

LE TRAITÉ DE BAYONNE : UN SUCCÈS RELATIF POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE

PAR

Olivia TAMBOU

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ D'ANGERS

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. LES APORTS DU TRAITÉ DE BAYONNE

- 1.1. *La compétence des collectivités frontalières pour conclure des conventions de coopération*
 - 1.1.1. Possibilité pour les collectivités infraétatiques d'entreprendre des opérations de coopération transfrontalière
 - 1.1.2. Nécessité pour les collectivités territoriales de signer des conventions de coopération transfrontalière
- 1.2. *La clarification du régime de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole*
 - 1.2.1. Droit applicable aux conventions
 - 1.2.1.1. Règles relatives au droit applicable à la convention elle-même
 - 1.2.1.2. Procédures particulières de conclusion des conventions de coopération transfrontalière
 - 1.2.2. Autres précisions
- 1.3. *La mise en place d'outils institutionnels pour développer la coopération transfrontalière*
 - 1.3.1. Les organismes de coopération transfrontalière
 - 1.3.1.1. Structures mises à la disposition des collectivités frontalières
 - 1.3.1.2. Réglementation commune aux structures dotées de la personnalité juridique
 - 1.3.1.2.1. Le droit applicable
 - 1.3.1.2.2. Les statuts
 - 1.3.2. La commission franco-espagnole de coopération transfrontalière

2. LES AMBIGUITÉS DU TRAITÉ DE BAYONNE

- 2.1. *L'ambiguïté sémantique du Traité de Bayonne*

- 2.1.1. Absence d'utilisation cohérente du concept de coopération transfrontalière
- 2.1.2. Raisons susceptibles d'expliquer cette incohérence flagrante
- 2.1.3. Critique de cette distorsion sémantique
- 2.2. *L'ambiguïté géographique du Traité de Bayonne*
 - 2.2.1. L'absence de l'Etat andorran
 - 2.2.1.1. Difficultés liées à l'acquisition par la Principauté d'Andorre de la qualité d'Etat
 - 2.2.1.2. Vers une approche de la frontière pyrénéenne incluant la Principauté d'Andorre
 - 2.2.2. Portée de l'absence temporaire de l'Etat d'Andorre
- 2.3. *Les ambiguïtés juridiques du Traité de Bayonne*
 - 2.3.1. Limites des outils institutionnels proposés pour développer la coopération transfrontalière
 - 2.3.1.1. Difficultés liées à l'utilisation des types d'organismes de coopération transfrontalière proposés
 - 2.3.1.1.1. Lourdeur des organismes français de coopération transfrontalière
 - 2.3.1.1.2. Inconvénients actuels du recours aux consorcios espagnols
 - 2.3.1.2. Difficultés liées à la composition de la Commission franco-espagnole de coopération transfrontalière
 - 2.3.2. Limites de la clarification du régime de la coopération transfrontalière
 - 2.3.2.1. Carences institutionnelles reprochées au Traité de Bayonne
 - 2.3.2.2. Carence conceptuelle du Traité de Bayonne

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le 10 mars 1995 un Traité relatif à la coopération transfrontalière a été conclu entre la France et l'Espagne (1). Ce traité vient s'ajouter aux instruments conventionnels de délimitation de la frontière franco-espagnole adoptés dans cette ville du Pays Basque français entre 1856 et 1866 (2).

Le siècle qui sépare ces actes conventionnels explique qu'ils ont une portée sensiblement différente. Les anciens traités de Bayonne sont relatifs au

(1) Cf. Décret n° 97-322 du 2 avril 1997 portant publication de ce Traité *J.O.R.F.* du 11 avril 1997, p. 5507. Cf. étude du Ministère espagnol des administrations publiques (MAP) *El regimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales : Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y real decreto 1317/1997*, Madrid décembre 1997, cf. également Carlos FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, «El tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», *Revista española de derecho internacional*, 1997, p. 304; «Le traité de Bayonne», *R.G.D.I.P.*, 1998, p. 306.

(2) Pour une analyse de ces traités et de la frontière Pyrénéenne cf. Carlos FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, Ed. Harriet, Bayonne 1989, sp. pp. 91 et s. cf. J.R. REMACHA TEJADA, *La frontera pirenaica, anuario de Derecho internacional*, 1975, II, sp. p. 255.

régime même de la frontière franco-espagnole (3). Ils doivent se ranger parmi les manifestations de la coopération transfrontalière intergouvernementale.

Le récent Traité de Bayonne a une toute autre signification. Il s'agit d'un traité de «couverture» (4) passé entre les deux Etats frontaliers afin de permettre à certaines de leurs entités territoriales de mener des opérations de coopération transfrontalière par le biais de conventions (5).

