

N° 132

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 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 la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995,

Par M. Michel ALLONCLE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2972, 3161 et T.A. 597.

Sénat : 106 (1996-1997).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. UNE RÉALITÉ QUI TROUVE PROGRESSIVEMENT SA TRADUCTION JURIDIQUE	5
A. DES INITIATIVES MULTIPLES	5
1. <i>Les aspirations des collectivités locales</i>	5
2. <i>La reconnaissance par l'État</i>	6
3. <i>Les encouragements européens</i>	7
B. UN CADRE JURIDIQUE QUI S'ÉDIFIE PEU À PEU	7
1. <i>La convention de Madrid</i>	8
2. <i>L'évolution du droit français</i>	8
3. <i>Les accords internationaux</i>	10
4. <i>Les perspectives</i>	11
II. LE TRAITÉ DE BAYONNE DONNE UNE IMPULSION NOUVELLE A LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE	13
A. PORTÉE ET LIMITES DU TRAITÉ DE BAYONNE	13
1. <i>Le champ d'application géographique</i>	13
2. <i>Le cadre juridique instauré par le traité de Bayonne</i>	15
B. LES PERSPECTIVES D'APPLICATION DU TRAITÉ DE BAYONNE	17
1. <i>Une coopération déjà largement engagée</i>	17
2. <i>L'apport du traité de Bayonne</i>	19
CONCLUSION	20
EXAMEN EN COMMISSION	21
PROJET DE LOI	22

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser la ratification d'un traité signé à Bayonne, le 10 mars 1995, entre la France et l'Espagne et relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales.

Le Sénat a déjà délibéré, le 23 octobre dernier, d'un texte similaire, l'accord de Karlsruhe, qui concernait quant à lui la coopération transfrontalière entre collectivités françaises, allemandes, luxembourgeoises et suisses, sur une vaste zone qui, côté français, s'étend de Longwy à Mulhouse.

L'examen de cet accord avait permis de mettre en lumière l'intérêt croissant manifesté par les collectivités frontalières pour la coopération avec les collectivités voisines, sur des sujets d'intérêt commun. Il était toutefois apparu que cette aspiration forte des collectivités locales, qui s'est affirmée sous le double effet de la décentralisation et du renforcement de l'intégration européenne, se heurtait encore à des obstacles juridiques que la convention cadre du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980, dite convention de Madrid, d'une part, et l'évolution des droits internes d'autre part, n'avaient que partiellement levés.

Dès lors que l'on souhaite passer du stade des contacts, des échanges de vues ou de la concertation à celui de la réalisation et de la gestion d'ouvrages ou d'équipements transfrontaliers, de nombreuses difficultés juridiques surgissent, imposant de manière pratiquement obligatoire le recours à un accord interétatique.

Le mouvement avait été amorcé avec la signature le 26 novembre 1993 à Rome d'un accord franco-italien, dont la portée demeure relativement modeste et dont l'entrée en vigueur n'a pas nécessité d'approbation parlementaire.

Le traité de Bayonne, signé le 10 mars 1995 entre la France et l'Espagne est révélateur des avancées progressives qui ont marqué le domaine de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales. Postérieur à l'accord franco-italien, son champ d'application est beaucoup plus large puisqu'il vise les collectivités incluses dans les trois régions françaises et les quatre communautés autonomes espagnoles frontalières, ce qui couvre une zone de près de 250 kilomètres de part et d'autre des Pyrénées. Il permet la participation de collectivités locales dans des organismes relevant du pays voisin.

Après le traité de Bayonne, l'accord de Karlsruhe, signé l'année suivante, marquera une étape supplémentaire en introduisant une notion novatrice, le groupement local de coopération transfrontalière, instrument juridique de type nouveau qui se veut plus adapté à la gestion des problèmes transfrontaliers. Pour autant, la situation n'est pas figée et le traité franco-espagnol comporte une clause qui lui permettra d'englober les avancées nouvelles qui interviendraient à l'avenir dans le domaine, très évolutif, de la coopération transfrontalière.

Après avoir brièvement rappelé les principaux éléments du cadre juridique de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, votre rapporteur présentera le traité de Bayonne et ses perspectives d'application.

