

N° 20

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1996

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 l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration)

Par M. Michel ALLONCLE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 4 |
| I. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN CADRE JURIDIQUE RÉCENT QUI S'EST ADAPTÉ AU DÉVELOPPEMENT DE NOMBREUSES INITIATIVES LOCALES | 6 |
| A. LA RECONNAISSANCE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LE DROIT FRANÇAIS DES COLLECTIVITÉS LOCALES | 6 |
| 1. <i>Les principes régissant la coopération transfrontalière des collectivités territoriales</i> | 7 |
| 2. <i>Les instruments de la coopération transfrontalière des collectivités locales</i> | 9 |
| B. LES ACCORDS EUROPÉENS ET INTERÉTATIQUES | 9 |
| 1. <i>La convention de Madrid</i> | 9 |
| 2. <i>Les accords interétatiques</i> | 10 |
| 3. <i>Les initiatives communautaires : INTERREG</i> | 11 |
| C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE | 12 |
| II. L'ACCORD QUADRIpartite DE KARLSRUHE : UN CADRE GÉNÉRAL QUI DÉFINIT UN ORGANISME ADAPTÉ À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE | 14 |
| A. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD | 14 |
| 1. <i>En France</i> | 14 |
| 2. <i>En Allemagne</i> | 15 |
| 3. <i>Au Luxembourg</i> | 15 |
| 4. <i>En Suisse</i> | 15 |
| B. LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE | 17 |
| 1. <i>Les conventions de coopération</i> | 17 |
| 2. <i>Les organismes de coopération</i> | 18 |
| C. LES PERSPECTIVES D'APPLICATION DE L'ACCORD DE KARLSRUHE | 20 |
| CONCLUSION | 21 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 23 |
| PROJET DE LOI | 24 |
| ANNEXE - ETUDE D'IMPACT | 25 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet l'approbation d'un accord signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996 entre les gouvernements français, allemand, luxembourgeois et le Conseil fédéral suisse sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux.

L'utilité de la coopération transfrontalière est apparue de plus en plus clairement avec le renforcement de l'intégration européenne.

Une convention-cadre du Conseil de l'Europe en date du 21 mai 1980, entrée en vigueur pour la France le 14 mai 1984, visait à encourager, en termes généraux, la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. Toutefois, elle ne contenait aucun engagement précis de la part des Etats signataires qui étaient simplement invités à promouvoir, à faciliter ou favoriser les initiatives des collectivités territoriales.

Pour donner corps au principe général de coopération et, en l'absence de possibilités offertes par le seul droit interne, pour fournir une base juridique aux premières initiatives prises par les collectivités, notamment à la suite des lois de décentralisation, il appartenait aux Etats de régler, par le biais d'accords bilatéraux, les conséquences d'accords conclus entre des collectivités de pays étrangers.

C'est ainsi qu'ont été signés un accord franco-italien le 23 novembre 1993 et un traité franco-espagnol le 10 mars 1995.

Entre-temps, le droit français s'est enrichi de dispositions ouvrant plus largement la voie de la coopération transfrontalière aux collectivités locales.

L'accord quadripartite signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996 entre la France, l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg, constitue en réalité une extension au Luxembourg d'abord et à la Suisse ensuite d'un texte initialement limité à la France et à l'Allemagne.

Il ne définit aucune action concrète de coopération transfrontalière, laissant aux collectivités concernées le soin d'en prendre l'initiative, mais institue un cadre juridique qui leur permettra d'agir avec plus d'efficacité.

Il apporte quelques avancées supplémentaires au regard du droit interne et il institue un nouveau type d'organisme adapté à la coopération transfrontalière : le groupement local de coopération transfrontalière.

Avant de détailler les principales dispositions de cet accord, votre rapporteur souhaite faire une présentation générale du cadre juridique qui préside à la mise en place de la coopération transfrontalière entre collectivités locales.

I. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN CADRE JURIDIQUE RÉCENT QUI S'EST ADAPTÉ AU DÉVELOPPEMENT DE NOMBREUSES INITIATIVES LOCALES

La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales recouvre une réalité précise :

. elle porte sur des actions qui concernent des territoires contigus ou voisins, en vue de résoudre des problèmes communs ;

. elle s'engage entre collectivités territoriales sur un domaine de compétence commun.

La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales est donc **l'une des formes de la « coopération décentralisée »** qui en comporte cependant d'autres, par exemple les jumelages, les actions de coopération avec des pays en développement ou encore les actions de promotion à l'étranger.