Le contexte juridique espagnol explique la nécessité de procéder à l'adoption d'un tel Traité. Les compétences des Communautés autonomes en matière de coopération transfrontalière ont été envisagées à l'aune de l'article 149.1.3. de la Constitution espagnole. Cette disposition constitutionnelle pose le principe de la compétence exclusive de l'Etat en matière de relations internationales. L'interprétation de l'article 149.1.3. a fait l'objet de nombreux conflits entre l'Etat et les Communautés autonomes (6).

Dans un premier temps le juge constitutionnel a estimé que la totalité des compétences en matière de relations internationales relevaient de la compétence exclusive des organes étatiques. Cela incluait toutes activités ou contacts ayant une dimension internationale même si ceux-ci n'étaient pas sources directes d'obligations et n'impliquaient pas un exercice de souveraineté. Peu importait que ces contacts n'aient aucune incidence sur la politique extérieure de l'Etat et ne mettent pas en jeu la responsabilité de l'Etat espagnol vis-à-vis d'autres Etats (7). Cette interprétation ne laissait aucune marge de manœuvre aux Communautés autonomes. Ces dernières suggéraient la possibilité de distinguer les relations internationales des acti-

(3) Ces Traités ont mis en place la Commission internationale des Pyrénées, commission chargée de résoudre tous les problèmes pouvant découler de leur interprétation et de veiller à leur bonne application. Sur cette Commission cf. article et ouvrage précédents ainsi que l'article de J. SERMET, «Le centenaire de la Commission internationale des Pyrénées», *Revue d'histoire diplomatique*, 1976 janv. juin.

(4) Cette terminologie est utilisée par certains auteurs comme M. PEREZ ALVAREZ, «La coopération interrégionale et sa possible couverture conventionnelle», in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, L.G.D.J., 1993, p. 101.

(5) Sur l'existence de plusieurs niveaux de coopération transfrontalière (niveau intergouvernemental et niveau des collectivités territoriales) et sur la complémentarité de ces niveaux cf. M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière Recueil de l'Académie de droit international de La Haye*, 1993, VI, n° 243, p. 297, sp. pp. 359 et s. M.T. PONTE IGLESIAS, «Les accords conclus par les autorités locales de différents Etats sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière», *Revue Suisse de Droit international européen*, 1995, p. 103, sp. p. 107.

(6) Sur l'ensemble de cette question cf. ORIOL CASANOVA Y ROSA, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de Tratados internacionales», in *Acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones, y comunidades*, Vitoria Gasteiz, 1994, pp. 43 et s. cf. également la thèse de L. BURGOGUE-LARSEN, *L'Espagne et la Communauté Européenne, l'état des autonomies dans le processus d'intégration européenne*, Etudes européennes, 1995, sp. p. 61.

(7) Cf. décision 137/1989 du 20 juillet cf. commentaire de M. PEREZ GONZALEZ, *Revista española de derecho internacional*, 1990, p. 198.

vités de « relief international » (8), activités liées à l'extérieur mais n'empiétant pas sur la politique étrangère de l'Etat. Il s'agissait essentiellement de permettre aux Communautés de mener des actions de promotion extérieure tant au plan économique et social qu'au plan culturel.

La jurisprudence constitutionnelle récente semble peu à peu s'engouffrer dans cette brèche. Le juge constitutionnel a opté pour une définition restrictive de la notion de relations internationales (9). La réserve de l'article 149.1.3. ne s'appliquerait qu'aux relations de l'Espagne avec les autres Etats indépendants et souverains. Cela comprendrait seulement la possibilité de conclure des Traités internationaux, de représenter l'Etat à l'extérieur (*ius contrahendi* et *ius legationis*) ainsi que la création d'obligations internationales et la responsabilité internationale de l'Etat.

Cette évolution devrait amener l'Espagne à admettre que l'essentiel de la coopération transfrontalière infraétatique, c'est à dire la possibilité pour les entités territoriales de nouer des relations avec des entités territoriales étrangères ne va pas à l'encontre du monopole de l'Etat en matière de relations internationales.

Toutefois cette interprétation de l'article 149.1.3. ne couvre pas la possibilité pour les Communautés autonomes de signer des conventions de coopération transfrontalière avec des entités territoriales étrangères (10). Tel était également le sens de la réserve (11) adoptée par le gouvernement espagnol lors de la ratification de la Convention cadre européenne de Madrid (12).