I. UNE RÉALITÉ QUI TROUVE PROGRESSIVEMENT SA TRADUCTION JURIDIQUE

La coopération transfrontalière entre collectivités locales est une réalité souvent ancienne qui s'est fortement développée sous l'effet de l'ouverture européenne et de la décentralisation. L'absence de cadre formel a longtemps constitué un obstacle de taille pour la mise en oeuvre de projets communs. Amorcée par la reconnaissance de principe de la liberté des collectivités locales de coopérer entre elles, l'évolution des normes juridiques s'est par la suite orientée vers la recherche d'instruments et de mécanismes appropriés qui, pour la plupart d'entre eux, restent encore à améliorer. Cette évolution n'est donc pas achevée et devrait se traduire, dans les années qui viennent, par de nouvelles avancées juridiques dans le domaine de la coopération transfrontalière entre les collectivités locales.

A. DES INITIATIVES MULTIPLES

La coopération transfrontalière répond à une aspiration profonde des collectivités locales, reconnue par l'Etat et encouragée par les instances européennes.

1. Les aspirations des collectivités locales

Votre rapporteur ne reviendra pas sur l'aperçu non exhaustif des multiples initiatives de coopération transfrontalière qu'il avait eu l'occasion de présenter dans son rapport effectué à l'occasion de l'examen de l'accord de Karlsruhe (n° 20, 1996-1997).

Les exemples sont multiples. Ils vont de petites coopérations de proximité à des projets plus vastes, axés sur le développement économique.

Ces initiatives reposent parfois sur des relations de voisinage anciennes, fondées sur la nécessité de trouver des solutions aux problèmes communs posés par la mitoyenneté.

D'autres sont liées aux questions pratiques soulevées par les échanges transfrontaliers. C'est le cas des accords permettant à certaines collectivités françaises de récupérer auprès de la Suisse, une partie de l'impôt à la source prélevé sur les travailleurs frontaliers. C'est le cas également des agences d'information créées de part et d'autre du Rhin pour aider les administrations, les entreprises ou les citoyens dans leurs relations quotidiennes avec le pays voisin.

Mais plus largement, la coopération transfrontalière semble aujourd'hui ressentie comme une composante à part entière, et indispensable, de la **politique d'aménagement du territoire**.

Pour beaucoup de collectivités frontalières, l'ouverture des frontières dans le cadre d'une Europe élargie et d'une intégration accrue, a tracé des perspectives nouvelles en matière de développement économique et de gestion des équipements publics. Inversement, elle a pu dans certains cas révéler le déséquilibre des dynamiques économiques de part et d'autre de la frontière ou engendrer des difficultés liées aux différences de parité monétaire et de compétitivité.

Ainsi, la politique française d'aménagement du territoire ne saurait se réduire à une redéfinition des relations entre Paris et les régions périphériques. Elle doit nécessairement intégrer la dimension transfrontalière et encourager les projets de coopération initiés au sein des collectivités locales.

2. La reconnaissance par l'Etat

La reconnaissance par l'Etat de la légitimité et de la nécessité des initiatives locales de coopération transfrontalière a été progressive et a pris des formes diverses.

L'Etat a tout d'abord favorisé la **mise en place d'un cadre juridique minimal** sans lequel la portée des coopérations serait demeurée très limitée. Il a permis la modification du droit interne des collectivités locales tout en ratifiant une convention européenne et en concluant des accords interétatiques, bi ou multilatéraux, qui donnent une base juridique solide aux actions des collectivités locales.

Un **délégué pour l'action extérieure des collectivités locales**, placé auprès du secrétaire général du ministère des affaires étrangères, a été instauré en 1983. Plutôt axée à l'origine sur les questions de coopération décentralisée entre les collectivités françaises et les pays en voie de développement, l'action de ce délégué s'est fortement infléchie à partir de 1990 pour mieux prendre en compte les questions spécifiques relevant de la coopération transfrontalière. Il convient ici de souligner le rôle important joué par le délégué en vue de renforcer l'information du gouvernement sur la coopération transfrontalière, de participer à la préparation des textes juridiques indispensables à la réalisation d'actions concrètes, qu'il s'agisse de dispositions de droit interne ou de traités ou accords, de suivre les travaux du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière, de réfléchir à la mise au point de textes ou

d'instruments de nature à favoriser le développement de la coopération transfrontalière.

