



N° 3996 et N° 4002

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 3317, *autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC)*,

et

– LE PROJET DE LOI n° 3337, *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-CLAUDE GUIBAL

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE PROTOCOLE N° 3 AMÉLIORE LE CADRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN S'INSPIRANT DES NORMES COMMUNAUTAIRES	7
A – LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SA MISE EN ŒUVRE	7
1) Un cadre juridique relativement complexe	7
<i>a) Les normes internationales et communautaires</i>	7
<i>b) Le droit français</i>	8
2) Le développement des actions de coopération transfrontalière	10
B – LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LE PROTOCOLE N° 3 À LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE ET SES CONSÉQUENCES SUR LE DROIT FRANÇAIS.....	11
1) L'ouverture de nouvelles possibilités, inspirées du droit communautaire	11
<i>a) Définition et droits</i>	12
<i>b) Composition et statut</i>	12
<i>c) Missions, champ d'action et responsabilité</i>	14
<i>d) Contrôles</i>	14
<i>e) Modalités de mise en œuvre du protocole</i>	15
2) Les conséquences de l'entrée en vigueur de ce protocole en droit français.....	16

II – UN AMENDEMENT AU TRAITÉ FRANCO-ESPAGNOL RELATIF À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE PERMET DE TRAITER LE CAS PARTICULIER D’ANDORRE	19
A – LA SITUATION PARTICULIÈRE D’ANDORRE ET LES PROBLÈMES QU’ELLE POSE	19
1) L’absence de structures institutionnelles entre l’Etat et les communes ..	19
2) Un frein à la coopération	21
B – UN AMENDEMENT AU TRAITÉ FRANCO-ESPAGNOL DESTINÉ À PERMETTRE À ANDORRE D’Y ADHÉRER	22
1) L’adhésion d’Andorre au traité de Bayonne	22
2) La création d’un organisme andorran <i>ad hoc</i>	22
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXES	29
Annexe 1 – Les Etats signataires et parties à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et à ses protocoles additionnels	31
Annexe 2 – Note du ministère des affaires étrangères et européennes sur le projet d’agglomération franco-valdo-genevois	33
ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	35

Mesdames, Messieurs,

Au cours des dernières décennies, les collectivités territoriales françaises, qui ont acquis une plus grande autonomie, ont développé leurs actions de coopération avec des collectivités territoriales d'autres Etats. On distingue traditionnellement la coopération décentralisée, notion générale qui englobe l'ensemble des initiatives de ce type, quels que soient leur champ d'application géographique et leur contenu, et la coopération décentralisée « transfrontalière », qui en constitue l'une des modalités les plus abouties. Elle peut en effet aller jusqu'à la mise en commun de services et d'équipements pour la réalisation de projets de développement ou d'aménagement de l'espace, dans une logique proche de celle de l'intercommunalité.

C'est à cette forme de coopération particulièrement intégrée qu'est consacrée la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités territoriales de 1980, dite « convention de Madrid », élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle a déjà été complétée par deux protocoles additionnels, signés en 1995 et 1998. Un troisième protocole additionnel, relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. Après être devenue partie aux trois instruments précités, la France a signé le protocole n° 3 dès le 16 novembre 2009. Le projet de loi n° 3317 vise à autoriser son approbation par le Gouvernement.

Le projet de loi n° 3337 vise pour sa part à permettre l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la principauté d'Andorre au traité entre la France et l'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé le 10 mars 1995 à Bayonne. Il s'agit par là de résoudre les difficultés liées au fait que le micro-Etat d'Andorre n'est doté d'aucune structure institutionnelle et juridique entre l'Etat et les communes, ce qui l'empêche de devenir partie à la convention-cadre européenne et, pour l'heure, d'adhérer au traité de Bayonne.

Votre Rapporteur va traiter successivement de ces deux protocoles, qui ont pour but commun de favoriser les projets communs à des collectivités territoriales voisines mais situés dans des Etats différents.

I – LE PROTOCOLE N° 3 AMÉLIORE LE CADRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN S'INSPIRANT DES NORMES COMMUNAUTAIRES

Comme c'est le cas dans de nombreux domaines, le Conseil de l'Europe s'est efforcé d'élaborer, dans le domaine de la coopération entre collectivités territoriales, des normes, applicables aux Etats membres de l'organisation y adhérant, qui s'inspiraient des règles applicables entre Etats membres de l'Union européenne. Les stipulations du protocole n° 3 sont ainsi très proches de celles du règlement relatif aux groupements européens de coopération territoriale (GECT).

A – Le cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et sa mise en œuvre

Dans le cas de la coopération entre collectivités territoriales de plusieurs pays, il existe non seulement des normes du Conseil de l'Europe et des règles communautaires, mais aussi, pour certaines régions, des textes internationaux spécifiques, à l'instar du traité de Bayonne précité. Les normes de caractère général ont en effet étendu la portée géographique d'expériences menées sur le terrain, à petite échelle.

1) Un cadre juridique relativement complexe

a) Les normes internationales et communautaires

Le texte fondateur de la coopération décentralisée transfrontalière en Europe est donc la convention de Madrid. Ses stipulations sont peu contraignantes, les Etats s'engageant simplement à faciliter et à promouvoir la coopération décentralisée transfrontalière. Elle est entrée en vigueur pour la France le 14 mai 1984. Les trois quarts des Etats membres du Conseil de l'Europe y sont parties ⁽¹⁾.

Le protocole additionnel n° 1 à la convention-cadre va plus loin en reconnaissant aux autorités territoriales le droit de créer, sous certaines conditions, des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité juridique. Quant au protocole n° 2, il porte sur la coopération interterritoriale ⁽²⁾,

(1) Cf. en annexe la liste des Etats signataires et/ou parties à la convention de Madrid et à ses protocoles additionnels.

(2) Les territoires des collectivités concernées n'ont donc pas à être contigus.

qu'il inscrit dans un cadre dérivé des stipulations de la convention-cadre et du protocole n° 1. Ces normes juridiques sont applicables en France depuis, respectivement, le 5 janvier 2000 et le 8 août 2008.

Parallèlement, ont été conclus des accords entre la France et chacun de ses voisins terrestres (à l'exception d'Andorre – cf. *infra* – et de Monaco). Le plus ancien est l'accord franco-italien de Rome du 26 novembre 1993, en vigueur depuis janvier 1996. Il a été suivi par l'accord de Bayonne du 10 mars 1995. L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 présente la particularité d'associer quatre Etats : la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. Un accord franco-belge a enfin été signé le 16 septembre 2002. On peut aussi signaler l'accord franco-allemand du 12 juin 2001 relatif à la construction et l'entretien de ponts frontières sur le Rhin dont les parties contractantes n'assurent pas la maîtrise d'ouvrage, qui portait sur un sujet spécifique, qui n'était pas couvert par l'accord de 1996.