Elle est également l'une des formes de la coopération transfrontalière qui embrasse des actions plus vastes impliquant les Etats mais aussi des entreprises et des organismes privés ou associatifs.

En France, la coopération transfrontalière était essentiellement interétatique jusqu'à la mise en oeuvre des lois de décentralisation. Alors que parallèlement se renforçait l'intégration européenne, dans une communauté élargie, les collectivités locales des régions frontalières, fortes de leurs compétences nouvelles, ont rapidement noué des contacts avec les collectivités voisines pour évoquer des questions d'intérêt commun.

La mise en oeuvre de projets concrets s'est heurtée à l'absence de règles juridiques claires, même s'il doit être entendu que les freins à la coopération transfrontière ne sont pas exclusivement juridiques.

Un cadre juridique s'est peu à peu constitué, tant en droit interne que sur le plan européen. Cet effort important permet de mieux encadrer et renforcer les nombreuses initiatives prises par les collectivités décentralisées.

A. LA RECONNAISSANCE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LE DROIT FRANÇAIS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

C'est dans la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qu'a été reconnue, de manière très limitative, la possibilité pour des collectivités de

coopérer avec des homologues étrangers. Mais ce droit était réservé aux seuls conseils régionaux qui pouvaient « décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ».

Ce texte étant extrêmement restrictif, il a fallu attendre la loi du 6 janvier 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire pour que des règles juridiques concernant l'ensemble des collectivités soient définies.

Ces dispositions législatives codifiées dans le code général des collectivités territoriales ont été complétées par des textes réglementaires et constituent le cadre juridique général de l'intervention des collectivités territoriales dans la coopération transfrontalière. Ils posent les principes de cette coopération et définissent un certain nombre d'instruments au travers desquels elle peut s'exercer.

1. Les principes régissant la coopération transfrontalière des collectivités territoriales

La législation française sur la coopération transfrontalière décentralisée repose sur trois principes.

. le droit de contracter avec des collectivités locales étrangères

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères.

Tel est le principe posé par l'article L. 1112.1 du code général des collectivités territoriales.

Cette liberté de principe est toutefois assortie de plusieurs conditions :

- **les collectivités doivent rester dans les limites de leurs compétences**, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent s'engager sur un domaine qui relève de l'Etat, d'une autre collectivité locale française ou du secteur privé,

- **elles doivent respecter les engagements internationaux de la France**,

- **elles ne peuvent en aucun cas passer convention avec un Etat étranger**,

- ces conventions sont soumises au **contrôle de légalité de droit commun**, ce qui signifie qu'elles n'entrent en vigueur qu'après transmission au préfet qui peut, dans les deux mois, les déférer au tribunal administratif.

. La possibilité, pour les collectivités étrangères, d'adhérer à des organismes de droit français.

Cette possibilité ne concerne que les collectivités territoriales d'Etats membres de l'Union européenne.

Les organismes concernés sont des groupements d'intérêt public axés sur la coopération transfrontalière ou mettant en oeuvre des politiques concertées de développement social urbain. Il s'agit aussi, à condition d'un accord préalable des Etats concernés, des sociétés d'économie mixte locales exploitant des services publics d'intérêt commun.

. La possibilité, pour des collectivités françaises, de participer à des organismes de droit étranger.

Cette possibilité a été ouverte par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Elle autorise les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements à **adhérer à des organismes publics de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit public étranger** comprenant au moins une collectivité ou un groupement d'un Etat européen frontalier.

Plusieurs conditions sont néanmoins posées :

- le respect des compétences des collectivités et des engagements internationaux,

- l'organisme étranger doit avoir pour objet exclusif l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local d'intérêt commun,

- l'admission ou la participation sera autorisée par décret en Conseil d'Etat,

- l'engagement financier des collectivités françaises ne pourra dépasser 50 % du budget de l'organisme.

- enfin, la convention d'adhésion sera soumise au contrôle de légalité de droit commun et les organismes devront fournir des comptes certifiés par un commissaire aux comptes.

2. Les instruments de la coopération transfrontalière des collectivités locales

La législation française définit **deux instruments de coopération transfrontalière** :

- le **groupement d'intérêt public** contribuant à la coopération interrégionale et transfrontalière ou au développement social urbain, qui est une personne morale dotée de l'autonomie financière. Il doit comprendre au moins une personne publique et **il ne peut avoir de but lucratif**. Sa convention constitutive doit être approuvée par les ministres de l'intérieur et du budget. L'Etat y est représenté par un commissaire du gouvernement ou un contrôleur d'Etat.

