

N° 642

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2012

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 du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales,

Par M. Jean-Louis CARRÈRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3337, 4002 et T.A. 770

Sénat : 133 et 643 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
I. LA COMMUNAUTÉ DE TRAVAIL DES PYRÉNÉES CRÉÉE EN 1983 A FAIT PREUVE DE SON EFFICACITÉ	6
II. LE PRÉSENT PROTOCOLE PERMET DE DONNER À CE GROUPE TRANSFRONTALIER UN CADRE JURIDIQUE SOLIDE EN OUVRANT À LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE L'ADHÉSION AU TRAITÉ DE BAYONNE DE 1995	8
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	10
ANNEXE I - CARTE D'ANDORRE	11
ANNEXE II - PRÉSENTATION D'ANDORRE	12
ANNEXE III - LE GROUPEMENT EUROPÉEN DE COOPÉRATION TERRITORIALE (GECT) : CADRE JURIDIQUE	14

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La coopération transfrontalière de part et d'autre des Pyrénées a été formalisée, en 1983, par la création de la Communauté de travail des Pyrénées (C.T.P), composée de trois régions françaises, de quatre communautés autonomes espagnoles, et de la Principauté d'Andorre.

L'importance de cette coopération transpyrénéenne a conduit la France et l'Espagne à conclure, le 10 mars 1995, le traité de Bayonne, visant à la promouvoir et la faciliter. La principauté d'Andorre, partenaire national de cette coopération, n'y a pu s'y associer faute d'existence de structures analogues à celles des collectivités territoriales françaises ou espagnoles.

Le présent texte visant à résoudre cette difficulté en permettant à la Principauté d'adhérer au traité de Bayonne grâce à la création d'un organisme de coopération ad hoc.

I. LA COMMUNAUTÉ DE TRAVAIL DES PYRÉNÉES CRÉÉE EN 1983 A FAIT PREUVE DE SON EFFICACITÉ

Cet organisme interrégional de coopération transfrontalière, créé en 1983, réunit 8 collectivités territoriales situés le long de la chaîne des Pyrénées : les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en France, les communautés autonomes d'Aragon, de Catalogne, du Pays Basque et de Navarre en Espagne, et la Principauté d'Andorre.

Le territoire représenté s'étend sur plus de 210 000 km² et englobe environ 7,8 millions d'habitants. La densité y est très inégale : elle varie de 25 h/km² en Aragon à 293 h/km² au Pays Basque.

C'est en 1982, la déclaration finale de la « Conférence sur les régions pyrénéennes », tenue à Jaca, en Aragon, sous les auspices du Conseil de l'Europe, qui a permis de jeter les bases d'un Accord constitutif, signé à Bordeaux le 15 avril 1983.

Le siège de la CTP se situe à Jaca.

La Communauté de Travail des Pyrénées s'est transformée en une forme juridique de droit espagnol, le « consorcio », en septembre 2005. Les présidents des trois régions françaises et des quatre communautés autonomes espagnoles ont signé, le 16 septembre 2005, la convention rendant possible la constitution du « consorcio des Pyrénées ».

En effet, le statut associatif ne permettait pas à la CTP d'agir directement : les projets devaient être validés par plusieurs assemblées délibératives pour chaque collectivité, ce qui alourdissait les décisions.

Le statut de consorcio a donné ainsi plus de visibilité à la CTP et lui permet de gérer directement les projets européens Interreg, car elle peut être autorité de gestion et gérer elle-même les fonds.

Ce statut n'est qu'une étape, car la CTP envisage de se transformer en Groupement Européen de Coopération Transfrontalière¹.

L'Accord de 1983 ainsi que le « Règlement d'organisation et de fonctionnement de la CTP », adopté en mai 1989, ont défini ses missions dont la principale est « d'échanger et de débattre, entre tous les membres, sur des questions techniques afin de parvenir à des solutions coordonnées ».