(8) Conception empruntée à la doctrine italienne cf. sur ce point GURUTZ JAUREGUI BEREARTU, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati 1986, sp. p. 159.

(9) Cf. Sentence du 26 mai 1994 n° 165 dans laquelle le juge consacre la constitutionnalité de deux décrets du gouvernement basque : le premier prévoyant la création d'un Cabinet pour les affaires communautaires dont la mission était d'entretenir des relations avec les institutions communautaires et de coordonner les relations entre ces institutions et celles du Pays Basque. Le second concernant l'ouverture d'un bureau du Pays Basque à Bruxelles constituant une antenne de ce cabinet. Sur cette sentence cf. les commentaires de Manuel PEREZ GONZALEZ, « La onda regional en Bruselas y el ambito del poder exterior », *Revista de instituciones Europeas*, vol. 21 n° 3 1994, p. 899, ou encore Cesàreo GUTIERREZ ESPADA, « La busqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' directa en y ante las Comunidades europeas », *Gaceta jurídica de la C.E.*, 1994, p. 169.

(10) En ce sens cf. l'avis n° 46.342 du Conseil d'Etat espagnol relatif à la Convention Cadre de Madrid et l'avis 1874/94 relatif à l'accord entre la France et l'Espagne à propos du Pont de Coustouges. Dans ces deux avis cette impossibilité pour les Communautés autonomes de signer des conventions de coopération transfrontalière est reliée à la compétence exclusive de l'Etat en matière de relations internationales.

(11) Cf. BOE du 16 octobre 1990.

(12) Sur cette convention cf. E. DECAUX, « La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités locales », *R.G.D.I.P.*, 1984, p. 557, ALBIOL G. DE, « Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980 », *Revista de instituciones Europeas*, 1983, sp pp. 455 et s. et M.A. CLOTTET I MIRO, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa, la obra de la conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Madrid, Civitas, 1992, sp. pp. 257 et s.

Selon les termes de cette réserve, l'application de la Convention cadre était subordonnée à l'adoption d'un Traité de couverture interétatique visant à autoriser les collectivités territoriales concernées à passer des conventions transfrontalières (13). Ainsi, du côté espagnol le Traité de Bayonne correspondait à une nécessité juridique.

Du côté français, l'adoption du Traité de Bayonne devait s'analyser comme une manifestation supplémentaire de la volonté politique française de favoriser le développement de la coopération transfrontalière dans une Europe sans frontières. La loi du 6 février 1992 consacrant la compétence générale des collectivités territoriales pour conclure des conventions avec les collectivités étrangères (14) fut certainement le point de départ de cette nouvelle attitude gouvernementale française. A cela il faut ajouter l'adoption de traités tels que le traité franco — italien (15) signé le 2 novembre 1993 et l'accord de Karlsruhe conclu avec la République Fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, et la Suisse (16).

Il a fallu près de sept ans pour que les deux Etats se mettent d'accord sur le texte définitivement adopté du Traité de Bayonne (17), les premières négociations entre les 2 gouvernements ayant eu lieu à Madrid en 1989. Cette longue période de négociation s'explique sans doute par les différents changements politiques intervenus dans chacun des Etats pendant les négociations. L'existence de réticences originelles (18) de la part des deux pays a également pu jouer un rôle non négligeable dans les retards qui ont été enregistrés.

Cette longue gestation invite à tirer un premier bilan positif. L'existence même du Traité de Bayonne constitue un pas important pour le développement de la coopération transfrontalière dans cette zone géographique. L'apport du Traité de Bayonne aura été de proposer pour la première fois un cadre juridique aux actions de coopération transfrontalière entre collectivités infraétatiques sur la frontière franco-espagnole. Cet apport n'est pas

(13) «El Reino de España con referencia al parrafo segundo del artículo 3º del Convenio, declara que subordina su efectiva aplicación (del convenio Marco europeo) a la celebración de Acuerdos con la otra Parte contractante afectada. En defecto de estos últimos la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas.»

(14) Cf. art. L.1112-1 et s. du code général des collectivités locales.

(15) Cf. décret n° 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de cet accord, *J.O.R.F.* du 6 janvier 1996.

(16) Cet accord a été publié par le *revue de la coopération transfrontalière*, mars 1996, p. 23.

(17) Le Traité a été finalement ratifié par la France le 30 décembre 1996 et le 10 mars 1997 par l'Espagne.