Par ailleurs, une **commission nationale de la coopération décentralisée** dont la création était prévue par la loi du 6 février 1992 et le décret du 24 octobre 1994 a été mise en place au mois de juillet dernier. Instance paritaire comportant autant de représentants de l'Etat que d'élus, elle a notamment inscrit à son programme de travail l'amélioration des mécanismes de coopération transfrontalière.

Enfin, le gouvernement a confié à M. Jean Ueberschlag, député du Haut-Rhin, une mission en vue de définir les moyens d'encourager et d'encadrer le développement de la coopération transfrontalière. La DATAR a été chargée d'étudier la mise en oeuvre des différentes propositions du rapport effectué dans le cadre de cette mission.

3. Les encouragements européens

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle précurseur dans le domaine de la coopération transfrontalière en élaborant une convention-cadre, dite **convention de Madrid**, du 21 mai 1980, désormais complétée par un protocole additionnel plus précis et plus complet, ouvert à la signature le 2 novembre 1995.

Quant à l'Union européenne, si elle n'a pas adopté de réglementation propre, ce qui sortait du cadre de ses compétences, elle a lancé, au titre des initiatives communautaires, le **programme INTERREG** qui vise à soutenir financièrement les projets des collectivités locales ayant une dimension transfrontalière.

Au programme INTERREG I, qui a permis de verser aux collectivités françaises près de 100 millions d'écus entre 1991 et 1993, vient de succéder INTERREG II, qui couvrira la période 1994-1999 et qui prévoit pour la France une enveloppe plus de 2 fois supérieure à la précédente.

B. UN CADRE JURIDIQUE QUI S'ÉDIFIE PEU À PEU

Votre rapporteur souhaite ici brièvement rappeler les principales étapes de l'édification du cadre juridique de la coopération transfrontalière, qu'il a déjà présenté en détail dans son rapport sur l'accord de Karlsruhe.

1. La convention de Madrid

La **convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière** des collectivités ou autorités territoriales qui avait été ouverte à la signature le **21 mai 1980** à Madrid sous l'égide du Conseil de l'Europe constitue l'élément précurseur dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Son objectif est de favoriser la coopération des collectivités frontalières dans des domaines tels que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre.

Elle rappelle que la coopération s'exerce strictement dans le cadre des compétences attribuées à chaque collectivité, telles qu'elles sont définies par le droit interne.

Elle ne contient pas de dispositions contraignantes à l'égard des Etats signataires qui sont simplement invités à encourager ou à faciliter les initiatives des collectivités.

Par ailleurs, le droit, pour ces dernières, de passer des accords de coopération n'est pas formellement reconnu, les Etats signataires ayant la faculté de les subordonner à la conclusion préalable d'un accord bilatéral fixant le cadre, les formes et les limites de l'action des collectivités.

2. L'évolution du droit français

Si l'on excepte la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui offrait très timidement aux conseils régionaux la possibilité, avec l'autorisation du gouvernement, de nouer de contacts avec les collectivités étrangères limitrophes, il a fallu attendre les lois du 6 janvier 1992 sur 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 soient prévus, dans le droit français, les principes et les instruments de la coopération transfrontalière entre collectivités locales.

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

. **le droit de contracter avec des collectivités étrangères**, reconnu par l'article L 1112-1 du code général des collectivités territoriales, qui reste toutefois assorti 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'Etats membres de l'Union européenne, d'adhérer à deux types d'organismes de droit français :

- 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.

. 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 qui 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.

3. Les accords internationaux

L'évolution de la législation interne, reconnaissant la liberté de principe, pour les collectivités locales, de contracter avec les collectivités étrangères, a conduit la France à retirer en janvier 1994 la réserve qu'elle avait émise lors de la signature de la convention de Madrid et qui subordonnait la mise en oeuvre d'accords de coopération à la conclusion préalable d'accords interétatiques.

Ceux-ci demeurent néanmoins indispensables lorsque le pays partenaire le demande, ce qui est le cas de l'Italie et de l'Espagne qui ont maintenu leurs réserves sur la convention de Madrid.