Les principaux thèmes d'échanges sont :

- les transports et voies de communication, les mouvements portuaires et la pêche,
- les problèmes énergétiques,
- l'agriculture, l'économie forestière, montagnarde et hydraulique,
- la promotion du tourisme et du thermalisme,

¹ Voir annexe III

- la protection de l'environnement,
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme,
- la formation et la protection du milieu social,
- le patrimoine culturel.

La Présidence de la CTP est exercée par chaque membre, à tour de rôle, pour une période de 2 ans. Son rôle principal est de convoquer les réunions, établir les ordres du jour et ratifier les décisions et accords.

Un conseil plénier, regroupant les représentants des régions membres, crée les commissions et organes techniques nécessaires à la réalisation du programme d'actions.

La CTP est également composée d'un secrétariat général et d'un comité de coordination.

Les quatre commissions ont la possibilité de constituer des groupes de travail ad hoc selon les projets ; elles ont ainsi organisé :

- une commission "Infrastructures et Communications",
- une commission "Formation et Développement technologique",
- une commission "Culture, Jeunesse et Sports",
- une commission "Développement durable".

Les principaux projets réalisés à ce jour par la CTP sont :

- l'organisation de séminaires et de journées d'études ("journées du tourisme pyrénéen", "séminaire Interreg III A"),
- l'adoption d'un "schème routier et ferroviaire" et d'un "schème d'infrastructures aéroportuaires",
- la réalisation de publications ("bulletins d'informations transfrontalières", "Le transport aérien dans les Pyrénées", "Guide de la mobilité des jeunes"),
- la réalisation d'une carte du territoire et d'un Atlas transpyrénéen du transport,
- l'organisation d'une exposition itinérante "Redécouvrir les Pyrénées",
- l'organisation de campagnes transfrontalières de sensibilisation à l'environnement ("Pyrénées propres", "Pyrénées 21" cofinancé par le programme européen Interreg IIIA).

L'efficacité de la CTP a été consacrée par le rôle qui lui a été attribué par le programme opérationnel (PO) 2007-2013, constituant la quatrième génération de soutien financier communautaire et destiné à **renforcer l'intégration économique et sociale de la zone frontalière franco-espagnole**. Il prolonge les initiatives antérieures d'INTERREG. La Principauté d'Andorre fait partie de ce nouveau programme. Le budget FEDER (Fonds européen de

développement régional) a été multiplié par deux par rapport à INTERREG IIIA, à 168 millions d'euros.

Les opérations présentées dans le cadre de ce programme développent les trois axes prioritaires suivants :

Axe 1 : Développement économique, innovation, capital humain ;

Axe 2 : Patrimoine naturel et culturel, ressources environnementales, tourisme ;

Axe 3 : Transports et technologies d'information et de communication ; services à la population dans les domaines de la culture, la santé, et l'égalité des chances.

II. LE PRÉSENT PROTOCOLE PERMET DE DONNER À CE GROUPE TRANSFRONTALIER UN CADRE JURIDIQUE SOLIDE EN OUVRANT À LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE L'ADHÉSION AU TRAITÉ DE BAYONNE DE 1995

L'Organisme Andorran de Coopération Transfrontalière (OACT) créé après la ratification, en 2010, du Protocole d'accord, par Andorre, est placé sous l'autorité du ministre des Affaires extérieures et animé par M. Pierre Roquet, secrétaire général de l'organisation.

Cette structure permettra à la Principauté de participer sur un pied d'égalité aux débats et aux travaux communs des collectivités territoriales traitant, notamment, des sujets ou des problèmes de voisinage.

Le protocole conclu en 2010 entre Andorre, l'Espagne et la France a permis cette création.

L'**article premier** prévoit que ce texte, une fois ratifié par chacun des trois Etats, la principauté d'Andorre est réputée partie contractante au traité de Bayonne.

L'**article 2** dispose que la participation de la principauté s'exerce par l'intermédiaire d'un organisme créé ad hoc par celle-ci. Il précise que cet organisme doit être constitué dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du Protocole, et que cette création doit être notifiée aux parties française et espagnole. La coopération transfrontalière entre les trois parties ne peut être mise en œuvre qu'à partir de cette notification.