- la **société d'économie mixte locale**, sous réserve d'un accord interétatique préalable qui doit comporter une règle de réciprocité. La société doit avoir pour seul objet l'exploitation de services publics d'intérêt commun.

B. LES ACCORDS EUROPÉENS ET INTERÉTATIQUES

La coopération transfrontalière est également régie par une convention européenne et des accords bilatéraux dont la valeur juridique, de par l'article 55 de la Constitution, est supérieure aux dispositions législatives. Par ailleurs, l'Union européenne soutient, par des aides financières, la coopération transfrontalière.

1. La convention de Madrid

La France a ratifié le 15 mai 1984 la **convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales** qui avait été ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980 sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Cette convention est en vigueur dans 19 pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Suisse et Ukraine).

La convention de Madrid définit des objectifs très large de coopération entre les collectivités frontalières dans le domaine du développement régional, de la protection de l'environnement, de l'amélioration des infrastructures ou encore des services de proximité.

Elle ne comporte pour les Etats parties **aucune disposition contraignante** mais les invite simplement à faciliter ou à promouvoir les initiatives des collectivités locales. Elle n'entre pas davantage dans le détail des normes juridiques à mettre en oeuvre pour régler les problèmes soulevés par la coopération transfrontalière.

C'est pourquoi un protocole additionnel, qui n'a pour l'instant été signé que par un nombre limité d'Etats dont la France, a été élaboré par le Conseil de l'Europe le 2 août 1995 afin de rappeler les principes essentiels de la coopération transfrontalière, de préciser les instruments juridiques appropriés et de proposer des solutions aux problèmes que posait, en droit interne, l'application de la convention-cadre.

Il faut préciser que comme plusieurs autres Etats, la France a assorti la ratification de la convention de Madrid d'une **déclaration subordonnant l'application de la convention à la conclusion d'accords interétatiques.**

Lors de la légalisation, en 1992, de la coopération décentralisée, cette déclaration s'est trouvée en contradiction avec notre droit interne. En effet, en vertu de la convention de Madrid, toute convention de coopération transfrontalière intéressant une collectivité territoriale française nécessitait un accord interétatique préalable. En revanche, les conventions de coopération non frontalière n'étaient pas soumises à cette exigence.

La France a donc retiré le 26 janvier 1994 la réserve qu'elle avait déclarée et de ce fait, l'exigence d'un accord interétatique n'est plus un préalable indispensable. Toutefois, plusieurs Etats parties ont maintenu une réserve de ce type, imposant à leurs collectivités un accord interétatique préalable, y compris lorsqu'elles contractent avec des collectivités françaises.

2. Les accords interétatiques

La France est partie à **trois accords interétatiques de coopération transfrontalière.**

En effet, malgré l'évolution de la législation française qui ouvre de nouvelles possibilités de coopération à nos collectivités locales, **l'accord interétatique demeure nécessaire :**

- **lorsque les pays étrangers l'ont stipulé**, ce qu'est le cas de l'Italie et de l'Espagne, qui ont maintenu leurs réserves sur la convention de Madrid,

- **ou lorsque les formes de la coopération vont au-delà des législations internes**, ce qui est le cas de l'accord quadripartite entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse car il autorise la création d'un organe de type nouveau : le groupement local de coopération transfrontalière.

L'accord franco-italien concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993 et publié par décret du 2 janvier 1996 concerne l'ensemble des régions et collectivités frontalières des deux pays, y compris la Corse, mais son champ géographique est limité pour la partie italienne à une zone de 25 km en deçà de la frontière.

Il énumère des domaines très larges de coopération : développement urbain et régional, transports et communications, énergie, protection de l'environnement, traitement des déchets, collecte des eaux usées et épuration, enseignement et recherche, formation, santé, culture et sport, assistance mutuelle en cas de catastrophe, développement économique et social, amélioration des structures agraires, tourisme.

Il précise simplement que les accords conclus entre collectivités doivent respecter des procédures internes de chaque Etat.

Le **traité franco-espagnol** signé à Bayonne le 10 mars 1995, dont l'autorisation de ratification est actuellement en instance au Parlement, pose quant à lui le principe de la liberté pour les collectivités frontalières de passer des conventions de coopération sous réserve de respecter la prééminence du droit interne et les compétences de chaque collectivité. Des domaines tels que les pouvoirs de police ou la fiscalité sont expressément exclus du champ de la coopération.

Le traité permet la participation des collectivités espagnoles à des groupements d'intérêt public ou des sociétés d'économie mixte locales françaises, et réciproquement. Il définit les règles de base (statut, procédures, responsabilité financière) que doivent respecter les organismes de coopération. Enfin, il précise les modalités de mise en oeuvre et de fonctionnement de la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière dont la création avait fait l'objet d'un échange de lettres lors du Sommet franco-espagnol de Foix le 21 octobre 1994.