(18) La France avait émis une réserve identique à celle de l'Espagne à la convention de Madrid, cette réserve a été retirée en 1995, cf. décret n° 95-913 du 5 août 1995, *J.O.R.F.* du 15 août. Sur la position de la France antérieurement à la loi de 1992 cf. Bertrand MATHIEU, «Les relations extérieures des régions, des actions en plein développement dans un cadre juridique mal adapté», *L.P.A.*, 15 juin 1990, n° 72, p. 7; M. PRIEUR, «Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale», *R.F.D.A.*, 1985, p. 322; Y. LUCHAIRE, «Les fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises», *Cahiers du CRAPS*, 1988, vol. 5, p. 17.

négligeable tant il est admis que la coopération sur cette zone est largement déficitaire par rapport aux autres frontières européennes notamment les frontières du Nord de l'Europe (19). On doit donc saluer l'objectif de ce Traité qui est de mettre un terme aux blocages juridiques qui freinaient le développement de la coopération infraétatique franco-espagnole.

Ce premier jugement doit d'emblée être nuancé. L'analyse du Traité de Bayonne révèle à quel point certaines de ses dispositions sont ambiguës. La nécessité d'arriver à un compromis entre des logiques différentes tant entre les deux Etats qu'entre ces Etats et les collectivités territoriales concernées explique largement ces ambiguïtés. Les collectivités territoriales ont voulu profiter du climat favorable au sein de l'Europe à l'émergence d'un droit général à la coopération entre collectivités infraétatiques de différents Etats. Elles considèrent comme un dû l'obtention de garanties et de nouveaux droits leur assurant un maximum de marge de manœuvre. Les gouvernements centraux ont été obligés de reconnaître la coopération entre leurs collectivités infraétatiques frontalières sous la pression des faits et des revendications de leurs entités publiques. Ce faisant ils ont établi un cadre juridique que les collectivités infraétatiques jugent encore trop rigide et trop restreint pour permettre un véritable essor de leur coopération. Cette appréciation est le plus souvent envenimée par la survivance des «vieux démons» concernant les relations de chacun des Etats avec ses collectivités infraétatiques. Mais il est trop facile de systématiquement rapprocher les insuffisances du Traité de Bayonne du caractère foncièrement jacobin de l'Etat français et des rivalités entre centre et périphéries dans le cadre du régime autonome espagnol (20). La comparaison avec d'autres frontières atteste que la coopération transfrontalière pose de véritables difficultés.

(19) Pour une illustration matérielle de ce déficit à travers des analyses comparatives de la coopération transfrontalière en Europe cf. le guide pratique de la coopération transfrontalière rédigée par l'Association des régions frontalières européennes et publié par la Commission Européenne, 1997.

(20) Sur ces relations au sein de l'Etat autonome cf. P. BON, Espagne : «l'Etat des autonomies», l'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe? Sous la direction de C. BIDEGARAY, Paris, Economica 1994, pp. 113-133; F. MODERNE, *Les autonomies dans la Constitution espagnole*, Paris Economica 1981; P. DEVON, *Régionalisme et régions dans l'Europe des quinze notamment le chapitre sur les Etats «régionalisés»*, pp. 51-67, Bruylant Editions locales de France, Toulouse, 1997; W. GENIEYS, «L'Espagne des autonomies : les élites périphériques face à l'Etat», in *Les paradoxes des régions en Europe*, sous la direction de P. LE GALES et C. LESQUESNE, Edition La découverte, pp. 165-178; W. L. BERNECKER, «L'Etat central unitaire face à la périphérie nationaliste : le modèle espagnol», in *Fédéralisme et centralisme : l'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, sous la direction de G. AMMON et M. HARTMEIER, Economica, Paris 1998, pp. 111-139; Pour une comparaison intéressante des modèles de construction stato-nationale français et espagnol cf. J.M. IZQUIERDO, «La question nationaliste en pays basques», in *La construcción del espacio Vasco-aquitano*, sous la direction de A. BORJA, F. LETAMENDIA, K. SODUPE, Universidad Pais Vasco, Bilbao 1998, sp. p. 276.

Les collectivités infraétatiques revendiquent déjà la modification (21) du Traité de Bayonne alors même que celui-ci vient d'entrer en vigueur (22). On pouvait craindre que cette hostilité des principaux destinataires de ce traité tendent à transformer le commentaire du Traité de Bayonne en une « chronique d'une mort annoncée. » La création récente du consorcio Bidasoa Txingudi (23), premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales, l'existence d'une société d'économie mixte locale transfrontalière et l'adoption d'une convention transfrontalière entre la Communauté florale de Navarre et le département des Pyrénées Atlantiques (24) tempère cette appréhension.