Devant la prolifération des accords entre Etats membres de l'Union européenne ayant une frontière commune et le foisonnement des statuts institutionnels adoptés pour mettre en œuvre ces actions, la Commission a décidé de fixer un cadre communautaire pour faciliter les initiatives de coopération décentralisée transfrontalière. Celles-ci sont en effet parfaitement cohérentes avec le souci communautaire de dépasser les frontières interétatiques. Elles sont soutenues financièrement depuis le début des années 1990 par le programme d'initiative communautaire INTERREG ; leur développement s'est d'ailleurs accéléré depuis cette période, la première « eurorégion » s'étant néanmoins constituée dès 1958 le long de la frontière germano-néerlandaise. Le règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 a donc créé les GECT. Il 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. Il peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par l'Union, 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.

b) Le droit français

Six lois constituent le cadre juridique français de la coopération transfrontalière : leurs dispositions figurent dans le chapitre V du livre I^{er} du code général des collectivités territoriales (CGCT) consacré à la coopération décentralisée. La loi du 16 avril 2008⁽¹⁾ a mis le droit français en conformité avec le règlement communautaire de 2006.

(1) Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale.

Ainsi, aujourd'hui, dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements ont, outre la possibilité d'intervenir dans le cadre de droit commun de la coopération décentralisée (fixé à l'article 1115-1 du CGCT), la faculté de participer à la création ou d'adhérer à des organismes ayant la personnalité juridique.

Comme le détaille l'étude d'impact du projet de loi n° 3317, les collectivités locales françaises et leurs groupements peuvent plus précisément :

– conclure des conventions de coopération avec des collectivités étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement ;

– adhérer, dans la limite de leurs compétences, à des organismes de droit public étranger (du type « *consortio* » espagnol, cf. *infra*) ou participer au capital d'une société étrangère (art. L. 1115-4 du CGCT) ;

– créer avec des collectivités locales, dans la limite de leurs compétences, des organismes de coopération régis par le droit français :

* les sociétés d'économie mixtes locales (SEML) ;

* les groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) sur les frontières avec le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse et la Belgique : le recours au GLCT, instrument *sui generis* créé par l'accord de Karlsruhe et repris par l'accord franco-belge a connu un succès significatif, au point que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales l'a érigé en instrument de droit commun de la coopération transfrontalière, sous la dénomination de « district européen » (art. L 1115-4-1 du CGCT) ;

* le GECT, qui constitue un instrument juridique supplémentaire et particulièrement souple pour asseoir les projets de coopération au sein de l'Union européenne. Un GECT peut être conclu dans un cadre interrégional ou transfrontalier alors qu'un district européen peut seulement être conclu dans un cadre transfrontalier. En outre, peuvent également participer à un GECT un ou plusieurs Etats membres de l'UE mais aussi les Etats frontaliers du Conseil de l'Europe, par dérogation à l'interdiction d'association entre des collectivités territoriales françaises et des Etats étrangers. Cette dérogation, introduite par la loi du 16 avril 2008 précitée et codifiée à l'article L. 1115-5 prévoit que les collectivités ou leurs groupements peuvent passer avec un Etat étranger une convention qui a pour vocation à permettre la création d'un GECT. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région.

Cette dérogation va plus loin que le mécanisme prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, qui permet aux présidents des conseils généraux ou régionaux des départements et régions d'outre-mer de recevoir le pouvoir de négocier et signer des accords avec des Etats voisins au nom de l'Etat.

On voit donc que les différents types de groupements qui ont vu le jour au cours des dernières décennies, notamment suite à la conclusion d'accords particuliers, coexistent toujours : ni le GECT ni, *a fortiori*, le GEC n'ont vocation à remplacer les structures qui ont déjà fait leurs preuves.

2) *Le développement des actions de coopération transfrontalière*

Au début des années 1990, une centaine de structures pouvant être considérées comme des « eurorégions » avait déjà vu le jour. Moins de cinq ans après la création des GECT, une dizaine avait été mise en place et une vingtaine était en préparation ⁽¹⁾.

L'étude d'impact du projet de loi dresse la liste des groupements existant actuellement qui incluent des collectivités françaises. Elle signale que le développement de ces relations de proximité s'est accompagné de la mise à disposition d'outils de conseil, de pilotage, de suivi et d'évaluation dans le cadre notamment d'EUROMOT, le réseau européen d'autorités locales transfrontalières.

Pour ce qui est des GLCT, on en compte sept franco-allemands en activité, un franco-belge et trois franco-suisse ; l'étude d'impact signale quatre projets supplémentaires de GLCT franco-allemands et un projet franco-suisse.

Le modèle du GECT a déjà fait la preuve de son intérêt, comme en témoignent le nombre important de structures de ce type déjà créées ou en projet et le fait que certaines concernent des collectivités de pays qui auraient aussi pu recourir au GLCT. On peut ainsi citer :

– sur la frontière franco-belge, deux groupements en activité (l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et la Plateforme transfrontalière Flandre occidentale-Dunkerque-Côte d'Opale) ;

– sur la frontière franco-belgo-luxembourgeoise, un groupement en activité, l'Autorité de gestion du programme INTERREG IV A Grande Région 2007-2013 ;

– sur la frontière franco-allemande, deux groupements en activité : l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Saar-Moselle ;

– sur la frontière franco-espagnole, deux groupements en activité (Pyénées-Méditerranée et l'Hôpital transfrontalier de Cerdagne) et cinq autres en projet.

– sur la frontière franco-italienne, deux groupements en projet.

(1) Selon Thomas Perrin, « L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe », 30 novembre 2010, <http://ceriscope.sciences-po.fr>.

Quatre de ces groupements ont leur siège en France : celui de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est à Lille, celui de la Plateforme transfrontalière Flandre occidentale-Dunkerque-Côte d'Opale à Dunkerque ; ceux de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et du GECT Pyrénées-Méditerranée sont situés respectivement à Strasbourg et à Toulouse.

B – Les améliorations apportées par le protocole n° 3 à la convention-cadre européenne et ses conséquences sur le droit français

Le protocole n° 3 à la convention-cadre de Madrid a été élaboré au sein du Comité d'experts sur les institutions et la coopération des collectivités locales et régionales : le projet a été adopté le 24 avril 2009 par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale et le 9 septembre 2009 par le Conseil des ministres. Il a été signé à Utrecht le 16 novembre 2009 lors de la 16ème session de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales.