Ils sont également nécessaires lorsque le droit interne des deux parties ne permet pas de régler l'ensemble des problèmes liés à la coopération transfrontalière : ainsi, la définition d'un organisme de type nouveau, le groupement local de coopération transfrontalière, pouvant être chargé de la maîtrise d'ouvrage de projets transfrontaliers entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, nécessitait l'intervention d'un accord interétatique.

La France est actuellement partie à **trois accords interétatiques de coopération transfrontalière** qui sont révélateurs de l'évolution rapide du droit interne.

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, aux collectivités situées, au moins en partie, dans la zone frontalière de 25 km à compter de la frontière franco-italienne.

Il énumère des domaines très divers 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.

La portée assez limitée de cet accord n'a pas justifié une procédure d'approbation parlementaire.

Le **traité franco-espagnol** signé à Bayonne le 10 mars 1995 va plus loin que l'accord franco-italien. Son champ d'application géographique est plus vaste. Il reconnaît la liberté de collectivités françaises et espagnoles frontalières de passer des conventions et permet leur participation à des organismes publics de l'autre pays.

Enfin, l'**accord de Karlsruhe**, conclu entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse le 23 janvier 1996, représente une étape supplémentaire dans l'édification d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière. En effet, outre son caractère quadripartite, il présente la particularité de créer un nouvel instrument de coopération, le groupement local de coopération transfrontalière, dont il définit le statut et qui pourra assurer la maîtrise d'ouvrage d'équipements transfrontaliers.

4. Les perspectives

De nouveaux progrès juridiques sont attendus dans le domaine de la coopération transfrontalière entre collectivités locales.

Le Conseil de l'Europe a élaboré le 2 août 1995 un **protocole additionnel à la convention de Madrid** afin de donner un nouvel élan à la coopération transfrontalière. Il pose le principe du droit des collectivités de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière. Il reconnaît les possibilités de créer des organismes de coopération transfrontalière, dotés ou non de la personnalité juridique, et précise les éléments principaux du statut de ces organismes et de leurs décisions.

Ce protocole a été pour l'instant signé par l'Allemagne, le Luxembourg, la Suède et la France, qui a pris une part active à son élaboration.

Il devrait permettre aux Etats européens de mieux mettre au point les instruments juridiques nécessaires à la coopération entre collectivités locales.

D'autre part, les actions concrètes de coopération butant encore souvent sur la difficulté, voire l'impossibilité, de constituer des organes communs capables de gérer des projets, la réflexion sur la **recherche d'instruments appropriés** se poursuit.

En effet, la loi française ne prévoit pour l'instant que deux types d'organismes de coopération dont on doit souligner les limites.

La création d'une société d'économie mixte locale accueillant des capitaux de collectivités étrangères est possible mais la participation de ces dernières doit obligatoirement être minoritaire. L'objet social de ces sociétés est limité à l'exploitation de services publics d'intérêt commun, ce qui rend la formule moins facilement utilisable pour les opérations d'aménagement.

Le groupement d'intérêt public obéit quant à lui aux règles de la comptabilité publique et nécessite la présence d'un contrôleur économique et financier français, ce qui présente l'avantage d'apporter des garanties en matière de suivi et de contrôle mais peut se révéler en revanche assez lourd dans la gestion.

Certaines collectivités se sont tournées vers une structure de droit communautaire, le **groupement européen d'intérêt économique (GEIE)**, mais la légalité de leur participation à ce type d'organisme est discutée. En effet, la loi française pose l'interdiction de principe, pour les collectivités, d'appartenir à des sociétés commerciales ou à des organismes à but lucratif, ce qui est le cas du GEIE. Seul un décret en Conseil d'Etat peut lever cette interdiction.

Aussi, la structure répondant parfaitement aux aspirations des partenaires de la coopération transfrontalière reste-t-elle à inventer.

Le **groupement local de coopération transfrontalière** prévu par l'accord de Karlsruhe constitue à ce titre une avancée.

Dans une réponse à une question écrite à notre collègue Georges Gruillot (JO Sénat, Questions du 21 novembre 1996), le ministre délégué aux affaires européennes précise que « *la traduction juridique de ce nouvel instrument de coopération transfrontalière nécessitera une modification de la partie du code général des collectivités territoriales relatives au syndicat mixte* », ce groupement étant « *soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale* ». Il estime que « *cette modification permettra d'intégrer d'emblée le groupement local de*

coopération transfrontalière dans les dispositions d'éventuels accords antérieurs ».