Enfin, l'**article 3** spécifie que, ces contraintes une fois satisfaites, Andorre participe pleinement à la Commission de suivi instaurée par le traité de Bayonne.

CONCLUSION

Les entretiens bilatéraux, tenus à Paris **le 6 mars 2012**, entre les ministres des affaires étrangères français et andorran ont été conclus par la signature de **deux accords transfrontaliers**, portant, l'un, sur la délimitation de la frontière entre les deux pays, l'autre, sur la gestion commune des ressources en eau de l'Ariège. **Ces avancées concrètes doivent être accompagnées de la ratification par la France du présent protocole, qui l'a déjà été par la Principauté et par l'Espagne.** Cette ratification permettra, en effet, une pleine implication de la Principauté dans la nécessaire coopération transfrontalière.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission a examiné le présent rapport le 10 juillet 2012.

La commission a adopté le projet de loi et proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.

ANNEXE I - CARTE D'ANDORRE



ANNEXE II - PRÉSENTATION D'ANDORRE

(Source : MAE)

Données géographiques et générales

Nom officiel : Principauté d'Andorre

Superficie : 468 km²

Population : 84.484 habitants (dont 37.1% d'Andorrans, 32.3 % d'Espagnols, 16.3 % de Portugais et 6.1 % de Français)

Capitale : Andorre la Vieille

Villes principales : Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Sant Julia de Loria, Escaldes Engordany

Langue officielle : le Catalan

Monnaie : euro

Fêtes nationales : 8 septembre, fête de la Vierge de Meritxell et 14 mars, jour de la Constitution

Données démographiques

Croissance démographique : 0.9 %

Espérance de vie : 80.61 pour les hommes et 86.61 pour les femmes.

Taux d'alphabétisation : nd

Religion : catholique prédominante

Indice de développement humain nd

Données économiques

Balance commerciale (2008) : -1296,57 M€

Exportations de la France vers Andorre (2008) : 255 Meuros

Importations françaises en provenance d'Andorre (2008) : 10 Meuros

Principaux clients : Espagne, France, Allemagne, Italie

Principaux fournisseurs : Espagne, France

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB :

- agriculture : 1%

- industrie : 21 %

- services : 78%

Communauté française en Andorre : 5 214

Communauté andorrane en France : environ 300

Politique intérieure

L'organisation politique de la Principauté d'Andorre

La Principauté d'Andorre est un état de droit, démocratique et social, qui maintient la structure de la Co-principauté, héritage de la signature des « Paréages » en 1278 et 1288 (L'Etat andorran est une Coprincipauté parlementaire art. 1 de la Constitution). Les deux Coprinces de l'Andorre sont d'une façon conjointe et indivise le chef de l'Etat. A l'heure actuelle cette charge est exercée conjointement par : Monseigneur Joan Enric Vives, évêque d'Urgell (une région de la Catalogne en Espagne) et Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République française.

Leur rôle consiste essentiellement à garantir le respect de la Constitution à laquelle ils jurent ou ils promettent fidélité (art. 44-2). Ils sont passés d'un pouvoir absolu, qu'ils exerçaient rarement, à un pouvoir constitutionnel. Ainsi, ils arbitrent et modèrent le fonctionnement des pouvoirs publics et des institutions. Ils convoquent à la demande du chef du Gouvernement les élections générales, et nomment, sur proposition du Parlement, le chef du Gouvernement. Les deux Coprinces accréditent également les représentants diplomatiques de l'Andorre à l'étranger et reçoivent l'accréditation des représentants étrangers en Andorre. Ils nomment par ailleurs un représentant, à raison d'un pour chaque Coprince, au niveau du Tribunal Constitutionnel et du Conseil Supérieur de la Justice. Chaque Coprince nomme un représentant personnel pour l'Andorre afin de suivre les dossiers de la Principauté.