Le protocole vient compléter la convention-cadre, sans modifier ses stipulations. En application de son article 19, il peut être signé par tout Etat signataire de la convention-cadre ; l'Etat signataire du premier ne pourrait y être partie qu'à la condition d'être déjà partie à la convention-cadre, c'est-à-dire de l'avoir non seulement signée, mais aussi ratifiée, acceptée ou approuvée.

Au 20 novembre 2011, douze Etats avaient signé le protocole n° 3, deux venaient tout juste de le ratifier⁽¹⁾. Notre pays pourrait donc encore être l'un des premiers à le faire. Le protocole entrera en vigueur lorsque quatre Etats y seront parties.

1) L'ouverture de nouvelles possibilités, inspirées du droit communautaire

L'étude d'impact du projet de loi comporte en annexe un tableau qui compare les stipulations du protocole n° 3 aux stipulations équivalentes du règlement communautaire sur les GECT. Il met en évidence la forte proximité des deux dispositifs.

Le préambule du protocole mentionne les différences, selon les Etats, de l'organisation des collectivités et autorités territoriales⁽²⁾ et le risque qu'elles entraînent des difficultés dans le domaine de la coopération transfrontalière et interterritoriale. Le protocole constitue un cadre qui favorisera l'harmonisation des règles et pratiques nationales dans ce domaine. Allusion est faite au droit communautaire.

(1) Cf. la liste qui figure en annexe.

(2) L'article 2 de la convention-cadre les définit comme suit : « Aux fins de la présente convention, l'expression " collectivités ou autorités territoriales " s'entend des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. ».

a) Définition et droits

Comme le GECT, le GEC est un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale, ce qui signifie que les collectivités qui le constituent n'ont pas nécessairement à être contiguës. L'article 1^{er} est rédigé en termes généraux pour permettre une grande souplesse dans la coopération, tout en la limitant sur deux points importants : d'abord, le protocole ne crée pas de compétences supplémentaires, si bien que la coopération reste limitée aux domaines de compétences que les règles nationales confèrent aux différents niveaux de collectivités ; ensuite, il ne leur confère pas non plus de capacité contractuelle supplémentaire. Un GEC doit être obligatoirement établi sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe qui est aussi partie au protocole n° 3.

L'article 2 du protocole confère au GEC la personnalité juridique et stipule qu'il est régi par le droit de l'Etat dans lequel il a son siège – mais certains articles du protocole traitent de situations dans lesquelles le droit d'autres Etats est également applicable. Il dispose de la capacité juridique la plus large accordée aux personnes morales dans l'Etat où il est établi. Il appartient aux membres du GEC de choisir la catégorie de personne morale qui répond à leurs besoins, en fonction des possibilités offertes dans l'Etat du siège. Le principe de l'autonomie budgétaire du GEC est posé, puis sont énumérées de manière non exhaustive les capacités juridiques qui sont nécessaires à son bon fonctionnement (droit de conclure des contrats, de recruter du personnel, d'acquérir des biens, d'ester en justice...).

b) Composition et statut

L'article 3 énumère les catégories de membres potentiels d'un GEC. Celui-ci est créé en premier lieu par et pour les collectivités territoriales des Etats parties. Un Etat peut en être membre à condition que l'une au moins de ses collectivités territoriales y participe aussi. D'autres personnes morales peuvent en être membres si ce sont des entités créées spécifiquement pour satisfaire un but d'intérêt général autre qu'industriel et commercial à condition que : soit leur activité soit financée en majorité par l'Etat, une collectivité territoriale ou par un établissement du même type, soit leur gestion soit contrôlée par ces derniers, soit leur organe d'administration, de direction ou de surveillance soit composé de membres dont plus de la moitié est désignée par l'Etat, une collectivité territoriale ou un tel établissement.

Les collectivités territoriales doivent néanmoins détenir la majorité des voix au sein du groupement : cette stipulation vise à éviter que les intérêts particuliers des autres personnes morales ne prennent le pas sur l'intérêt général des populations des collectivités concernées.

Le même article comporte une « clause d'ouverture » qui autorise les collectivités territoriales d'un Etat non partie au protocole à devenir membres d'un GEC si cet Etat a une frontière commune avec l'Etat où le GEC a son siège et si les deux Etats ont conclu un accord à cet effet.

La composition d'un GEC peut ainsi être plus large que celle d'un GECT : les membres d'un GECT doivent en effet être situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres de l'Union européenne ; des entités d'un Etat tiers peuvent en devenir membres si la législation de celui-ci ou un accord entre lui et les Etats membres de l'Union concernés le permettent, mais un GECT ne peut compter des membres d'un seul Etat de l'Union et d'un Etat tiers. Les stipulations relatives au GEC offrent donc, logiquement, davantage de souplesse : des collectivités françaises pourront ainsi constituer un GEC avec seulement des entités suisses, alors qu'elles ne pourraient pas former un GECT sans un partenaire communautaire. L'exposé des motifs du projet de loi cite le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise : la structure commune qui en est chargée pourrait être dotée du statut de GEC ⁽¹⁾.

Un GEC est institué par un accord écrit qui doit préciser ses caractéristiques essentielles : liste de ses membres, nom et lieu du siège, durée, objectifs et missions du GEC et champ géographique. L'article 4 impose aussi aux collectivités d'informer leurs autorités nationales de leur intention de créer un GEC ou d'y adhérer et, si les règles nationales l'exigent, d'obtenir leur autorisation. L'article 16 du protocole permet aux Etats d'indiquer, au moment de la ratification, les catégories de collectivités territoriales ou d'établissements qu'ils entendent exclure du champ d'application de l'accord. En outre, dans la plupart des pays, l'ordre constitutionnel impose aux collectivités territoriales d'obtenir un accord préalable pour ce type d'activités. En France, le CGCT impose l'autorisation du représentant de l'Etat dans la région où le groupement a son siège pour la création d'un district européen (article L. 1115-4-1) ou d'un GECT (article L. 1115-4-2). Il exige l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région avant l'adhésion d'une entité française à un GECT de droit étranger. Enfin, une collectivité territoriale française ou un groupement de collectivités territoriales françaises ne peuvent conclure de convention avec un Etat étranger que si celle-ci a vocation à permettre la création d'un GECT et à condition d'en avoir préalablement obtenu l'autorisation du représentant de l'Etat dans la région. Notre pays n'a pas l'intention de se prévaloir de la possibilité, ouverte par le paragraphe 6 de l'article 4 du protocole de renoncer à ces obligations, votre Rapporteur y reviendra.

