véhicules autorisés à effectuer les opérations de transport de part et d'autre de la frontière, la France n'envisage pas à ce stade de recourir à une interconnexion électronique, compte tenu des incertitudes mentionnées ci-dessus et des difficultés techniques (choix de l'architecture informatique, délais de réalisation, langue, question de la proportionnalité des moyens financiers à mobiliser).

C'est donc par échange « papier », soit par courrier, soit par e-mail, que la France entend assurer la fourniture des informations, y compris celles à caractère personnel, mentionnées au e) de l'article A5 de l'annexe à l'Accord. Ces transmissions de données s'inscriront dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

- Conséquences administratives :

Le Préfet de Guyane et les services de la DEAL de Guyane seront en charge de l'application du présent Accord pour la partie française. L'Accord prévoit en particulier la réunion régulière d'une commission mixte entre les services concernés des deux pays, tenue alternativement dans chacun d'entre eux. Habituellement dévolue à l'administration centrale, l'organisation de ces commissions mixtes reviendra, pour l'application de cet Accord, aux services déconcentrés de l'État.

Le chef de la délégation française sera le Préfet, selon l'esprit de l'article 17. La délégation comprendra, en outre, comme membres de droit, des représentants du ministère des affaires étrangères, du ministère chargé des transports, de la police aux frontières, de la gendarmerie, de l'administration douanière et de la Direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, en tant qu'autres administrations concernées par l'exécution de l'Accord, ainsi qu'à titre d'observateurs, des représentants des transporteurs routiers et des collectivités territoriales.

D'une manière générale, les autorisations bilatérales sont habituellement échangées entre les administrations centrales des ministères chargés des transports de chaque État partie aux accords, en recourant à leur ambassade respective. Il pourra éventuellement être envisagé un envoi direct de l'ambassade de France à Brasília à la DEAL de Guyane s'agissant des autorisations délivrées par la partie brésilienne.

i. - Conséquences concernant la parité femmes/hommes :

Sans objet.

III – Historique des négociations

L'Accord a fait l'objet de quatre sessions de négociations bilatérales tenues à Paris (décembre 2009), Brasília (février et juin 2010) et Cayenne (mai 2010). Ces discussions ont été précédées et suivies de concertation avec les milieux économiques guyanais.

IV – État des signatures et ratifications

L'Accord a été signé à Paris le 19 mars 2014 par le ministre des Affaires étrangères de la République française, M. Laurent Fabius, et le ministre des Relations extérieures de la République fédérative du Brésil, M. Luiz Alberto Figueiredo Machado.

Le Parlement brésilien a approuvé l'accord sur les transports internationaux de voyageurs et de marchandises le 18 août 2015. Celui-ci doit maintenant être promulgué par la présidente Dilma Rousseff pour entrer en vigueur en droit interne.

V - Déclarations ou réserves :

Sans objet.