

N° 282

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mars 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du **protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale,***

Par M. André TRILLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pen, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 150 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE MOUVEMENT CROISSANT DE COOPÉRATION ENTRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES DE DIFFÉRENTS PAYS A ÉTÉ ORGANISÉ PAR LA CONVENTION DE MADRID, DÉJÀ MODIFIÉE EN 1995	6
II. LE PRÉSENT PROTOCOLE, DEUXIÈME MODIFICATION DE LA CONVENTION DE MADRID, PRÉCISE LES MODALITÉS DES COOPÉRATIONS INTERTERRITORIALES	7
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE I – ÉTUDE D'IMPACT	12
ANNEXE II – ÉTAT DES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION	16

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil de l'Europe s'est attaché à accompagner et faciliter l'essor des coopérations entre villes et régions frontalières constaté depuis les années 1970.

Il a ainsi élaboré, en 1980, la Convention de Madrid, texte fondateur de la coopération décentralisée transfrontalière.

Ce texte a été complété en 1995 par un premier Protocole organisant la création d'organismes de coopération spécifiques. Le présent Protocole constitue donc la deuxième modification à la Convention de Madrid, et en élargit les dispositions aux coopérations interterritoriales.

Il facilite ainsi les rapprochements entre des collectivités décentralisées ayant des projets communs, sans être pour autant riveraines.

I. LE MOUVEMENT CROISSANT DE COOPÉRATION ENTRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES DE DIFFÉRENTS PAYS A ÉTÉ ORGANISÉ PAR LA CONVENTION DE MADRID, DÉJÀ MODIFIÉE EN 1995

Le mouvement de coopération entre villes et régions frontalières s'est intensifié dans les années 70 en Europe occidentale. Cependant, ces rapprochements se sont parfois heurtés à des difficultés juridiques en raison d'organisations administratives et institutionnelles très différentes d'un Etat à l'autre.

Le Conseil de l'Europe a donc cherché à favoriser cette coopération en lui donnant un cadre juridique. Il s'est appuyé sur les compétences du « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) », organe consultatif regroupant collectivités territoriales et locales.

Dès 1972, le CPLRE organise la première « Conférence des régions frontalières de l'Europe » qui fait apparaître la nécessité d'offrir une solution juridique valable pour l'ensemble de ses membres, pour faciliter la coopération décentralisée transfrontalière.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relaie cette demande, et la « Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales » est ainsi élaborée, pour être ouverte à la signature des Etats, à Madrid, le 21 mai 1980.

Cette Convention-cadre, dite "Convention de Madrid", est considérée comme le texte fondateur de la coopération décentralisée transfrontalière en Europe. Elle est entrée en vigueur en France le 14 mai 1984.

Ce texte figure dans les préambules de tous les Accords conclus entre la France et ses voisins, notamment avec l'Italie, en 1993, l'Espagne, en 1995, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, en 1996, et la Belgique, en 2002.

Mais les dispositions de la Convention de Madrid sont peu contraignantes pour les Etats signataires, qui s'engagent simplement à faciliter et à promouvoir la coopération décentralisée transfrontalière, sans prévoir la possibilité de créer des structures juridiques spécifiquement dévolues aux relations transfrontalières.

Par ailleurs, la Convention de Madrid n'offre pas d'outil juridique pour développer cette coopération, par exemple pour assurer la maîtrise d'ouvrage de projets transfrontaliers.

C'est pourquoi, sur décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le Comité des experts a élaboré un Protocole additionnel portant exclusivement sur la coopération transfrontalière et interrégionale.

Ce Protocole n° 1, ouvert à la signature le 9 novembre 1995, et applicable en France depuis le 5 janvier 2000, reconnaît aux collectivités territoriales le droit de créer, sous certaines conditions, des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité juridique.

L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève, mais n'est pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes.

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), prévu dans l'Accord de Karlsruhe de 1996 et dans l'Accord de Bruxelles de 2002, conclus par la France avec l'Allemagne et la Belgique, est une application directe des dispositions du Protocole n° 1. C'est ainsi que six GLCT franco-allemands ont été créés (trois ont leur siège en France, trois ont leur siège en Allemagne), et un GLCT franco-suisse (dont le siège est en France).