Enfin, **l'accord quadripartite de Karlsruhe**, signé entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse le 23 janvier 1996, présente la particularité, outre d'associer quatre pays, de prévoir la création d'un nouvel instrument de coopération transfrontalière, qui s'ajoute à ceux déjà autorisés par le droit interne : **le groupement local de coopération transfontalière**. La présentation de cet accord sera développée dans la seconde partie de ce rapport.

3. Les initiatives communautaires : INTERREG

L'Union européenne n'a pas élaboré de réglementation particulière concernant la coopération transfrontalière dans la mesure où celle-ci n'entre

pas dans la compétence communautaire mais demeure laissée à l'initiative des Etats.

Dans le cadre des initiatives communautaires, la commission européenne a toutefois lancé le **programme INTERREG** qui concerne spécifiquement les régions frontalières afin de répondre à leurs problèmes spécifiques de développement économique et de les préparer à l'achèvement du marché unique.

Le programme INTERREG I (1991-1993) a permis de mettre en oeuvre 31 projets frontaliers concernant la France pour un montant total de 185 millions d'écus dont 95 millions investis sur le sol français.

Le programme INTERREG II qui couvrira la période 1994-1999 réserve quant à lui une enveloppe globale de 2,4 milliards d'écus dont un dixième environ seront destinés à la France.

INTERREG a rencontré un succès certain bien que certains élus des régions frontalières regrettent d'être peu ou mal informés de son existence et des procédures d'attribution des subventions. En effet, la gestion des fonds est confiée, selon une procédure assez lourde et complexe, aux préfetures de région et plus particulièrement aux secrétariats généraux à l'action régionale. La mise en oeuvre du programme est parfois jugée un peu trop éloignée de collectivités frontalières dont les projets n'ont pas toujours une dimension régionale mais portent sur des actions plus modestes et néanmoins très utiles de proximité.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

On assiste depuis une quinzaine d'années à un véritable foisonnement de la coopération transfrontalière entre collectivités locales françaises et étrangères.

Celui-ci repose sur l'amplification de relations souvent anciennes entre collectivités voisines, habituées à traiter de problèmes communs. Il répond également à une **prise de conscience nouvelle de l'utilité de la coopération transfrontalière pour le développement économique**, nombre de régions frontalières françaises souffrant soit de leur éloignement des grands centres d'activité (frontières espagnole et italienne), soit de la désindustrialisation et de la crise économique (Nord, Lorraine).

Sans être exhaustif, on peut dresser un rapide tableau des initiatives de coopération transfrontalière les plus marquantes au cours des dernières années.

S'agissant de la Belgique, la coopération entre la région Nord-Pas-de-Calais et la Wallonie a fait l'objet en 1989 d'un programme d'action et de

coopération transfrontalière européen. Par ailleurs, le développement de la métropole lilloise intègre fortement la dimension transfrontalière.

En Lorraine, un **pôle européen de développement** destiné à la reconversion des sites sidérurgiques de la zone de Longwy a été créé en 1985 en liaison avec la Belgique et le Luxembourg et a bénéficié d'une aide très conséquente de l'Union européenne. Le programme s'appuie essentiellement sur la constitution d'une zone d'activité transfrontalière bénéficiant d'un régime unique et d'aides attractives.

La reconversion industrielle est également au centre de la coopération entre la Lorraine, la Sarre et le Luxembourg au travers de SAARLORLUX.

La coopération transfrontalière est très active en Alsace au travers d'instances comme la conférence du Rhin supérieur ou le conseil de la Regio mais aussi sous des formes moins institutionnelles avec la création des agences INFOBEST, spécialisées dans l'information des habitants et des entreprises sur les problèmes transfrontaliers. L'agglomération Mulhouse-Bâle est un cadre privilégié pour la coopération transfrontalière.

La coopération est également intense entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et la Suisse. Ces deux collectivités récupèrent par exemple une partie des impôts à la source payés en Suisse par les travailleurs frontaliers.

Plus au sud, les communes de Menton et de Vintimille mènent des actions conjointes dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement.

Tout comme les Alpes, les Pyrénées constituent une barrière naturelle qui limite les initiatives transfrontalières d'envergure. Toutefois, des projets voient le jour aux deux extrémités de la chaîne, dans les Pyrénées-Orientales, en liaison avec la Catalogne et l'agglomération de Barcelone, et sur la Côte basque où la continuité urbaine entre Bayonne et Saint-Sébastien fait naître des projets communs, notamment en matière de transports urbains et de coopération hospitalière.