Les retards pris dans l'adoption du Traité et dans l'application du Traité témoignent néanmoins de l'ampleur des difficultés inhérentes au développement de la coopération transfrontalière sur cette zone. L'appréciation critique du Traité de Bayonne passe par conséquent par la mise en balance des apports de ce traité au regard des ambiguïtés qu'il laisse planer.

1. — LES APPORTS DU TRAITÉ DE BAYONNE

Le Préambule du Traité de Bayonne permet de situer d'emblée les apports du Traité. « Conscients du dynamisme de la coopération entre collectivités territoriales », les Etats ont entendu jeter les bases « d'un cadre juridique approprié pour permettre l'application des principes contenus dans la Convention Cadre de Madrid ».

Le Traité s'attache à régler trois points cruciaux. Il consacre la compétence des collectivités frontalières pour conclure des conventions de coopération. Il donne un certain nombre de précisions permettant de clarifier le régime de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole. Enfin, le Traité met en place des instruments institutionnels devant servir de support aux opérations de coopération transfrontalière.

1.1. — *La compétence des collectivités frontalières pour conclure des conventions de coopération*

Le Traité de Bayonne reconnaît expressément que les collectivités territoriales peuvent entreprendre des opérations de coopération transfronta-

(21) Cf. revendications faites par la Communauté de Travail des Pyrénées lors de son XVI^e Conseil plénier, 11 et 12 juin 1998.

(22) Le Traité de Bayonne est entré en vigueur le 24 février 1997.

(23) Cet organisme a été créé le 23 décembre 1998 entre les villes d'Hendaye, d'Irun et de Fontarrabie à la frontière franco-basque. Cf. notre commentaire in *Quadern de Treball* n° 32 de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de l'Universitat Autònoma de Barcelona ISBN 84 95201 03 8.

(24) Cf. *BOE* du 31 mars 1998, p. 10986. Cette convention sur évoquée ultérieurement.

lière. Ces opérations doivent se faire au moyen de conventions de coopération transfrontalière conclues entre les collectivités françaises et espagnoles.

L'analyse de ces deux points permettra de mieux mesurer l'apport du Traité de Bayonne par rapport au régime antérieur.

1.1.1. *La possibilité pour les collectivités infraétatiques d'entreprendre des opérations de coopération transfrontalière*

L'article 3, al. 1^{er} du Traité consacre la possibilité pour les collectivités frontalières de coopérer entre elles en apportant deux précisions.

L'objet de la coopération doit être «en vertu du droit interne de chacune des parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale». Ce principe rappelle aux collectivités territoriales que la coopération transfrontalière n'est pas un moyen pouvant leur permettre d'outrepasser leurs compétences internes. Cette précision est en parfaite orthodoxie avec le concept actuel de coopération transfrontalière. Ce type de coopération constitue simplement un mode d'exercice rattachable aux compétences internes des collectivités infraétatiques. Il s'agit de permettre l'exercice de compétences dévolues en droit interne aux collectivités infraétatiques au delà des frontières. L'attribution d'une telle capacité repose sur le postulat de l'impossibilité ou de l'inefficacité de résoudre séparément certains problèmes auxquels les collectivités infraétatiques de part et d'autre de la frontière sont confrontées.

Aussi n'est-on pas surpris que l'article 3 alinéa 1. précise que pour qu'elles puissent entreprendre des opérations de coopération transfrontalière, les collectivités doivent justifier de l'existence «**d'un intérêt commun**». Cette condition apparaît de manière évidente comme la base de tout acte de coopération et ce quel que soit le domaine en cause.

Dans toute sa logique, l'article 3 ne résout pas le principal problème juridique inhérent à la coopération transfrontalière. L'organisation territoriale de l'Etat espagnol (25) autour des Communautés autonomes, des provinces et des communes varie sensiblement de celle de l'Etat unitaire français. Les différences profondes qui séparent le système de répartition des compétences de ces deux États sont susceptibles de prendre quatre formes distinctes.

Des collectivités infraétatiques placées au même niveau à l'intérieur de chacun de ces ordres juridiques peuvent disposer de compétences sensiblement différentes. L'ampleur et la nature des compétences des régions françaises paraîtront en général relativement limitées par rapport à celles des Communautés autonomes espagnoles. Inversement, les compétences des départements français pourraient être plus larges que celles des provinces

(25) Cf. références note 20.

espagnoles. Bien plus, certaines structures locales existantes en Espagne ne trouvent pas leur pendant en France (26).

A ces premiers types de dissemblance s'ajoute le fait que l'Etat autonome espagnol implique un morcellement des droits publics entre les différentes Communautés autonomes alors qu'en principe la décentralisation française offre un cadre juridique unitaire entre les différentes collectivités locales de la même catégorie (27). En Espagne, chaque Communauté dispose de compétences particulières fixées au sein de son statut d'autonomie.

