

N° 476

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1992.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'administration territoriale de la République et à la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

PRÉSENTÉE

PAR M. Jean-Eric BOUSCH,

Sénateur

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Europe se construit peu à peu depuis plus d'une trentaine d'années. Les avancées les plus notables ont eu lieu sous l'impulsion des gouvernements de ses États membres, et ceci le plus souvent à des échelles économiques ou politiques de grande envergure.

Cette construction de l'Europe est ressentie de manière encore plus sensible au niveau de nos régions frontalières : là, en effet, les échanges frontaliers existent depuis des siècles, et la notion d'un Marché européen est déjà réalité vécue par des Européens.

Les pouvoirs locaux et régionaux font ainsi partie intégrante de la construction de l'Europe. Il faut favoriser autant que faire se peut leur coopération. Il y va de la mise en valeur et du développement de ces régions.

I. — LE FONCTIONNEMENT ACTUEL

a) Les échanges entre collectivités territoriales frontalières sont indispensables : on réalise sur le terrain qu'une frontière d'un Etat à un autre ne doit pas constituer une barrière physique pouvant ou devant empêcher la réalisation de projets de développement.

Distinguons deux types de besoins dans ce domaine des échanges transfrontaliers :

— il y a tout d'abord un besoin évident de concertation : les échanges d'informations sont nécessaires si on veut aboutir au succès de certains projets, comme par exemple, ceux de l'aménagement des infrastructures ;

— il s'agit aussi de permettre des actions concrètes dans lesquelles des collectivités territoriales de différents pays voudraient s'engager.

b) Sur le terrain, des liens de ce type se sont créés spontanément. Certaines collectivités ont en effet signé des accords avec des collectivités locales d'autres pays membres de la C.E.E. C'est aussi le cas de certaines régions comme le Nord - Pas-de-Calais avec la Belgique, le cas de la région Lorraine avec des régions allemandes et luxembourgeoises. Il existe également des structures officielles ou non qui permettent à des collectivités territoriales de pays différents d'échanger des informations et de se concerter sur certains problèmes.

Il y a manifestement une volonté d'agir dans ce sens, mais néanmoins, il existe toujours un vide juridique à ce niveau.

II. — LES ACTIONS DÉJÀ ENGAGÉES

a) L'accord-cadre européen.

Cette convention a été ratifiée par la France en décembre 1983 et montre bien une volonté d'agir dans ce sens, aussi bien de la part des Etats européens puisque la convention émane du Conseil de l'Europe, que de la part de la France, qui l'a ratifiée.

Si par principe la France souscrit donc à ce que nous préconisons, il faut néanmoins constater que cet accord constitue à ce jour uniquement une déclaration d'intention, et qu'aucune action concrète n'a été envisagée pour l'instant. Cette convention ne fait qu'engager les parties contractantes à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière, mais celle-ci s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités locales ou autorités territoriales telles qu'elles sont définies par le droit interne. Autant dire que cette convention ne détermine en rien un cadre juridique nouveau.

b) L'amendement de l'Assemblée nationale.

A l'occasion du débat lors de la session extraordinaire de janvier 1992 à l'Assemblée nationale concernant l'administration territoriale de la République, un amendement déposé par le Gouvernement tendant à apporter des solutions à des problèmes vécus en particulier par des collectivités territoriales transfrontalières a été adopté.

Il se proposait d'élargir les compétences des groupements d'intérêt public dans lesquels pouvaient entrer des collectivités locales étrangères. ce qui aurait ainsi permis de faire bénéficier une

structure juridique de certains crédits attribués par la Communauté économique européenne. Le législateur voulait ainsi favoriser une politique d'aménagement du territoire concrète pour la ville et pour la coopération interrégionale et transfrontalière.

Le Sénat a rejeté cet amendement. Toutefois, la Haute Assemblée a jugé nécessaire de provoquer un débat sur cette question, plus large que ne le permettait l'adoption de l'amendement du Gouvernement.

Le ministre s'est déclaré prêt à une concertation sur ce problème.

La proposition de loi a pour objet de provoquer ce débat et de proposer une solution.

III. — LA PROPOSITION DE LOI

a) Son objet.

Il faut avant tout créer un cadre législatif à ces formes de coopérations frontalières :

— en donnant un cadre juridique aux actions de concertation afin d'en légaliser l'existence. Ceci permettrait ainsi de développer les échanges d'information et éviterait les situations paradoxales où la concertation ne peut avoir lieu de façon officielle en raison du vide juridique :

— en prévoyant des règles juridiques strictes applicables aux groupements transfrontaliers de communes qui voudraient se former pour coopérer tout en limitant le pouvoir des collectivités locales étrangères au sein des groupements créés implantés sur notre territoire.

b) Les problèmes soulevés.

Le plus important est celui de la reconnaissance de l'autorité de l'Etat (ministère de l'Intérieur et Affaires étrangères) en matière de droit international et d'action en dehors des frontières françaises. Une telle proposition de loi revient à déléguer certains pouvoirs à des collectivités territoriales, et si cela est jugé comme nécessaire sur le terrain, cela ne va pas sans poser de problèmes. Il faut donc définir le domaine sur lequel pourra s'étendre ce type de collaboration entre communes françaises et collectivités étrangères.

— limiter ces groupements aux cas où les enjeux ne dépassent pas le niveau régional ;

— limiter la possibilité de regroupement uniquement aux collectivités des régions frontalières ;

— définir les domaines d'application de cette proposition de loi : infrastructures et aménagement du territoire, développement social et urbain, environnement et culture.

En l'absence de droit communautaire concernant le cadre juridique de tels groupements, il y aura application du principe de territorialité. Il faut néanmoins que le système demeure suffisamment souple pour qu'il ne dissuade pas les autres parties de s'engager, tout en prenant les précautions nécessaires pour ne pas léser nos propres collectivités territoriales. Il s'agit en quelque sorte de déterminer des limites à cette ratiō pour qu'elle soit le plus équitable possible et qu'elle préserve l'autorité des États.

En dernier lieu, il faut imposer un contrôle de légalité : en l'absence de droit communautaire, le droit français doit rester celui auquel il faut se conformer. Tout groupement transfrontalier résultant d'un accord entre différentes collectivités devra donc répondre au critère de légalité, c'est-à-dire au respect de la hiérarchie des normes.

La création de tels groupements devra être, en tout état de cause, subordonnée à ce contrôle de légalité.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les collectivités territoriales dites « frontalières » pourront participer à des structures de coopération avec des collectivités territoriales appartenant à d'autres Etats de la Communauté économique européenne en vue d'échanger des informations et de se concerter sur les solutions à trouver à certains problèmes qui les concernent directement.

Art. 2.

Des groupements d'intérêt public pourront être créés entre collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales appartenant à d'autres Etats de la Communauté économique européenne.

— pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain ;

— pour mettre en œuvre et gérer, pendant une durée déterminée, toutes actions requises par des projets et programmes de coopération transfrontalière.

Art. 3.

Les programmes de coopération transfrontalière concerneront des enjeux régionaux dans les domaines ci-après :

— l'étude, la réalisation et la gestion d'infrastructures de transports ;

— la gestion et le traitement des déchets et ordures ménagères ;

— la production et la distribution de l'eau ;

— la protection de l'environnement ;

- la concertation dans le domaine de l'occupation des sols ;
- la promotion de l'action culturelle.

Art. 4.

Les actes portant création des groupements d'intérêt public prévus par l'article 3 seront soumis au contrôle de légalité dans le cadre du droit commun.

Art. 5.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de la présente loi.