Enfin, il faut mentionner l'aspect particulier de la coopération transfrontalière outre-mer, qui dépasse le cadre de la coopération décentralisée dans la mesure où elle peut s'exercer avec des Etats limitrophes comme avec d'autres collectivités territoriales.

II. L'ACCORD QUADRIPARTITE DE KARLSRUHE : UN CADRE GÉNÉRAL QUI DÉFINIT UN ORGANISME ADAPTÉ À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

L'accord quadripartite de Karlsruhe trouve son origine dans des discussions franco-allemandes qui ont débouché, le 3 mai 1995, sur un accord bilatéral signé à Paris. Cet accord a été étendu quelques mois plus tard à la partie luxembourgeoise, la signature ayant eu lieu le 23 octobre 1995 à Luxembourg. Enfin, l'association de la Suisse était officialisée à Berne le 14 décembre 1995.

L'accord quadripartite entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux pouvait alors être signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996.

Comme le rappelle le préambule, cet accord a pour objet principal la coopération transfrontalière approfondie entre collectivités territoriales en **complétant le cadre juridique offert par la convention-cadre européenne du 21 mai 1980.**

Le principe du respect du droit interne, et notamment des domaines de compétences propres à chaque collectivité, ainsi que des engagements internationaux des Etats parties est rappelé dès l'article premier de la convention.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD

L'accord ne définit pas précisément les types d'action qui peuvent être mis en oeuvre, laissant aux collectivités locales une large liberté de choix des domaines de la coopération, sous réserve, bien entendu, que ces domaines entrent dans leur compétence, conformément aux législations nationales. Le champ d'application est donc essentiellement géographique puisque l'accord énumère les collectivités locales concernées.

1. En France

Il s'agit de la région Alsace et de la région Lorraine, ainsi que les départements et les communes, ainsi que leurs groupements.

Les établissements publics dépendant de ces collectivités sont également concernés lorsque celles-ci participent à la coopération transfrontalière.

2. En Allemagne

Les collectivités visées sont les trois Länders frontaliers, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre, ainsi que les communes et les Landkreise, qui constituent un échelon intermédiaire entre la commune et le Land.

S'ajoutent à cela, des collectivités propres à chaque Land :

- les « Verbandsgemeinden » (groupements de communes) qui constituent une structure propre à la Rhénanie-Palatinat et interviennent dans les domaines de compétence des communes à un échelon inférieur au Landkreis,

- le « Bezirksverband Pfalz » (fédération régionale des communes du Palatinat), établissement public très ancien qui gère certaines institutions sanitaires, sociales ou éducatives,

- le « Stradtverband Saarbrücken » (communauté urbaine de Sarrebruck) qui, aux côtés de cinq Landkreise, constitue la sixième entité administrative de la Sarre.

3. Au Luxembourg

L'accord vise les communes et leurs établissements publics, ainsi que les syndicats de communes. Il évoque également des parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux.

4. En Suisse

La particularité de l'organisation politique et administrative suisse apparaît dans la dénomination même de l'accord, le Conseil fédéral agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura.

En effet, selon la Constitution helvétique, les cantons sont des entités souveraines. Leurs Parlements devront notamment ratifier l'accord.

Toutefois, la France ne reconnaissant comme entité souveraine en matière de relations internationales que la Confédération Helvétique, les cantons suisses ont dû charger le Conseil fédéral d'agir en leur nom.

Outre les cinq cantons précités, l'accord concerne les communes.

Dans le canton de Soleure et celui du Jura, les districts sont également concernés : il s'agit de regroupements de communes régis par la législation cantonale et dépourvus de personnalité juridique. Les trois autres cantons n'ont pas souhaité mentionner les districts dans l'accord.

Cet aperçu des différentes collectivités concernées illustre la **diversité des organisations territoriales** d'autant que d'un pays à l'autre, une même notion peut recouvrir des réalités différentes.

En Allemagne par exemple, le statut et la compétence des communes ne relèvent pas de la législation fédérale, mais de celle de chaque Land, ce qui signifie que les attributions des communes peuvent différer d'un Land à l'autre.

Au Luxembourg, en vertu du principe de subsidiarité, les compétences des communes ne sont pas limitées.

Les compétences des Länder allemands et des cantons suisses dépassent largement celles des régions françaises. L'article 2 § (2) de l'accord précise que Länder et cantons peuvent conclure directement entre eux des conventions de coopération transfrontalière.