Enfin, l'on voudrait souligner une dernière divergence profonde entre les deux systèmes juridiques. Le droit français de la décentralisation pose le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre (28), alors qu'une partie des principes relatifs à l'organisation territoriale est fixée en Espagne par les statuts d'autonomie. Cela implique un certain contrôle des Communautés autonomes sur les entités locales appartenant à leur territoire (29).

Ces différences ne manqueront pas de poser certains problèmes aux collectivités françaises et espagnoles qui désireront coopérer entre elles. L'ampleur des possibilités envisagées par le Traité de Bayonne limite ces difficultés sur un point. Les collectivités territoriales sont libres de mener des opérations de coopération transfrontalière avec les entités infraétatiques de leur choix dès lors que celles-ci couvrent le périmètre du Traité de Bayonne. La coopération entre entités territoriales de différent niveau tel qu'une province espagnole avec une commune française est permise. Ce type de coopération devrait parfois permettre de contourner le problème de l'absence d'homogénéité de compétences entre les niveaux équivalents de collectivités territoriales des deux Etats. C'est également l'un des avantages de l'absence de limitation du nombre des collectivités participant à l'opération de coopé-

(26) Cf. par exemple la comarca, entité locale faisant partie de l'organisation territoriale catalane. L'institution de la comarca n'a pas d'équivalent en France. La comarca peut être définie comme une entité locale supracommunale réunissant plusieurs communes limitrophes. Il s'agit d'une figure étroitement liée à l'histoire récente de la Catalogne. Par la suite cette figure a été adoptée par la plupart des autres Communautés autonomes et consacré dans la loi cadre sur le régime local (LRBRL du 2 avril 1985). L'organisation comarcale de la Catalogne est à l'heure actuelle réglée par la loi 6/1987 du 4 avril. Pour plus d'informations sur la notion de comarca cf. S. REIG, *La communauté autonome de Catalogne, un modèle de région*, Presses universitaires de Perpignan, 1995, sp. pp. 170 et s. M. ANGELS ARRINOZ I MORERA DE LA VALL, « L'organització comarcal », in *Autonomies* n° 21, décembre 1996, p. 135 et A.J. FERREIRA FERNANDEZ, *Régimen jurídico de la Comarca en el sistema autonómico español*, CEDECS, Barcelona 1999, avec de nombreuses références bibliographiques en espagnol et en catalan.

(27) On a conscience que ce principe a tendance à être de plus en plus déformé par l'adoption de règles propres à certaines collectivités territoriales.

(28) La possibilité d'une certaine tutelle indirecte par le biais de subventions vient relativiser ce principe.

(29) Des différences notables peuvent exister entre les Communautés autonomes. La Generalitat de Catalogne constitue par exemple une Communauté fortement centralisée alors que le Pays Basque avec son système foral assure une très grande autonomie à ses provinces. Pour un bref aperçu de la structuration de la Communauté autonome basque cf. notre commentaire sur le consorcio Bidassoa Txingudi paru in *Quadern de Treball* n° 32 de l'IUEE de la UAB sp. note 4.

ration. Les différences de répartition de compétences entre les deux Etats pourront rendre nécessaire la coopération de plusieurs collectivités françaises de niveau différent avec une entité territoriale espagnole. Dans ce dernier cas, il conviendra d'être particulièrement vigilant à ce que cela ne conduise pas à un empiètement d'une collectivité territoriale sur les compétences d'une autre.

1.1.2. *La nécessité pour les collectivités territoriales de signer des conventions de coopération transfrontalière*

L'article 3 alinéa 2 précise que «la conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales (...) constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité».

La réalisation d'opération de coopération transfrontalière est donc subordonnée à la conclusion d'une convention de coopération transfrontalière entre les différentes collectivités infraétatiques. Deux types de conventions sont envisageables. Il peut s'agir de conventions permettant la réalisation d'opération concrètes et ponctuelles de coopération transfrontalière. C'est le cas de la convention passée entre la Communauté florale Navarre et le département des Hautes Pyrénées. Cette convention prévoit simplement les conditions relatives à la réalisation et au financement d'une étude analysant l'opportunité d'un train à grande vitesse entre la Navarre et la France (30). Il peut s'agir également d'une convention portant création d'un organisme de coopération transfrontalière comme par exemple celle du consorcio précité Bidassoa Txingudi (31).