L'article 5 du protocole énumère les points qui doivent obligatoirement être réglés dans les statuts du GEC, lesquels font partie intégrante de l'accord qui l'institue. Il fixe seulement des exigences minimales. Le droit applicable aux points devant figurer dans les statuts n'est pas nécessairement celui de l'Etat du siège. Les statuts doivent notamment fixer les règles relatives à la participation au GEC, y compris celles relatives au retrait d'un membre et à ses conséquences.

(1) Cf. en annexe, une note sur ce projet de l'ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières.

Les conditions d'amendement de l'accord de création d'un GEC ou de ses statuts sont prévues à l'article 6 du protocole.

c) Missions, champ d'action et responsabilité

Les stipulations de l'article 7 offrent la plus grande flexibilité possible pour les motifs de création d'un GEC en indiquant que celui-ci remplit les missions que ses membres lui ont confiées, dans la mesure où elles relèvent de leurs compétences et sont énumérées dans l'accord de création et dans ses statuts. Il peut donc s'agir aussi bien de résoudre des problèmes particuliers tels que la prévention des catastrophes que de mettre en place une coopération territoriale globale dans tous les domaines de compétence de ses membres potentiels.

Mais l'article 7 fixe aussi des limites : il interdit à un GEC d'exercer un pouvoir réglementaire ou des compétences législatives, d'adopter des actes susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes et de lever des impôts. Les collectivités territoriales ne peuvent pas non plus lui « sous-déléguer » des compétences qui lui ont été déléguées par l'Etat. Ce dernier peut en revanche lui déléguer directement des compétences qui appartiennent aux autorités centrales.

L'article 9 institue un régime détaillé de responsabilités pour toutes les infractions possibles à des actes juridiques par les organes statutaires du GEC ou par les GEC eux-mêmes. La responsabilité du GEC couvre les dettes de toute nature et la responsabilité conjointe de ses membres est engagée lorsque les avoirs du GEC ne suffisent pas à honorer ses engagements.

Les stipulations concernant le règlement des litiges sont nécessaires pour garantir la sécurité juridique à tous les membres du GEC et aux tierces parties participant à des activités de coopération. Etant donné qu'il n'existe pas de juridiction transnationale susceptible d'être saisie en cas de litige, l'article 10 fixe les règles permettant de déterminer les organes et les tribunaux compétents et, par là même, le droit applicable pour statuer sur les litiges entre des membres d'un GEC ou entre un GEC et des tiers, pour autant que les parties concernées relèvent de la compétence d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, qui sont tenus de respecter la démocratie et l'Etat de droit. Ainsi, pour un conflit interne au GEC, ce sont les tribunaux de l'Etat de son siège qui sont compétents ; en cas de conflit avec une tierce personne, sont compétents les tribunaux de l'Etat où celle-ci réside effectivement (ou dans lequel se situe l'un de ses établissements, si c'est une personne morale). Il est aussi possible pour les parties de recourir à l'arbitrage. L'article établit aussi une norme minimale pour l'utilisation des voies de recours légales ouvertes aux tiers.

d) Contrôles

L'article 11 du protocole est consacré à la surveillance et au contrôle administratif et juridictionnel. Les actes d'un GEC sont soumis au même type de surveillance et de contrôle que celui applicable aux collectivités territoriales de

l'Etat où il a son siège. En conséquence, le groupement est tenu de fournir aux autorités compétentes de celui-ci toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de contrôle.

Les actes des collectivités territoriales membres d'un GEC restent soumis à la surveillance et aux contrôles prévus par le droit interne qui leur est applicable.

Les Etats peuvent se prévaloir d'une clause générale de sauvegarde qui les protège contre les activités d'un GEC contraires à l'ordre public ou aux intérêts fondamentaux des Etats dans lesquels il opère. Un GEC peut être dissous sur décision de la juridiction ou l'autorité compétente de l'Etat de son siège s'il agit en dehors de ses missions.

Les conditions requises pour l'audit financier d'un GEC sont précisées à l'article 12 du protocole. Cet audit financier, obligatoire, doit être conduit dans le respect des règles nationales de l'Etat du siège. Celui-ci informe les autres Etats participant au GEC directement ou par le biais de collectivités territoriales des résultats de cet audit et, le cas échéant, des mesures prises. Les autres Etats peuvent aussi procéder à des audits financiers, conformément à leur législation, mais seulement sur leurs territoires respectifs. Ils doivent en informer préalablement leurs partenaires.

e) Modalités de mise en œuvre du protocole

L'article 13 du protocole demande aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Pour les y aider, est établie une annexe au protocole, facultative, contenant des stipulations plus détaillées pour l'établissement et le fonctionnement d'un GEC. Elles pourront être utilisées par les Etats en l'état ou adaptées en tout ou partie.

Une obligation d'information est introduite par l'article 14 : à la charge des Etats parties, elle concerne les mesures prises pour l'application du protocole, dont doivent être informés les collectivités territoriales et le secrétariat général du Conseil de l'Europe. Ce dernier devra aussi être destinataire d'informations relatives aux GEC qui auront été établis, comme leur composition, leur étendue géographique et leurs domaines d'actions, leurs statuts.

Enfin, en application de l'article 16, les Etats parties peuvent désigner, dans une déclaration faite au moment de la ratification du protocole, les catégories de collectivités territoriales ou de personnes morales qu'ils envisagent d'exclure du champ du protocole.

2) *Les conséquences de l'entrée en vigueur de ce protocole en droit français*

Le protocole n°3 a été rédigé de telle sorte que les accords de coopération qu'il prévoit sont conclus conformément à la législation nationale des Etats concernés et, pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales.

L'article 4 du protocole rend effective cette subordination au droit national des Etats parties puisqu'il instaure une obligation d'information préalable des autorités nationales et ouvre la possibilité pour ces dernières de prévoir une autorisation préalable. Les futurs membres du GEC sont tenus de fournir tous les documents nécessaires attestant que les procédures ou formalités obligatoires en vertu de la législation nationale qui leur est applicable ont été respectées, ces documents étant annexés à l'accord.

L'article L. 1115-4 du CGCT permet déjà de couvrir la possibilité pour une collectivité locale française ou un groupement de collectivités locales de participer à un GEC de droit étranger. Le législateur ayant eu la prudence de prévoir, en 2008, la possibilité pour les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger auquel participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales (...) d'un « *Etat membre du Conseil de l'Europe* », la mise en œuvre du protocole n° 3 ne requiert pas nécessairement de modifier cet article L. 1115-4 du CGCT.