Le paragraphe (3) de l'article 2 confie aux préfets de région et de département le soin de faciliter les initiatives transfrontalières entre collectivités françaises et les Länder ou les cantons lorsque les différences de droit interne en compromettent l'efficacité.

En Allemagne, et sous réserve de certaines conditions particulières et du respect des dispositions constitutionnelles, les Länder peuvent opérer des transferts de compétences considérés comme relevant de l'Etat par la Constitution, à des institutions de coopération de voisinage (article 3 § (3) de l'Accord).

Enfin, le paragraphe (4) de l'article 2 permet aux Etats parties de convenir par écrit d'étendre l'accord à d'autres collectivités territoriales, groupements ou établissements publics territoriaux que ceux mentionnés dans le texte, ainsi qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne. Cette disposition permettrait par exemple de viser les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, chambres d'agriculture), dont certains ont joué un rôle pionnier en matière de coopération transfrontalière.

B. LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

L'accord de Karlsruhe prévoit que la coopération transfrontalière s'exerce par le biais d'une convention de coopération et elle énumère les types d'organismes de coopération.

1. Les conventions de coopération

Selon l'article 3 de l'accord, les conventions de coopération conclues entre collectivités territoriales dans les domaines de compétence commune doivent « permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun ».

Ces conventions doivent respecter les procédures et les contrôles résultant du droit interne, ce qui, pour la France, implique la transmission au préfet.

L'article 4 stipule que ces conventions ne peuvent porter sur les pouvoirs qu'une autorité locale exerce au nom de l'Etat, ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation. Elles ne peuvent davantage avoir pour effet de modifier le statut ou les compétences d'une collectivité.

Toujours selon l'article 4, la convention doit définir un régime de responsabilité de chacune des collectivités concernées vis-à-vis des tiers. Elle doit également préciser le droit applicable, notamment en cas de contentieux, qui est nécessairement celui de l'une des parties.

L'article 5 prévoit que dans le cadre de la convention de coopération, une collectivité peut procéder au profit d'une autre collectivité partie à une délégation ou une concession de service public, dans les conditions prévues par le droit interne.

En matière de passation de marchés publics, l'article 6 précise que le droit applicable est celui de la collectivité ou de l'organisme de coopération qui en assume la responsabilité. Toutefois, la convention doit aussi prévoir les obligations de chacune des collectivités concernées finançant le marché, en matière de procédure de publicité, de mise en concurrence et de choix des entreprises. Le fait que le marché relève du droit interne d'une collectivité « pilote » n'affranchit en rien les autres collectivités parties prenantes du nécessaire respect de leurs obligations en droit interne pour la passation des marchés.

L'article 7 dégage la responsabilité des Etats signataires des conséquences des obligations contractuelles découlant, pour les collectivités, des conventions de coopération.

2. Les organismes de coopération

L'accord stipule que quel que soit le type d'organe de coopération envisagé, une **autorisation préalable** à la participation d'une collectivité est nécessaire si cet organisme se situe dans un Etat étranger.

Cette autorisation préalable était déjà prévue dans le droit français (article L 1112-4 du code général des collectivités territoriales) lorsqu'une collectivité locale souhaite adhérer à un organisme de droit public étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger. L'autorisation est donnée par décret en Conseil d'Etat.

En Allemagne, l'adhésion des Länder à un organisme de coopération étranger ne donne lieu qu'à un contrôle a posteriori de l'Etat fédéral. En revanche, aux échelons inférieurs, les collectivités solliciteront l'autorisation des autorités du Land, selon les procédures propres à la Constitution de chaque Land.

Les communes luxembourgeoises, en vertu du droit interne, n'auront pas à solliciter d'autorisation préalable.

Enfin, les cantons suisses ne seront soumis qu'à un contrôle a posteriori du Conseil fédéral alors que les collectivités de l'échelon inférieur devront solliciter l'autorisation des autorités cantonales.

En ce qui concerne la **possibilité pour les collectivités étrangères de participer à des organismes publics français** de coopération transfrontalière, l'article 8 permet une **double extension** :

- géographique d'abord, car notre droit interne n'envisageait cette participation que pour les collectivités de pays de l'Union européenne alors que l'accord s'appliquera aussi aux collectivités suisses,

- juridique ensuite puisque cette participation ne pouvait s'effectuer, selon le droit interne, qu'au sein de sociétés d'économie mixte locales ou de groupements d'intérêt public ; l'accord vise aussi les établissements publics créés par les collectivités françaises.