II. LE PRÉSENT PROTOCOLE, DEUXIÈME MODIFICATION DE LA CONVENTION DE MADRID, PRÉCISE LES MODALITÉS DES COOPÉRATIONS INTERTERRITORIALES

Ce protocole n° 2 vise à inscrire les relations, non plus interfrontalières, mais inter-territoriales, dans un cadre juridique adapté, et dérivé des dispositions de la Convention de Madrid et de son Protocole n° 1.

Ainsi, les collectivités territoriales européennes ont constitué de nombreux réseaux, qui pourraient un jour acquérir la personnalité juridique. Le Protocole n° 2 fournira un cadre juridique facilitant cette transformation.

Les Etats adhérents au Protocole n° 2 reconnaissent le droit des collectivités ou autorités territoriales de conclure des conventions conformément à la législation nationale. Ces conventions peuvent avoir pour objet la création d'organismes de coopération transfrontalière.

Ce Protocole n° 2 fournira ainsi aux collectivités territoriales françaises un cadre juridique pour la coopération décentralisée interterritoriale, qui sera reconnu mutuellement par la France et les 45 autres Etats membres du Conseil de l'Europe, dont les dispositifs institutionnels et administratifs sont très variés.

La coopération décentralisée française a pris un essor considérable ces dernières années, puisque la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée a recensé 3.200 collectivités territoriales françaises ayant établi 6.000 liens avec des collectivités territoriales étrangères. Parmi ces liens, près de 80% ont été établis avec des collectivités territoriales de pays membres du Conseil de l'Europe. L'ouverture des frontières à l'Est, après 1989, a permis le développement de la coopération décentralisée vers de nombreux pays,

notamment la Pologne et la Roumanie : 191 liens ont été établis entre collectivités territoriales françaises et polonaises, 228 entre collectivités territoriales françaises et roumaines.

Outre les relations bilatérales de collectivité à collectivité, les collectivités territoriales européennes ont constitué de nombreux réseaux, hors coopération transfrontalière, qui pourraient un jour acquérir la personnalité juridique. Le Protocole n° 2 fournira le cadre juridique adéquat pour permettre cette transformation.

Parmi les exemples de coopération ainsi facilités, on peut citer la « Conférence des villes de l'Arc Atlantique » (CVAA), qui réunit des villes françaises, britanniques, espagnoles, irlandaises et portugaises, la « Commission de travail des Alpes occidentales » (COTRAO), constituée entre les régions Provence-Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Ligurie, Piémont, Val d'Aoste, et trois cantons suisses : Genève, Vaud, Valais, et les « Quatre moteurs pour l'Europe » qui réunit depuis 1998 les régions Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne et Lombardie.

CONCLUSION

Le présent texte, une fois ratifié par la France, permettra à nos collectivités territoriales et à leurs groupements de conclure des conventions avec leurs homologues situés dans des pays avec lesquels il n'existe pas encore d'accord spécifique en matière de coopération décentralisée interterritoriale.

Il répond ainsi à une demande des collectivités étrangères, désireuses de bénéficier de l'expérience acquise en France en matière de services publics locaux, qu'il s'agisse de distribution des eaux, d'assainissement, ou encore d'action sanitaire et sociale.

Le renforcement des compétences des entités décentralisées concourt à l'enracinement démocratique, et au bon usage des deniers publics.

C'est pourquoi notre pays est disposé à établir des coopérations, notamment dans les domaines déjà cités, dont elle possède une bonne maîtrise, au profit notamment des collectivités territoriales en voie de renforcement, comme dans l'Europe centrale et orientale.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 29 mars 2006.

Au terme de l'exposé du rapporteur, M. Didier Boulaud a souligné l'importance des liens noués à l'occasion des actions de coopération décentralisée, et a souhaité que les collectivités françaises se tournent en plus grand nombre vers les pays de l'ensemble balkanique, qui ont, à long terme, vocation à rejoindre l'Union européenne. Il a estimé que ces rapprochements étaient de nature à préparer cette future intégration et a cité l'exemple, très positif à ses yeux, de la coopération associant la ville de Nevers, dont il est maire, à une ville serbe de la province de Voïvodine.

M. André Trillard, rapporteur, a souscrit à cette appréciation, rappelant le rôle important joué par des liens de ce type noués par des collectivités françaises avec leurs homologues polonaises ou hongroises, avant l'intégration de ces pays dans l'Union européenne, en 2004.

M. Robert Bret a rappelé les difficultés spécifiques que rencontrent les collectivités françaises d'outre-mer à tisser de tels partenariats avec leurs voisins, et a souhaité qu'une réflexion soit entreprise sur les modalités d'un meilleur développement dans ce domaine.