Ainsi se dessine peu à peu, sous l'impulsion de la France, l'émergence d'un outil de coopération qui pourrait s'étendre à d'autres pays européens.

Encore faudra-t-il apprécier concrètement les vertus du groupement local de coopération transfrontalière dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord de Karlsruhe, avant de savoir s'il répondra efficacement, tel quel ou moyennant des adaptations, aux nécessités de la coopération entre collectivités.

II. LE TRAITÉ DE BAYONNE DONNE UNE IMPULSION NOUVELLE A LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE

Signé le 10 mars 1995, le traité de Bayonne intègre les principales avancées de la législation française sur la coopération transfrontalière et permet d'en faire bénéficier les collectivités françaises et espagnoles situées de part et d'autre des Pyrénées. Il intervient alors que de multiples initiatives locales ont d'ores et déjà été engagées et il leur fournira une base juridique solide tout en favorisant la mise en place d'organismes susceptibles de gérer les projets communs.

A. PORTÉE ET LIMITES DU TRAITÉ DE BAYONNE

Situé chronologiquement entre l'accord franco-italien et l'accord de Karlsruhe, le traité de Bayonne présente également, du point de vue de son contenu et de sa portée, un caractère intermédiaire.

1. Le champ d'application géographique

Le champ d'application géographique du texte, défini à l'article 2, est très vaste puisqu'il recouvre une zone s'étendant à 250 km de part et d'autre des Pyrénées constituée, côté français, par les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon et, côté espagnol, par les communautés autonomes du Pays Basque, de Navarre, d'Aragon et de Catalogne.

Les collectivités françaises concernées sont les trois régions précitées et les départements, les communes et leurs groupements compris dans le territoire desdites régions.

Côté espagnol, le traité couvre les quatre communautés autonomes frontalières ainsi que les territoires historiques, les provinces et les communes qui y sont incluses.

La notion de territoire historique correspond à celle de province dans les communautés autonomes disposant d'un statut particulier, notamment le Pays Basque et la Catalogne.

Le traité s'applique également à certaines entités créées par regroupement de communes telles que les "*comarcas*", qui s'apparentent, en Catalogne, au concept français de "pays", les "*mancomunidades de municipios*", structures traditionnelles héritées de l'ancien régime, et les "*areas metropolitanas*".

Ainsi défini, le champ d'application du traité appelle deux observations :

- aucune condition de contiguïté n'est posée si bien que **des collectivités non frontalières peuvent conclure des accords de coopération** ou y participer pourvu qu'elles soient incluses dans le périmètre général défini par le traité. Ainsi, des départements non frontaliers pourront adhérer à des organismes de coopération. Des communes à l'évidence non limitrophes telles que Bordeaux et Bilbao, Bayonne et Saint-Sébastien ou Pampelune, Montpellier et Barcelone, pourront signer des conventions et mettre en place des actions communes.

- **le traité ne couvre pas l'Andorre**, Etat indépendant ayant accédé à la souveraineté internationale en 1993 tout en conservant le statut de coprincipat issu du traité de paréage de 1278 et exercé conjointement et à titre personnel par l'évêque de la Seu d'Urgell (Catalogne) et le Chef de l'Etat français. Il faut préciser qu'Andorre participe déjà à une instance transfrontalière, la communauté de travail des Pyrénées. Il est donc envisagé d'inciter Andorre à se joindre ultérieurement au traité, mais le statut étatique de la principauté et son organisation territoriale qui repose sur 7 "paroisses" subdivisées en 40 "hameaux" supposent des adaptations juridiques conséquentes.

2. Le cadre juridique instauré par le traité de Bayonne

Dès l'article premier, le traité rappelle que la coopération transfrontalière suppose le **respect du droit interne**, les collectivités locales ne pouvant créer de droit supérieur aux lois des pays concernés, ainsi que le **respect des engagements internationaux** de chacune des parties. Il pose également le **principe de la compétence commune**, selon lequel l'accord entre des collectivités ne peut porter que sur un domaine relevant de leurs compétences en vertu du droit interne.

La coopération s'exerce par le biais de **conventions de coopération transfrontalière**, définies par l'article 3, qui doivent permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions.