La compétence des collectivités territoriales pour signer des conventions de coopération transfrontalière est ainsi clairement consacrée. L'article 12 al. 1 permet de mesurer l'ampleur de l'apport du Traité de Bayonne en rappelant la procédure antérieure que devait suivre les collectivités espagnoles pour signer des conventions de coopération transfrontalière. Ces dernières devaient obtenir «l'approbation expresse et préalable du Gouvernement espagnol». Le caractère contraignant de cette ancienne procédure saute aux yeux. Désormais, les conventions feront l'objet d'une simple communication préalable au Ministère des Administrations publiques (32), qui pourra donner son accord de façon tacite. Le désaccord du Ministère ne pourra se fonder que sur des motifs juridiques et non plus d'ordre politique.

Toujours dans ce cadre, le second alinéa de l'article 12 appelle quelques commentaires. Aux termes de cette disposition :

(30) Cette convention a été publiée au *BOE* du 31 mars 1998, p 10986.

(31) La convention portant création du consorcio est annexée à notre commentaire paru in *Quadern de Treball* n° 32 de l'UIEE de la UAB.

(32) La procédure mise en œuvre avec la ratification du Traité de Bayonne sera étudiée plus en détail dans le cadre du B-a).

« Les collectivités territoriales espagnoles qui, préalablement à l'entrée en vigueur du présent Traité, auraient passé des conventions avec des collectivités territoriales françaises sans avoir suivi la procédure établie dans la Déclaration faite par l'Espagne lors de la ratification de la Convention de Madrid du 21 mai 1980, disposeront d'une période d'une année à partir de la date d'entrée en vigueur du présent Traité pour adapter lesdites conventions au Traité. »

Cet article permet la régularisation *a posteriori* des conventions de coopération transfrontalière conclues par les collectivités territoriales et locales espagnoles. L'analyse de certaines de ces anciennes conventions permet d'approfondir l'apport du Traité de Bayonne. Avant l'entrée en vigueur du Traité le statut de l'association (33) et celui de GEIE (34) ont servi de support aux opérations de coopération transfrontalière des entités territoriales franco-espagnoles. C'est donc essentiellement en utilisant des outils de droit privé que les collectivités avaient réussi à contourner l'interdiction de signer des conventions de coopération transfrontalière. L'apport du Traité de Bayonne est de replacer les opérations des collectivités territoriales dans un régime de droit public plus adapté aux missions d'intérêt général inhérentes aux fonctions des administrations territoriales. C'est ce qu'illustre parfaitement la terminologie utilisée pour préciser l'objet des conventions. Il s'agit « de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions ».

1.2. — *La clarification du régime de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole*

La détermination du droit applicable aux conventions de coopération transfrontalière constitue sans aucun doute l'apport essentiel du traité de Bayonne quant au régime de la coopération. Le Traité donne également d'autres précisions notamment en ce qui concerne le régime de nullité et celui de la responsabilité.

1.2.1. *Le droit applicable aux conventions*

Les règles relatives à l'élaboration des conventions peuvent se ranger en deux catégories. Les premières déterminent le droit applicable à la conven-

(33) Cf. La Communauté des Pyrénées et à l'Eurorégion qui ont le statut d'association de loi 1901.

(34) Cf. le réseau C-6 créé entre les villes espagnoles de Barcelone, Palma de Majorque, Saragosse et Valence et les villes françaises de Montpellier et Toulouse. Rappelons que le statut du GEIE est fixé par le règlement n° 2137/85 du Conseil des Communautés du 5 juillet 1985 cf. J.O.C.E. L n° 199 du 31 juillet 1985, et en France par la loi n° 89-377 du 13 juin 1989 cf. J.O.R.F. du 15 juin 1989.

tion elle-même. Les secondes sont relatives aux procédures particulières à la conclusion des conventions par les collectivités infraétatiques. Le Traité de Bayonne apporte des solutions claires sur ces deux points.

1.2.1.1. *Les règles relatives au droit applicable à la convention elle-même*

Selon l'article 4 du Traité «Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie contractante dont le droit a été choisi.»

Chaque convention de coopération transfrontalière doit prévoir une disposition particulière précisant le droit sur lequel elle entend se fonder. Le choix de ce droit est limité puisqu'il ne peut s'agir que du droit espagnol ou du droit français. La détermination du droit oriente la détermination de la juridiction compétente en cas de litige sur la convention de coopération. Si les parties ont entendu renvoyer au droit français, la juridiction sera française. A l'inverse, la juridiction sera espagnole, si le droit applicable aux obligations de la convention est le droit espagnol. *A priori* il s'agit là d'une règle de bon sens qui a tendance à devenir une règle de principe puisqu'on la retrouve mot pour mot dans le Traité de Karlsruhe (35). Cette règle n'en demeure pas moins susceptible de poser des problèmes d'application.