Toutefois, pour donner au protocole n° 3 son plein effet, il conviendra de réaliser une modification subséquente de l'article L. 1115-5 du même code relatif à la prohibition des conventions entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger. En effet si les GEC sont créés en premier lieu par et pour les collectivités et autorités territoriales des Etats parties, qui doivent détenir plus de la moitié des voix au sein du groupement, d'autres membres peuvent participer à un GEC et notamment des Etats. Il s'agira de compléter la dérogation à la prohibition des conventions avec un Etat, prévue pour le GECT, par l'ajout à la mention « *sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale* » le membre de phrase « *ou un groupement eurorégional de coopération* ».

Cette modification posera la question de la sécurité juridique d'un tel dispositif ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat dans une étude de 2006 consacrée au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales. En effet, en l'absence de jurisprudence, notamment constitutionnelle, portant directement sur cette question ⁽¹⁾, la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure des

(1) *La décision 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a constaté la constitutionnalité des dispositions de l'article 83 de cette loi en se fondant certes sur le fait que la loi prévoit l'interdiction de passer des conventions avec un Etat étranger mais également sur le fait qu'un ensemble de conditions légales étaient posées, dont l'autorisation préalable.*

accords avec des Etats souverains pourrait porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, et plus précisément au monopole diplomatique qui s'y attache.

Il ne s'agit pas toutefois d'ériger en principe que les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec les Etats étrangers sans encadrement. L'Etat et lui seul, conformément aux articles 14, 19, 20 et 52 de la Constitution du 4 octobre 1958, conduit les relations diplomatiques avec un Etat étranger. Il s'agira, comme pour le GECT, de leur permettre, après autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, de conclure une convention avec des Etats étrangers notamment, dans le seul cadre permis par le protocole. Ce dernier prévoit qu'il ne peut s'agir que de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération entre ses membres dans leurs domaines de compétence communs (article 1^{er}). Les missions remplies par le GEC doivent être compatibles avec les compétences dévolues aux membres en vertu de leur législation nationale respective, elles ne peuvent concerner ni l'exercice de pouvoirs réglementaires, ni affecter les droits et libertés des personnes ou décider de prélèvements de nature fiscale, enfin, le GEC ne peut exercer les compétences des collectivités en tant qu'agents de l'Etat dont elles relèvent sans autorisation expresse (article 7). L'article 11 du protocole prévoit en outre des modalités de contrôle strict et la possibilité d'interdire et dissoudre le groupement si l'activité contrevient aux dispositions relatives à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé publique, à la moralité publique ou à une activité contraire à l'intérêt public des Etats.

Il s'agit donc d'une possibilité tout à la fois circonscrite sur le plan géographique et dans son objet, qui exclut tout risque de mise en cause de la souveraineté nationale. Il ne s'agit pas de conférer aux collectivités territoriales une personnalité juridique internationale qui leur permette d'exercer une souveraineté au sens du droit international. Les conventions ainsi passées ne sont pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution ⁽¹⁾; le fait qu'un Etat étranger en soit membre ne suffit pas à en modifier la nature.

L'étude d'impact souligne que la mise en œuvre de l'aménagement législatif souhaitable relatif à l'article L. 1115-5 du CGCT ne conditionne pas de manière absolue et préalable la constitution de GEC auxquelles participeraient des collectivités françaises ou leurs groupements, dès lors qu'aucun Etat étranger souverain n'en est membre. Ainsi, des groupements incluant des cantons suisses seraient envisageables dès l'approbation du protocole n° 3, sous la seule condition que la Confédération n'y serait pas partie.

On remarquera que parmi les trois membres du Conseil de l'Europe frontaliers de la France et non membres de l'Union européenne la Suisse remplit la condition préalable requise par l'article 3 pour se placer, si elle le souhaite, sous

(1) Conseil d'Etat, section de l'intérieur, avis n° 356 381 du 25 octobre 1994.

l'empire des dispositions du protocole n° 3, puisqu'elle a adhéré à la Convention de Madrid et vient de ratifier le protocole n° 3, le 25 octobre 2011. La Principauté de Monaco, membre du Conseil de l'Europe depuis 2004, a, pour sa part, ratifié la convention-cadre en 2007, mais avec des réserves qui en limitent la portée aux compétences de la commune de Monaco. Andorre, qui est membre du Conseil de l'Europe depuis 1994, n'a pas à ce jour ratifié la convention-cadre (cf. *infra*).

Les organismes de coopération transfrontalière et territoriale existants n'ont pas l'obligation de transformer leurs structures pour en faire de nouveaux GEC ; les organismes en place peuvent donc continuer à fonctionner en vertu des dispositions déjà en vigueur.

En application de l'article 15, le protocole n'affecte ni l'applicabilité des traités existants dans le domaine de la coopération transfrontalière ou interterritoriale, ni la possibilité pour les Parties de conclure de nouveaux traités sur la question. Cette disposition préserve donc notamment les acquis résultant de l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996, en particulier pour ce qui est des rapports avec les cantons suisses qui sont dans son champ d'application (ainsi le Canton et République de Genève depuis septembre 2004).

Une modification, de niveau législatif, du CGCT permettrait aussi, en tant que de besoin, de préciser le régime juridique applicable aux GEC de droit français, c'est-à-dire ceux ayant leur siège en France. Il serait en effet regrettable qu'un vide juridique sur ce point n'incite les groupements en cours de constitution à se placer systématiquement sous l'empire du droit étranger en choisissant d'établir le siège du GEC en dehors de nos frontières.

II – UN AMENDEMENT AU TRAITÉ FRANCO-ESPAGNOL RELATIF À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE PERMET DE TRAITER LE CAS PARTICULIER D'ANDORRE

Andorre n'a pas signé la convention de Madrid au moment de sa conclusion car elle n'était pas encore un Etat indépendant, souverain et reconnu internationalement, ce qui est le cas depuis mai 1993. Elle n'avait pas, alors, de collectivités décentralisées dotées de compétences propres et distinctes de celle de l'Etat andorran. Bien que sa constitution reconnaisse les communes (les *comuns*) depuis 1995, Andorre n'est toujours pas en mesure de devenir partie à cette convention.

A – La situation particulière d'Andorre et les problèmes qu'elle pose

Pays de moins de 85 000 habitants, dont environ 37 % sont de nationalité andorrane⁽¹⁾, Andorre est encore régie par l'institution de la Co-Principauté, héritage historique, qui fait du chef de l'Etat français et de l'évêque d'Urgell les co-princes du pays depuis la fin du XVIème siècle. Elle n'en est pas moins un Etat pleinement souverain, qui a des relations diplomatiques classiques avec ses deux voisins.