Elles peuvent prévoir la création d'**organismes de coopération** dotés ou non de la personnalité juridique.

Les pouvoirs de police et de réglementation ainsi que ceux exercés au nom de l'Etat sont expressément exclus du champ de ces conventions.

L'article 4 précise que la convention détermine le droit qui lui est applicable, qui peut être soit le droit espagnol soit le droit français.

S'agissant des **organismes de coopération**, l'article 5 ouvre aux collectivités espagnoles la possibilité de participer aux groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou au capital des sociétés d'économie mixtes locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun, que ces organismes aient déjà été créés en France ou qu'ils soient mis en place conjointement.

Par ailleurs, il autorise des collectivités locales françaises à participer à des "*consorcios*" espagnols, ces derniers étant des groupements dotés de la personnalité juridique, associant des personnes publiques et des personnes privées à but non lucratif en vue de gérer des services d'intérêt public.

Les décisions de participation des collectivités locales à ces organismes sont soumises au droit interne. Il faut rappeler que l'adhésion d'une collectivité française à un organisme étranger est soumise à plusieurs conditions, dont une autorisation par décret en Conseil d'Etat.

Les principales dispositions devant figurer dans les statuts des organismes de coopération sont énumérées par l'article 6 qui précise notamment qu'ils sont financés par des participations budgétaires de leurs

membres ou par des recettes perçues au titre des services qu'ils rendent, à l'exclusion de tout prélèvement de nature fiscale.

On peut ajouter que l'article 7 mentionne la possibilité, déjà largement utilisée, de créer des organes communs sans personnalité juridique pour étudier des questions d'intérêt mutuel et formuler des propositions de coopération, étant précisé que ces organes ne peuvent adopter de résolutions contraignantes ni pour leurs membres, ni pour les tiers.

Au vu de ces différents éléments, on peut considérer que le **traité de Bayonne est beaucoup plus complet que l'accord franco-italien** de 1993. Il intègre, en les précisant, les apports des lois de 1992 et 1995 relatifs aux organismes de coopération, et devrait donc en favoriser l'application concrète.

Certains pourront cependant regretter que le traité de Bayonne reste **en retrait par rapport à l'accord**, postérieur il est vrai, **de Karlsruhe** qui instaurait au travers du groupement local de coopération transfrontalière un nouvel instrument, spécifiquement adapté aux nécessités de cette coopération.

On peut tout d'abord observer que le paragraphe 3 de l'article 5 du traité précise que ce dernier sera applicable aux organismes de coopération qui viendraient à être prévus, par le droit français ou par le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du traité. La situation n'est donc pas figée et **le traité pourra couvrir les formes nouvelles de coopération** qui viendraient à apparaître dans un domaine où le droit se révèle particulièrement évolutif.

Enfin, il faut indiquer que l'article 11 du traité confie le suivi de son application à la **commission franco-espagnole de coopération transfrontalière** entre collectivités territoriales, dont la création avait été décidée lors du sommet franco-espagnol de Foix en octobre 1994.

Cette commission qui se réunira quatre fois par an aura notamment pour tâche de s'informer des initiatives de coopération prises par les collectivités locales, d'étudier les problèmes d'application du traité, de formuler des propositions pour les résoudre ou pour améliorer le traité lui-même. Ses membres seront désignés par chacun des gouvernements, dans la limite de 6 par pays, et les représentants des collectivités territoriales ainsi que les experts compétents pourront participer aux réunions lorsque les sujets de l'ordre du jour le requièrent.

Votre rapporteur souhaite que cette commission franco-espagnole, par sa composition et ses méthodes de travail, soit le plus proche possible des préoccupations de terrain et qu'elle puisse constituer entre les collectivités pyrénéennes et les gouvernements un intermédiaire efficace afin de donner à la coopération transfrontalière les meilleures chances de réussite.

Ainsi le traité de Bayonne doit-il être considéré comme une première étape, importante et indispensable, en vue d'asseoir juridiquement la coopération transfrontalière franco-espagnole, qui appellera certainement, au vu de l'avancement concret des projets, des ajustements et des perfectionnements.