L'article 8 distingue **trois types d'organismes de coopération** :

- . **les organismes dépourvus de personnalité juridique** et d'autonomie budgétaire tels que les conférences, groupes de travail, groupes

d'étude ou comités de réflexion, organismes dont les décisions n'engagent pas leurs membres ou des tiers,

. **les organismes dotés de la personnalité juridique** si le droit interne de ces organismes autorise la participation de collectivités étrangères, ce qui est le cas en France, sous certaines réserves, des sociétés d'économie mixte locales et des groupements d'intérêt public,

. **le groupement local de coopération transfrontalière**, notion nouvelle créée par le présent accord.

Le groupement local de coopération transfrontalière est une **personne morale de droit public, dotée de l'autonomie budgétaire**. Créé par les collectivités territoriales et les organismes publics locaux parties à la convention, il doit réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Il relève du droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège (article 11).

L'article 12 énumère les différentes questions devant être précisées dans les statuts, au rang desquelles notamment les modalités de contribution financière des différents membres et les règles budgétaires et comptables.

L'article 13 définit les organes du groupement local de coopération transfrontalière, à savoir l'assemblée, où chaque collectivité dispose d'un siège au moins, sans pouvoir dépasser la majorité, et le président assisté de vice-présidents issus des autres pays que le sien.

C'est le droit interne qui régit les modalités de désignation des représentants des collectivités à l'assemblée du groupement local.

Le **financement du groupement local** est constitué de deux sources (article 14) : les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires, et les recettes éventuellement perçues au titre des prestations qu'il assume.

Le budget annuel est voté par l'assemblée et le groupement local établit un compte de résultat certifié par des experts indépendants. L'accord de tous les membres est requis pour le recours à l'emprunt.

Le contrôle financier du groupement local est effectué selon les procédures prévues par le droit interne applicable.

L'article 15 précise les modalités de dissolution groupement local.

Les dispositions transitoires et finales de l'accord (articles 16, 17 et 18) stipulent que les conventions de coopération transfrontalière existantes sont maintenues mais doivent être adaptées aux clauses de l'accord « dans

toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur ».

L'entrée en vigueur s'effectuera au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière partie aura notifié aux autres l'accomplissement des formalités internes de ratification.

L'accord est conclu pour une durée indéterminée et peut être dénoncé avec un préavis d'un an au moins avant la fin d'une année civile.

L'accord est suivi d'une déclaration des signataires confirmant le maintien de la commission intergouvernementale germano-franco-suisse sur le suivi et la solution des questions de voisinage et de la commission intergouvernementale germano-franco-luxembourgeoise pour la coopération dans les régions frontalières. Ces commissions seront chargées du suivi de la mise en oeuvre de l'accord.

C. LES PERSPECTIVES D'APPLICATION DE L'ACCORD DE KARLSRUHE

L'accord de Karlsruhe fournit un cadre juridique mais laisse bien entendu aux collectivités transfrontalières le soin de définir leurs projets de coopération.

De nombreuses actions de coopération ont déjà pu être engagées en l'absence de tout accord interétatique, sur la base des possibilités déjà offertes par le droit interne de chaque Etat.

L'apport de l'accord de Karlsruhe est double :

- d'une part il permet quelques ajustements par rapport à notre droit interne : les collectivités étrangères pourront participer à des établissements publics locaux et non plus seulement à des groupements d'intérêt public ou des sociétés d'économie mixte locales, et cette possibilité ne sera plus limitée au cadre de l'Union européenne puisque les collectivités suisses en bénéficieront.

- d'autre part, il définit un nouveau type d'organe de coopération, le groupement local de coopération transfrontalière, dont les règles de fonctionnement sont suffisamment précises tout en préservant la souplesse nécessaire à une action efficace ; il s'agissait donc de trouver un instrument plus approprié que ceux existants pour la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales.

L'accord quadripartite pourrait être appliqué à des organismes existants sans personnalité juridique ou à des projets en cours. Il peut également déboucher sur la création d'organismes nouveaux dotés de la personnalité juridique.

Au rang des organismes existants sans personnalité juridique, on peut citer les quatre agences **INFOBEST** (Instance d'information et de conseil sur les problèmes transfrontaliers) implantées à Lauterbourg, Kehl/Strasbourg, Vogelgrün et Palmrain. Créées par les collectivités locales alsaciennes, allemandes et suisses, avec l'appui de fonds européens INTERREG, elles ont vocation à répondre à toutes les questions posées tant par les particuliers que par les entreprises ou les administrations au sujet des problèmes transfrontaliers et des différentes législations des trois pays : problèmes fiscaux, démarches administratives, éducation, droit du travail, etc.