1) L'absence de structures institutionnelles entre l'Etat et les communes

L'organisation territoriale d'Andorre repose sur sept *comuns*, qui constituent les premières et les dernières autorités administratives après le gouvernement national.

Leurs compétences sont fixées par les articles 79 et 80 de la Constitution, reproduits dans l'encadré ci-après.

(1) Le reste de la population est composé de 33 % d'Espagnols, 16,3 % de Portugais et 6,3 % de Français.

LES ARTICLES DE LA CONSTITUTION D'ANDORRE RELATIFS AUX *COMUNS*

« Article 79

1. Les *Comuns*, en tant qu'organes de représentation et d'administration des paroisses, sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique et du pouvoir d'édicter des normes locales, soumises à la loi, sous forme d'ordonnances, de règlements et de décrets. Dans le domaine de leurs compétences, qu'ils exercent conformément à la Constitution, à la loi et à la tradition, ils agissent selon le principe d'autonomie administrative, reconnu et garanti par la Constitution.

2. Les *Comuns* représentent les intérêts des paroisses, approuvent et exécutent le budget paroissial; ils déterminent et mettent en oeuvre, sur leur territoire, les politiques publiques qui relèvent de leur compétence, et gèrent et administrent tous les biens des paroisses, qu'ils soient publics ou privés ou appartiennent au Patrimoine.

3. Leurs organes de gouvernement sont élus démocratiquement.

Article 80

1. Dans le cadre de leur autonomie administrative et financière, les *Comuns* ont leurs compétences délimitées par une loi qualifiée. Celles-ci comportent notamment les matières suivantes :

- a) recensement de la population;
- b) recensement électoral; participation à l'organisation et au déroulement des élections dans les conditions prévues par la loi;
- c) consultations populaires;
- d) commerce, industrie et activités professionnelles;
- e) délimitation du territoire communal;
- f) biens propres et du domaine public communal;
- g) ressources naturelles;
- h) cadastre;
- i) urbanisme;
- j) voies publiques;
- k) culture, sports et activités sociales;
- l) services publics communaux.

2. Dans le cadre du pouvoir fiscal de l'Etat, la même loi qualifiée détermine les prérogatives qui sont reconnues aux *Comuns* pour l'exercice de leurs compétences dans les domaines économiques et fiscaux. Ces prérogatives concernent au moins les revenus et l'exploitation des ressources naturelles, les impôts traditionnels et les taxes relatives aux services publics communaux, aux autorisations administratives, à l'implantation d'activités commerciales, industrielles et professionnelles, ainsi qu'à la propriété immobilière. »

2) *Un frein à la coopération*

Depuis 1983, la Communauté de travail des Pyrénées (CTP) réunit sept communautés territoriales situées le long de la chaîne des Pyrénées, de part et d'autre (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. Elle couvre un territoire de plus de 210 000 kilomètres carrés et une population d'environ 7,8 millions d'habitants.

Son objectif est d'essayer de résoudre de manière conjointe les problèmes liés à la barrière physique que constitue le massif pyrénéen. La CTP comporte quatre commissions chargées des infrastructures et de la communication, de la formation et du développement technologique, de la culture, de la jeunesse et les sports et du développement durable.

En 1995, la France et l'Espagne ont conclu le traité de Bayonne dont l'objet est de « *faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et espagnoles* » et dont le champ d'application géographique englobe les mêmes régions françaises et provinces autonomes espagnoles.

Ce traité permet aux collectivités territoriales incluses dans ces régions de conclure entre elles des conventions de coopération transfrontalière prévoyant, en particulier, la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique, et de participer à des organismes de coopération relevant du pays voisin (groupements d'intérêt public et sociétés d'économie mixte en France, *consorcio* en Espagne) dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'opérations communes.

Ce traité a permis de donner un nouvel élan à la CTP, qui a créé en 2005 un *consorcio*, organisme public de droit espagnol, auquel l'Union européenne a délégué 168 millions d'euros du Fonds européen de développement régional au titre du « programme européen de coopération territoriale France-Espagne-Andorre 2007-2013 ». La *consorcio* a permis à la CTP de disposer d'une personnalité juridique propre.

Alors qu'Andorre est membre de la CTP depuis sa création, elle n'a pas pu participer au *consorcio*. En effet, le traité de Bayonne prévoit uniquement la participation de collectivités françaises et espagnoles à des organismes de coopération de droit espagnol ou français et le statut du *consorcio* n'autorise que l'adhésion éventuelle de nouvelles collectivités territoriales françaises et espagnoles, alors qu'Andorre est un État.

L'étude d'impact du projet de loi signale par ailleurs qu'il est actuellement question de transformer ce *consorcio* en GECT.

La Principauté d'Andorre a fait connaître dès septembre 2007 aux autorités françaises et espagnoles son souhait d'adhérer au traité de Bayonne. Elles ont accepté le principe d'une révision du traité en juin 2008. Le protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité franco-espagnol de coopération transfrontalière a été signé à Andorre-la-Vieille le 16 février 2010.

B – Un amendement au traité franco-espagnol destiné à permettre à Andorre d'y adhérer

L'objectif du protocole est de permettre à la Principauté d'Andorre d'adhérer au traité de Bayonne et, ce faisant, de l'autoriser, à travers un organisme de coopération andorran, à participer à des actions de coopération transfrontalière menées entre les collectivités territoriales françaises et espagnoles.

1) L'adhésion d'Andorre au traité de Bayonne

C'est par l'article 1^{er} du protocole qu'Andorre adhère au traité de Bayonne, lequel n'en est pas pour autant modifié.

Comme le même article le précise, la Principauté « *est dorénavant réputée partie contractante aux fins visées à l'article 1^{er} du traité de Bayonne* », c'est-à-dire « *faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et espagnoles dans le respect du droit interne et des engagements internationaux de chacune des parties contractantes et en particulier dans le respect des compétences qui sont reconnues en droit interne aux collectivités territoriales* ».

En application de l'article 4, cette adhésion prendra effet le premier jour du mois qui suivra la notification de l'achèvement de la dernière procédure de ratification du protocole : cette étape a d'ores et déjà été franchie par la Principauté, qui a notifié l'accomplissement de ses formalités internes dès le 20 mai 2010. Côté espagnol, cette notification est intervenue le 9 février 2011.