En réponse, M. André Trillard, rapporteur, a fait valoir les difficultés spécifiques existant dans les zones où se situent les collectivités territoriales françaises d'outre-mer, alors que les contractualisations au sein de l'ensemble européen s'adressent à des partenaires dont la fiabilité ne fait pas de doute.

M. Serge Vinçon, président, s'est félicité de ce que près de 10 % des communes françaises étaient déjà engagées dans des actions de coopération décentralisées.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg le 5 mai 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 150 (2005-2006).

ANNEXE I – ÉTUDE D'IMPACT¹

FICHE D'ÉVALUATION JURIDIQUE

I – Etat de droit existant.

1 - Droit national

a) Conventions de coopération décentralisée – Organisme de coopération sans personnalité juridique.

Article L 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions peuvent avoir pour objet la création d'organisme de coopération sans personnalité juridique.

b) Création d'organismes de coopération ayant la personnalité juridique.

- Cas où le siège est situé en France :

- Articles L. 1115-2 et L. 1115-3 : Groupements d'intérêt public (GIP).

Les collectivités territoriales des Etats membres de l'Union Européenne peuvent participer à des GIP pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière ou pour mettre en œuvre des politiques concertées de développement social urbain.

- Article L. 1115-4-1 : District européen.

Cet article permet aux collectivités territoriales françaises et leurs groupements de créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre de la coopération transfrontalière, un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen. La législation relative au syndicat mixte ouvert s'applique au district européen.

L'article L. 1115-4-1 permet également aux collectivités territoriales étrangères et leurs groupements d'adhérer à des syndicats mixtes ouverts

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

existants. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens.

- Article L. 1522-1 : Sociétés d'économie mixte locale (SEML).

L'article L. 1522-1 permet, sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, la participation de collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements au capital de SEML.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ne peuvent pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

- Cas où le siège est situé dans un autre Etat frontalier :

- Article L. 1115-4.

Cet article prévoit dans le cadre de la coopération transfrontalière l'adhésion ou la participation des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements à des organismes publics de droit étranger ou à des personnes morales de droit étranger auxquelles adhère au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier.

Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieure à 50% du capital ou de ces charges. Cette adhésion ou cette participation est actuellement autorisée par décret en Conseil d'Etat (l'article 137 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales stipule que cette autorisation sera donnée à compter du 1^{er} janvier 2005 par un arrêté du Préfet de région).

2 - Textes du Conseil de l'Europe

a) Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid, 21 mai 1980)

Entrée en vigueur, pour ce qui concerne la France, le 14 mai 1984. Publiée au journal officiel du 9 juin 1984. Réserves levées le 24 janvier 1994 : décret n° 95-913 du 5 août 1995, publié au journal officiel du 15 août 1995.

b) Protocole additionnel n° 1 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Strasbourg, 9 novembre 1995)

Entré en vigueur, pour ce qui concerne la France, le 5 janvier 2000.
Publié au journal officiel du 14 janvier 2000.

c) Protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (Strasbourg, 5 mai 1998)

II – Effets du Protocole n° 2 sur l'ordonnement juridique.

Le Protocole n° 2 :

- Fournira un cadre juridique pour la coopération décentralisée interterritoriale qui sera reconnu mutuellement par la France et toutes les Parties contractantes parmi les 44 autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

- Fera office d'accord préalable pour ce qui concerne la participation à des SEML de collectivités territoriales étrangères de pays membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union Européenne (article L 1522-1 du CGCT).

- Permettra aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à des organismes de droit étranger dans le cadre de la coopération interterritoriale. A l'heure actuelle, cette possibilité n'existe que pour la coopération décentralisée transfrontalière (article L. 1115-4 du CGCT).

III – Modifications à apporter au droit existant et délais de réalisations.

Plusieurs conséquences doivent être tirées des dispositions concernant notre droit interne de la coopération décentralisée rappelé au § I-1 :

- les groupements d'intérêt public pouvant servir de base à la mise en œuvre d'action de coopération transfrontalière ou interrégionale ne peuvent intéresser que les collectivités territoriales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne ;

- l'adhésion des collectivités territoriales françaises ou leurs groupements à des organismes de droit public étranger ou leur participation au capital d'une personne morale de droit étranger n'est possible que dans le cadre de la coopération transfrontalière et lorsque les collectivités étrangères ou groupements participant au capital appartiennent à un Etat européen frontalier ou à un Etat membre de l'Union européenne (article L 1115-4 du CGCT) ;

- la création de groupements locaux de coopération transfrontalière n'est possible que dans le cadre de la coopération transfrontalière.