Autre initiative, **l'Euro-institut** de Kiel est un organisme de formation continue et de recherche sur les questions transfrontalières qui assure une formation des fonctionnaires aux pratiques des autres pays.

On peut également évoquer l'Institut franco-germano-suisse de recherche agricole (ITADA) et l'Institut franco-allemand de recherche sur l'environnement (IFARE).

Des discussions sont engagées entre la région Alsace, le département du Bas-Rhin et la communauté de communes de la vallée de la Sauer côté français, et le Land de Rhénanie-Palatinat côté allemand, en vue de la création d'un organisme de gestion transfrontalier de la forêt de Fleckenstein.

Avec le Bade-Wurtemberg, les collectivités alsaciennes envisagent également la création d'un Parc Rhénan frontalier.

Enfin, l'accord de Karlsruhe pourrait servir de cadre à la création de deux écoles d'ingénieurs, ce projet restant encore au stade des études.

CONCLUSION

La coopération transfrontalière est de plus en plus ressentie comme une nécessité par les collectivités locales. Elle représente une forme concrète d'application de l'intégration européenne et ouvre des perspectives à des régions qui ont longtemps souffert de leur position périphérique. Vécue parfois comme un handicap, l'appartenance à une zone frontière doit devenir aujourd'hui, dans l'esprit de bien des collectivités locales, un atout de développement.

Le gouvernement en est conscient et le Premier ministre a confié à M. Jean Ueberschlag, député du Haut-Rhin, une mission en vue de définir les moyens d'encourager et d'encadrer son développement.

Il faut souhaiter que les propositions issues de ce travail permettront aux pouvoirs publics de progresser dans l'approfondissement de la coopération transfrontalière.

L'accord de Karlsruhe constitue une étape importante dans l'effort entrepris pour aplanir les obstacles à cette coopération et pour définir les instruments juridiques appropriés.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose d'adopter le projet de loi autorisant son approbation.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 9 octobre 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Michel Rocard a souligné le rôle positif de la coopération transfrontalière et a rappelé les diverses étapes législatives qui ont abouti, non sans difficultés, à la reconnaissance de la capacité des collectivités locales françaises en ce domaine. Il a également jugé utile que les collectivités françaises d'outre-mer entretiennent des relations avec des pays étrangers voisins et a rappelé à ce titre la création de trois secrétariats de coopération pour l'outre-mer.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur la compatibilité des actions de coopération transfrontalière avec les actions européennes. M. Michel Alloncle, rapporteur, a précisé que l'Union européenne n'avait pas élaboré de réglementation mais qu'elle encourageait financièrement les initiatives des collectivités locales par le biais du programme « Interreg ».

La commission a alors approuvé le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle Ville, de Bâle Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996 et dont le texte est annexé à la présente loi ¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 503 (1995-1996)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT ¹

Etat de droit et situation de fait existant et leurs insuffisances :

Les modalités d'exercice de la coopération transfrontalière ne sont pas satisfaisantes pour les collectivités territoriales.

Elle ne disposent pas, en effet, d'un cadre juridique adapté.

La mise en place des structures juridiques prévues par les lois des 6 février 1992 et 4 février 1995, notamment, reste subordonnée à la reconnaissance mutuelle de ces structures par les Etats respectifs.

Elles ne sont pas non plus satisfaisantes pour l'Etat, dans la mesure où la situation de droit décrite ci-dessus rend difficile le contrôle de légalité sur ces coopérations.

Bénéfices escomptés en matière :

*d'emploi : impossible à quantifier à ce stade mais devrait permettre la création d'un plus grand nombre d'emplois transfrontaliers de part et d'autre des frontières.

*d'intérêt général : dans tous les domaines transfrontaliers : culturel, communications, transports, environnement, etc.

*financière : la coopération commune permettra des économies d'échelle et évitera les double-emplois coûteux.

*de simplification des formalités administratives et de l'ordonnancement juridique : l'accord signé à Karlsruhe met en place un cadre juridique structuré pour la coopération décentralisée transfrontalière dans la zone concernée.

Il permettra ainsi aux collectivités, en particulier les moins grandes, de concrétiser plus facilement et avec une sécurité juridique accrue leurs projets.

Il constitue le complément transfrontalier indispensable du dispositif législatif français, notamment sur les aspects suivants :

¹ Présentée par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

- . reconnaissance de la capacité des collectivités de la zone concernée à coopérer
- . mise en place d'un cadre juridique reconnu mutuellement
- . définition conjointe des limites fixées à ces coopérations.