2) La création d'un organisme andorran ad hoc

Afin de permettre aux communes d'Andorre de participer au traité de Bayonne, il est apparu nécessaire que la Principauté crée un organisme permettant la coopération entre entités d'un niveau infra-étatique.

C'est l'article 2 qui fixe le principe selon lequel Andorre participe à cette coopération « *par l'intermédiaire d'un organisme constitué à cet effet par les autorités andorranes et agissant dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales* » énoncées à l'article 2 du traité. Ces collectivités sont les trois régions françaises, les quatre communautés autonomes ainsi que toutes les collectivités et tous les groupements de collectivités compris dans leur territoire.

Par le deuxième alinéa de l'article 2, la Principauté s'oblige à constituer cet organisme dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du protocole. La notification de sa création aux deux autres parties conditionne le début de la participation andorrane à la coopération transfrontalière avec les collectivités territoriales françaises et espagnoles.

Ceci fait, comme le prévoit l'article 3, Andorre participera aux travaux de la commission chargée du suivi du traité de Bayonne dont la composition et les missions sont énumérées à l'article 11 de ce traité. C'est à la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, mise en place en octobre 1994, que cette tâche a été confiée par le même article du traité.

CONCLUSION

Les deux protocoles dont les présents projets de loi nous proposent d'autoriser l'approbation par le Gouvernement visent donc à favoriser la coopération entre les collectivités territoriales françaises et celles de pays voisins mais non membres de l'Union européenne.

Le protocole n° 3 à la convention de Madrid permettra la création de groupements eurorégionaux de coopération, sur le modèle communautaire des groupements européens de coopération territoriale, entre collectivités territoriales d'Etats membres du Conseil de l'Europe, même en l'absence de collectivités de deux Etats de l'Union européenne parmi leurs membres. Le protocole d'amendement du traité de Bayonne vise à résoudre le problème particulier d'Andorre qui, bien que membre du Conseil de l'Europe, n'est en mesure d'être partie ni à la convention de Madrid, ni *a fortiori* à son protocole n° 3.

Le droit français est déjà compatible avec les stipulations de ces deux protocoles, à une seule exception près, celle de la participation d'un Etat souverain à un groupement eurorégional de coopération : le droit français n'autorise pour l'heure les collectivités territoriales françaises à passer une convention avec un Etat étranger que si c'est pour la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Cette dérogation devra être élargie aux groupements eurorégionaux de coopération. En attendant, les collectivités territoriales françaises pourront participer à un tel groupement si aucun Etat étranger n'en est membre.

Votre Rapporteur est favorable à l'adoption des deux présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les deux présents projets de loi au cours de sa réunion du mardi 22 novembre 2011.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Claude Birraux. Je me réjouis de la présentation du projet de loi d'approbation du protocole n°3 à la convention de Madrid relatif aux groupements eurorégionaux de coopération car il permettra de disposer d'un instrument juridique supplémentaire pour mener de véritables coopérations transfrontalières. Pour vivre près d'un Etat qui n'est pas membre de l'Union européenne et qui a conclu avec elle plusieurs accords bilatéraux, je mesure la difficulté d'organiser cette coopération transfrontalière. Dans les grandes agglomérations, on crée des métropoles et on essaie de régler les problèmes d'infrastructures. Lorsque vous avez une frontière, vous pouvez créer des organismes de coopération transfrontaliers, mais une fois que vous avez échangé des statistiques concernant l'emploi, le PIB ou l'agriculture, vous mesurez à quel point il est difficile d'aller au-delà car il existe une frontière et que cela pose des problèmes complexes à résoudre.

Le protocole offre des possibilités supplémentaires. Il existait déjà des outils : les groupements européens de coopération territoriale et l'amendement d'Etienne Blanc à la réforme des collectivités territoriales, ayant permis aux intercommunalités d'adhérer à des agglomérations transfrontalières. Mais une fois cette adhésion effectuée, reste la question du statut et de l'organisation, car il existe toujours une frontière. Je me réjouis donc de l'approbation d'un cadre juridique plus approprié, qui pourra notamment servir de support à la coopération franco-valdo-génévoise.

Je rappelle en outre que je soutiens totalement le projet de métro « léger » entre Genève et la Haute-Savoie du nord, jusqu'à la Haute-Savoie du sud.

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Le projet de loi en réalité complète le GECT qui autorise la coopération entre deux Etats membres de l'Union européenne et un Etat membre du Conseil de l'Europe par un mécanisme qui permet une coopération entre un seul Etat membre de l'Union européenne et un Etat membre du Conseil de l'Europe. Il s'agit donc d'une mesure de simplification. Il existe trois pays du Conseil de l'Europe limitrophes de la France et non membres de l'Union européenne : Andorre, Monaco et la Suisse. Jusqu'à présent, il était nécessaire qu'au moins un autre Etat membre de l'Union européenne se joigne à la France pour mettre en œuvre une coopération. Par exemple, une telle coopération aurait été envisageable avec Monaco, mais seulement si l'Italie acceptait aussi d'y participer.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification les projets de loi (n^{os} 3317 et 3337).

*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les deux présents projets de loi dans les textes figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXES

Annexe 1 – Les Etats signataires et parties à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et à ses protocoles additionnels