Ainsi, l'adhésion des collectivités territoriales françaises à des organismes de droit étranger ou la création de tels organismes est assortie de conditions strictes relatives, d'une part, au cadre transfrontalier dans lequel s'effectue cette coopération, et, d'autre part, aux Etats dont relèvent les collectivités territoriales étrangères concernées.

Par conséquent, et en application de l'article 55 de la Constitution, la ratification du Protocole n° 2 cité en objet aura pour conséquence de rendre opposable en droit interne les stipulations dudit Protocole en matière de coopération interterritoriale. Or, les droits garantis par ce Protocole sont de portée plus large que les dispositions de nature législative existantes.

De plus, en application de l'article 2 dudit Protocole qui stipule : *"Chaque partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités (...) d'entretenir des rapports et de conclure (...) des accords de coopération interterritoriale selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale (...)"* le Protocole est d'effet direct dès lors que les droits qu'il garantit ne sont pas conditionnés par une transposition par les Etats signataires./.

ANNEXE II – ÉTAT DES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales STCE no. : 106

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats européens non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Madrid
Date : 21/5/1980

Entrée en vigueur

Conditions : 4 Ratifications.
Date : 22/12/1981

Situation au 9/6/2006

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	7/5/1999	7/11/2001	8/2/2002							
Allemagne	21/5/1980	21/9/1981	22/12/1981					X		
Andorre										
Arménie	3/4/2002	31/10/2003	1/2/2004							
Autriche	21/5/1980	18/10/1982	19/1/1983							
Azerbaïdjan	5/1/2004	30/3/2004	1/7/2004			X				
Belgique	24/9/1980	6/4/1987	7/7/1987			X				
Bosnie-Herzégovine	30/4/2004									
Bulgarie	2/6/1998	7/5/1999	8/8/1999							
Chypre										
Croatie	7/5/1999	17/9/2003	18/12/2003							
Danemark	2/4/1981	2/4/1981	22/12/1981			X		X		
Espagne	1/10/1986	24/8/1990	25/11/1990			X				
Estonie										
Finlande	11/9/1990	11/9/1990	12/12/1990			X				
France	10/11/1982	14/2/1984	15/5/1984			X				
Géorgie	25/10/2005									
Grèce										
Hongrie	6/4/1992	21/3/1994	22/6/1994			X	X			
Irlande	21/5/1980	3/11/1982	4/2/1983							
Islande	15/6/1999									
Italie	21/5/1980	29/3/1985	30/6/1985			X				
Lettonie	28/5/1998	1/12/1998	2/3/1999			X				
l'ex-République yougoslave de Macédoine										
Liechtenstein	20/10/1983	26/1/1984	27/4/1984							
Lituanie	7/6/1996	13/6/1997	14/9/1997							
Luxembourg	21/5/1980	30/3/1983	1/7/1983							
Malte	7/5/1999					X		X		

Moldova	4/5/1998	30/11/1999	1/2/2000							
Monaco										
Norvège	21/5/1980	12/8/1980	22/12/1981							
Pays-Bas	21/5/1980	26/10/1981	27/1/1982					X		
Pologne	19/1/1993	19/3/1993	20/6/1993							
Portugal	16/3/1987	10/1/1989	11/4/1989							
République tchèque	24/6/1998	20/12/1999	21/3/2000							
Roumanie	27/2/1996	16/7/2003	17/10/2003			X				
Royaume-Uni										
Russie	3/11/1999	4/10/2002	5/1/2003							
Saint-Marin										
Serbie-Monténégro										
Slovaquie	7/9/1998	1/2/2000	2/5/2000			X				
Slovénie	28/1/1998	17/7/2003	18/10/2003							
Suède	21/5/1980	23/4/1981	22/12/1981			X				
Suisse	16/4/1981	3/3/1982	4/6/1982							
Turquie	4/2/1998	11/7/2001	12/10/2001			X				
Ukraine		21/9/1993 a	22/12/1993							

Etats non membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
-------	-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	4
Nombre total de ratifications/adhésions :	33

Renvois : a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".
R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

Source : Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>