Le Conseil Général exerce le pouvoir législatif, approuve les budgets de l'Etat, promeut et contrôle l'action politique du Gouvernement. Il comprend actuellement 28 conseillers élus pour 4 ans. La moitié de ces conseillers est élue par circonscription locale à raison de 2 pour chacune des 7 paroisses tandis que l'autre moitié est élue par circonscription nationale. Parmi leurs pairs, les parlementaires élus désignent le « Síndic » - Président du Parlement (Consell) - et le vice-président du Parlement (Consell) –« Sous Síndic »-, qui, avec deux secrétaires élus au sein du Consell, composent le bureau du Parlement. Les Commissions Parlementaires au sein du Conseil Général sont au nombre de huit et portent sur : la politique intérieure, la politique étrangère, l'économie, les finances et le budget, la politique territoriale et l'urbanisme, la santé et l'environnement, les affaires sociales, l'éducation, la recherche, la culture et le sport, la Commission spéciale pour la justice et la Commission ad hoc des Affaires Extérieures.

ANNEXE III - LE GROUPEMENT EUROPÉEN DE COOPÉRATION TERRITORIALE (GECT) : CADRE JURIDIQUE

Afin de surmonter les obstacles qui entravent la coopération transfrontalière, les groupements européens de coopération territoriale (GECT) servent instrument de coopération au niveau communautaire. Ils permettent en effet à des groupements coopératifs de mettre en œuvre des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté ou de réaliser des actions de coopération territoriale à l'initiative des États membres.

ACTE

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) [Journal officiel L 210 du 31.7.2006].

SYNTHÈSE

Au vu des difficultés rencontrées par les États membres dans le domaine de la coopération transfrontalière, le présent règlement met en place un nouvel instrument de coopération au niveau communautaire dans le contexte de la réforme de la politique régionale pour la période 2007-2013. Il s'agit du groupement européen de coopération territoriale (GECT), doté de la personnalité juridique et applicable à partir du 1er janvier 2007.

Objectif

Le GECT a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement est composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et / ou d'organismes de droit public à titre facultatif.

Convention, tâches et compétences

Les compétences du GECT sont fixées dans une convention de coopération obligatoire qui est créée à l'initiative de ses membres. Ils décident si le GECT est une entité juridique séparée ou s'ils confient les tâches à l'un de ces membres. Les pouvoirs de puissance publique, les pouvoirs de police et de réglementation sont exclus de la convention.

Dans les limites de ses attributions, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. Il possède ainsi la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

Le GECT peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par la Communauté, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres.

La convention précise la tâche, la durée et les conditions de dissolution du GECT. Elle est limitée au domaine de coopération choisi par les membres et précise leurs responsabilités. Le droit applicable pour l'interprétation et l'application de la convention est celui de l'État membre où est établi le siège officiel.

Ensuite, le GECT arrête ses statuts sur la base de la convention. Ils doivent contenir les dispositions sur:

- la liste des membres;
- l'objet, les tâches et les relations avec les membres;
- sa dénomination et le lieu de son siège;
- ses organes, leurs compétences et leur fonctionnement;
- les procédures décisionnelles;
- la ou les langue(s) de travail;
- les modalités de fonctionnement: gestion de personnel, modalités de recrutement, nature des contrats, etc.;
- les modalités de la contribution financière des membres et les règles budgétaires et comptables applicables;
- la désignation d'un organisme indépendant de contrôle financier et d'audit externe.

Les membres arrêtent un budget annuel prévisionnel qui fait objet d'un rapport annuel certifié par des experts indépendants. Les membres sont responsables financièrement au *pro rata* de leur contribution en cas de dettes.

CONTEXTE

Les autres dispositions relatives à la politique de cohésion pour la période 2007-2013 se trouvent dans les quatre règlements spécifiques relatifs au:

- Dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion;
- Fonds européen de développement régional (FEDER);
- Fonds social européen (FSE);
- Fonds de cohésion;

Sur le plan politique, la politique de cohésion pour la période 2007-2013 a sa base financière dans l'accord interinstitutionnel et le cadre financier pour 2007-2013.

RÉFÉRENCES

Acte	Entrée en vigueur	Délai de transposition dans les États membres	Journal Officiel
Règlement (CE) n° 1082/2006	1.8.2006	-	JO L 210 du 31.7.2006