B. LES PERSPECTIVES D'APPLICATION DU TRAITÉ DE BAYONNE

La signature du traité de Bayonne est intervenue alors que depuis plusieurs années déjà s'étaient établies des relations nombreuses et fructueuses entre collectivités françaises et espagnoles. Le domaine de la coopération transfrontalière franco-espagnole est donc déjà largement défriché mais la mise en oeuvre de projets concrets s'est souvent heurtée à d'insurmontables difficultés juridiques que le traité permettra de résoudre.

1. Une coopération déjà largement engagée

Les collectivités pyrénéennes n'ont pas attendu le traité de Bayonne pour nouer des relations transfrontalières.

Pour des raisons géographiques évidentes, liées à l'obstacle géographique que représentent les Pyrénées, les coopérations de proximité concernent surtout les deux extrémités de la chaîne, particulièrement la côte basque en raison de la quasi-continuité urbaine entre Bayonne et Saint Sébastien.

A un échelon supérieur, des instances de concertation, de régions à régions, ont été mises en place.

La structure la plus notable, par son champ géographique très vaste, est certainement la **communauté de travail des Pyrénées** qui réunit les régions françaises et les autonomies espagnoles couvertes par le traité de Bayonne ainsi que l'Andorre.

Créée en 1983, la communauté de travail des Pyrénées a pour objet, au travers de rencontres régulières des élus représentant les collectivités frontalières, d'échanger des informations et d'aborder les questions d'intérêt commun. Elle s'est notamment penchée sur les problèmes liés aux voies de communication, à la formation et à la recherche, au patrimoine culturel et au développement du massif pyrénéen.

A une autre échelle ont été institutionnalisées des coopérations spécifiques entre les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées et la

Catalogne, d'une part, et la région Aquitaine, le Pays Basque et la Navarre, d'autre part. On notera que seul l'Aragon, adossé à la partie centrale de la chaîne pyrénéenne, n'est pas partie à ce type d'instances interrégionales, mais il participe, bien entendu, à la communauté de travail des Pyrénées.

Les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées se sont regroupées, avec la Catalogne, au sein de l'**Eurorégion** dont la charte constitutive a été signée en octobre 1991. L'Eurorégion entend promouvoir, auprès des gouvernements français et espagnol, des dossiers d'intérêt commun tels que le TGV méditerranéen. Elle a également favorisé des projets émanant des collectivités locales dans le domaine de la recherche et de l'emploi.

A l'ouest de la chaîne, la Région Aquitaine et le Pays Basque ont mis en place en 1990 une coopération, élargie à la Navarre en 1992, sous la forme d'un **fonds commun Aquitaine-Euskadi-Navarre** doté de moyens financiers lui permettant de soutenir des projets dans le domaine des échanges économiques et culturels, de la mise en place de réseaux scientifiques et technologiques, de la formation.

Il faut enfin mentionner la signature le 18 janvier 1993 d'un **protocole d'accord entre la Députation de Guipuzcoa et le district Bayonne-Anglet-Biarritz**, qui associe côté français, le conseil régional d'Aquitaine, le conseil général des Pyrénées Atlantiques, les communes de Saint Jean de Luz et d'Hendaye, et côté espagnol, le gouvernement de la communauté autonome d'Euskadi et les communes d'Irun et de Saint Sébastien.

Les thèmes visés par ce protocole portent sur l'urbanisme (politique foncière, habitat, aménagement), sur l'environnement (assainissement, traitement des déchets), sur les infrastructures (ports, routes, aéroports), sur les transports et sur l'économie (implantation d'entreprises, zones d'activités, transferts de technologie).

La coopération doit permettre notamment de définir la complémentarité des équipements existants, le dimensionnement et le rôle des équipements futurs et d'harmoniser les prises de décisions dans des secteurs tels que l'urbanisme, les transports et les infrastructures.

Elle entend favoriser l'émergence et le développement d'une agglomération transfrontalière de 600.000 habitants, s'étendant sur 50 kilomètres entre Bayonne et Saint Sébastien.

Dans le même esprit est envisagé, sous l'égide du **conseil général des Pyrénées-Atlantiques**, un projet associant collectivités françaises et espagnoles destiné à traiter le problème de la pollution côtière et de la propreté des plages.

2. L'apport du traité de Bayonne

Le traité de Bayonne doit permettre de franchir une étape supplémentaire dans les relations transfrontalières en levant un certain nombre d'obstacles juridiques qui entravent la mise en oeuvre concrète de projets.