Etats	Convention-cadre ⁽¹⁾		Premier protocole additionnel		Deuxième protocole additionnel		Troisième protocole additionnel	
	Signature	Ratification	Signature	Ratification	Signature	Ratification	Signature	Ratification
Albanie	7/5/1999	7/11/2001	7/5/1999	11/12/2001	7/5/1999	11/12/2001		
Allemagne	21/5/1980	21/9/1981	9/11/1995	16/9/1998	2/10/2001 s	2/10/2001 s	16/11/2009	
Andorre								
Arménie	3/4/2002	31/10/2003	3/4/2002	31/10/2003	3/4/2002	31/10/2003	18/3/2010	
Autriche	21/5/1980	18/10/1982	28/2/2001	17/3/2004	19/10/2005	22/9/2006		
Azerbaïdjan	5/1/2004	30/3/2004	5/1/2004	30/3/2004	5/1/2004	30/3/2004		
Belgique	24/9/1980	6/4/1987	25/7/1997	12/6/2009	2/3/2004	12/6/2009	16/11/2009	
B-Herzégovine	30/4/2004	28/3/2008	30/4/2004	7/10/2008	30/4/2004	7/10/2008		
Bulgarie	2/6/1998	7/5/1999	2/12/2004	30/6/2005	2/12/2004	30/6/2005		
Chypre	8/9/2011		08/09/2011		08/9/2011		8/9/2011	
Croatie	7/5/1999	17/9/2003						
Danemark	2/4/1981	2/4/1981						
Espagne	1/10/1986	24/8/1990						
Estonie								
Finlande	11/9/1990	11/9/1990						
France	10/11/1982	14/2/1984	9/11/1995	4/10/1999	20/5/1998	7/5/2007	16/11/2009	
Géorgie	25/10/2005	24/7/2006	2/11/2005		2/11/2005			
Grèce								
Hongrie	6/4/1992	21/3/1994						
Irlande	21/5/1980	3/11/1982						
Islande	15/6/1999		15/6/1999		15/6/1999			
Italie	21/5/1980	29/3/1985	5/12/2000					
Lettonie	28/5/1998	1/12/1998	28/5/1998	1/12/1998				
ARYM								
Liechtenstein	20/10/1983	26/1/1984						
Lituanie	7/6/1996	13/6/1997	30/3/2001	26/11/2002	30/3/2001	26/11/2002	16/11/2009	
Luxembourg	21/5/1980	30/3/1983	9/11/1995	25/2/1997	5/5/1998	2/7/1999	21/4/2010	
Malte	7/5/1999							
Moldova	4/5/1998	30/11/1999	27/6/2001 s	27/6/2001 s	27/6/2001 s	27/6/2001 s		
Monaco	18/9/2007	18/9/2007	18/9/2007	18/9/2007	18/9/2007	18/9/2007		
Monténégro	10/11/2009	8/12/2010	10/11/2009	8/12/2010	10/11/2009	8/12/2010	16/11/2009	
Norvège	21/5/1980	12/8/1980	18/10/2010	18/10/2010	18/10/2010	18/10/2010		
Pays-Bas	21/5/1980	26/10/1981	9/12/1996	9/5/1997	4/3/1999	11/8/1999	16/11/2009	
Pologne	19/1/1993	19/3/1993						
Portugal	16/3/1987	10/1/1989	9/5/1997		5/5/1998			
Rép. tchèque	24/6/1998	20/12/1999						
Roumanie	27/2/1996	16/7/2003	5/5/1998		5/5/1998			
Royaume-Uni								
Russie	3/11/1999	4/10/2002	4/10/2006	27/11/2008	4/10/2006	27/11/2008		
Saint-Marin								
Serbie								
Slovaquie	7/9/1998	1/2/2000	7/9/1998	1/2/2000	1/2/2000	31/10/2000		
Slovénie	28/1/1998	17/7/2003	28/1/1998	17/9/2003	20/10/1998	17/9/2003	16/11/2009	6/9/2011
Suède	21/5/1980	23/4/1981	9/11/1995	9/11/1995	5/5/1998 s	5/5/1998 s		
Suisse	16/4/1981	3/3/1982	28/2/1997	1/9/1998	29/11/2001	26/2/2003	6/12/2010	25/10/2011
Turquie	4/2/1998	11/7/2001						
Ukraine		21/9/1993 a	1/7/2003	4/11/2004	3/11/1998	4/11/2004	1/11/2011	

(1) : Convention dite de « Madrid ».

NB : a = adhésion ; s = signature sans réserve de ratification.

Source : Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>, au 20 novembre 2011.

Annexe 2 – Note du ministère des affaires étrangères et européennes sur le projet d'agglomération franco-valdo-genevois



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

*L'Ambassadeur pour les Commissions
intergouvernementales, la coopération
et les questions frontalières*

Paris, le 22 août 2011

DUE/FRNT/N° 1370

NOTE

A/S : Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

L'attractivité de Genève (plus de 60 000 travailleurs frontaliers) a abouti à une croissance déséquilibrée de l'agglomération franco-suisse (entreprises à Genève, pression sur l'immobilier et les services publics en France). C'est pourquoi il a été jugé utile d'élaborer, dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG, créé en 1974), un **projet d'agglomération franco-valdo-genevois**. Une commission du CRFG, le comité de pilotage du projet d'agglomération, composée des 18 partenaires français et suisses qui ont signé, le 5 décembre 2007, la charte du projet d'agglomération franco-valdo genevois, est actuellement chargée de la conduite du projet.

- Cette charte s'inscrit dans le cadre de la politique de « coopération métropolitaine » menée par l'Etat, de la « politique des agglomérations » de la Confédération helvétique ainsi que des « Grands projets » structurants retenus par la région Rhône-Alpes. Les conseillers généraux des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie sont également signataires de la charte.

- La charte propose un projet global, établi à l'échelle d'un bassin de vie qui compte aujourd'hui plus de 880.000 habitants de part et d'autre de la frontière. Elle repose sur une vision partagée de l'aménagement et du développement équilibré de l'agglomération. Elle fixe des objectifs et un programme de coopération dans différents domaines : urbanisation, mobilité, environnement, logement, développement économique, agriculture, formation, santé, culture, social.

Une deuxième version du projet d'agglomération doit être remise aux autorités suisses avant le 30 juin 2012.

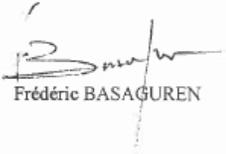
Gouvernance de l'agglomération

La création d'un cadre de coopération doté de la personnalité juridique devrait permettre de faciliter la gouvernance de l'agglomération. L'instrument le mieux adapté serait le **Groupement eurorégional de Coopération (GEC)** créé par le Protocole n°3 de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe, signé par la France le 16 novembre 2009. Il permettrait, en effet, la

participation pleine et entière de l'Etat, côté français et, côté suisse, de la Confédération qui s'est engagée à financer certains projets d'infrastructures à hauteur de 40%.

Du côté suisse, ce Protocole a été signé le 6 décembre 2010 et fera l'objet d'une procédure parlementaire de ratification. Les deux parties interviendront auprès de leurs partenaires du Conseil de l'Europe de façon à ce que le nombre de ratifications exigé pour l'entrée en vigueur du protocole soit rapidement atteint.

Dans l'attente, un projet de convention instituant un **Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)** de droit genevois est en cours de formalisation. Le texte définitif a été adopté à l'occasion de la séance du Bureau du Comité régional franco-genevois du 8 février 2011 et devrait être signé prochainement. Le siège du GLCT serait localisé à Genève, qui en assumerait la présidence permanente. La République française et la Confédération suisse en seraient membres associés.



Frédéric BASAGUREN

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), signé à Utrecht le 16 novembre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification 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 signé à Bayonne le 10 mars 1995, signé à Andorre-la-Vieille le 16 février 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Les textes du protocole n° 3 à la convention de Madrid et du protocole d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité de Bayonne figurent respectivement en annexe aux projets de loi (n°s 3317 et 3337).