La difficulté, pour de simples raisons juridiques, de mener à bien certaines actions peut être illustrée par la procédure complexe suivie pour la réalisation d'un pont sur la route qui relie Coustouges dans les Pyrénées Orientales et Massanet de Cabrenys en Catalogne. S'agissant d'une voirie départementale, le département des Pyrénées Orientales avait conclu avec la généralité de Catalogne un projet d'accord relatif aux modalités de construction et d'entretien du pont édifié sur le Riu Major, qui marque la frontière entre la France et l'Espagne, mais l'entente directe entre ces deux collectivités ne suffisait pas.

En effet, ce projet d'ampleur modeste, et néanmoins très utile puisqu'il permet depuis juillet 1995 de relier plus facilement les communes françaises du Haut Vallespir et les communes espagnoles de l'Alt Empordà, a nécessité un accord sous forme d'échange de lettres entre les gouvernements français et espagnol signé en octobre 1994 afin d'autoriser l'accord entre les collectivités locales chargées de la maîtrise d'ouvrage.

En prévoyant la constitution d'organismes de coopération tels que les « *consorcios* » en Espagne et les groupements d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte en France, le traité de Bayonne doit donner aux collectivités les moyens juridiques de réaliser et de gérer des équipements.

Les instances déjà existantes telles que la communauté de travail des Pyrénées (à condition que soit résolu le problème posé par la participation de l'Andorre), l'Eurorégion, la structure associant l'Aquitaine, le Pays Basque et la Navarre ou encore celle réalisée autour du district Bayonne-Anglet-Biarritz et du Guipuzcoa, disposeront désormais de la faculté de **créer des organismes dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière** pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'opérations communes.

Un premier exemple concret pourrait être fourni par la création, actuellement projetée, d'un « *consorcio* » associant les trois communes d'Hendaye en France, d'Irun et de Fontarrabie en Espagne, afin de mettre en place des actions communes.

Dans le domaine du transport, le district Bayonne-Anglet-Biarritz et la députation de Guipuzcoa envisagent de créer, avec un syndicat mixte local, un groupe de transporteurs espagnols et les organisations consulaires, un

organisme dont le statut juridique reste à préciser afin de développer les services et les infrastructures liés au transport combiné.

CONCLUSION

Le traité de Bayonne doit permettre de réaliser une avancée significative de la coopération entre les collectivités locales pyrénéennes françaises et espagnoles.

Il fournit un support juridique qui pour l'instant faisait défaut.

Néanmoins, la mise en oeuvre de coopérations efficaces supposera de surmonter les difficultés liées aux fortes différences d'organisation institutionnelle des deux pays. De part et d'autre de la frontière, les compétences des collectivités diffèrent et il n'est pas toujours facile d'identifier puis de réunir et de coordonner les interlocuteurs capables de mener à bien des projets transfrontaliers. A cela s'ajoute, côté français, la persistance de « financements croisés » qui rend particulièrement complexe le montage d'opérations d'aménagement.

Il faut toutefois rappeler que le domaine de la coopération transfrontalière est certainement appelé à évoluer et que c'est au vu des expériences mises en place et des difficultés rencontrées que son cadre juridique pourra être amélioré.

De ce point de vue, le traité de Bayonne constitue une étape importante qui renforce, au travers de la coopération transfrontalière, l'une des formes les plus utiles et les plus concrètes de la construction européenne.

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

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 11 décembre 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur les incidences éventuelles du traité sur la coopération franco-espagnole en matière de lutte contre le terrorisme.

M. Michel Alloncle, rapporteur, a précisé que cette question, de même que les pouvoirs de police, était exclue du champ d'application du traité. Plus généralement, le contrôle de légalité d'une part, et la mission de suivi confiée à la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière d'autre part, devaient permettre de s'assurer qu'aucune incompatibilité ne pourrait apparaître entre les actions de coopération menées à l'échelon local et la politique mise en oeuvre au plan bilatéral par les gouvernements des deux pays.

La commission a ensuite émis un **avis favorable à l'adoption du projet de loi**

PROJET DE LOI

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article unique

Est autorisée la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 106 (1996-1997).