La simplicité de l'article 4 du Traité tend à occulter l'une des caractéristiques de l'ordre juridique espagnol, à savoir le morcellement du droit public entre les différentes Communautés autonomes. Chaque communauté autonome est dotée d'un ordre juridique et de juridictions particulières. Cela implique que le choix de recourir au droit espagnol devrait s'accompagner d'une précision supplémentaire liée à l'ordre juridique autonome applicable (36).

La possibilité d'opérer un panachage entre le droit français et le droit espagnol pour différentes obligations de la convention pourrait engendrer certaines difficultés d'application. Une telle hypothèse a été expressément mentionnée dans le commentaire du Traité rédigé par les services du Ministre des Administrations publiques (ci-après MAP) (37), alors même que l'on aurait pu penser que l'article 4 impliquait le choix d'un droit unique. Cette faculté de panachage pourrait être utilisée lorsque la convention comporte différentes obligations, certaines devant être mises en œuvre en France par les collectivités françaises alors que d'autres seraient exécutées

(35) Cf. article 4, § 6 de ce Traité.

(36) Une telle précision ne ressort pourtant pas expressément de la convention relative au consorcio Bidassoa Txingudi cf. notre commentaire précité.

(37) Cf. commentaire précité p. 39.

en Espagne par les entités territoriales espagnoles. Dans un tel cas de figure les parties contractantes pourraient décider que les obligations des entités françaises devraient se faire selon le droit français et les obligations des collectivités espagnoles selon le droit espagnol.

Cette éventualité est écartée dès lors qu'un organisme de coopération transfrontalière est créé entre les parties. Dans ce cas, l'article 6 du traité précise que le droit applicable est celui de l'Etat du siège et de la catégorie d'organisme à laquelle il appartient. Cette solution est logique. Les organismes de coopération français dont le siège est en France se verront appliquer le droit français. A l'inverse, les organismes de coopération espagnols et dont le siège sera en Espagne dépendront du droit espagnol. Seule la critique relative au morcellement du droit public espagnol entre les différentes Communautés autonomes retrouve ici toute sa force.

Le Traité contient également des dispositions particulières relatives aux conventions prévoyant la passation de marchés publics. Selon l'article 8 al. 1 cette passation doit être soumise au droit de la collectivité qui en assume la responsabilité, soit au droit de l'organisme de coopération qui en la responsabilité (38). La relation contractuelle se fera entre une seule collectivité ou un seul organisme, et le fournisseur. En outre, ce mécanisme évite que l'autorité contractante applique la législation contractuelle d'un pays dont elle ne relève pas.

La règle édictée à l'article 8 al. 1 aurait également pour objectif d'éviter que les marchés publics frontaliers aboutissent à des situations de dumping en permettant aux parties contractantes de choisir le droit national qui leur serait le plus favorable (39).

Les autres alinéas de l'article 8 apportent des garanties supplémentaires. L'article 8 al. 2 précise que la convention de coopération doit dans tous les cas mentionner les obligations qui sont imposées par le droit interne aux collectivités territoriales lors de leur passation de marchés publics. Il s'agit des règles de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises, règles qui sont susceptibles de varier en fonction de la nature de l'opération et de son coût. Cette règle tend à entourer la passation des marchés publics d'une sécurité juridique maximum, en forçant les parties contractantes à faire connaître les points sensibles de leur législation interne. Les domaines dans lesquels il existe une obligation d'information entre les parties sont en particulier ceux qui font l'objet d'une réglementation cadre communautaire. On pense en priorité aux directives

(38) Une telle règle se retrouve également dans le cadre du Traité de Karlsruhe cf. art. 6.

(39) En ce sens cf. commentaire précité du MAP p. 40.

communautaires sur les marchés publics (40) qui ont pour objectif d'assurer la libre concurrence dans la passation de marchés d'importance communautaire.

Le caractère cadre de cette réglementation communautaire explique qu'en pratique les obligations relatives aux marchés publics puissent être différentes entre les deux Etats. Dans ce cas le dernier alinéa précise que les collectivités territoriales «prennent, sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces contrats ou marchés publics, des mesures utiles pour permettre à chacune d'entre elles de respecter ses obligations dans les matières prévues ci-dessus dans le droit de la Partie contractante dont elles relèvent».

La nature des «mesures utiles» que devront prendre les collectivités territoriales peut être variable. Il pourrait simplement s'agir de fournir certains documents nécessaires au contrôle du marché public dans l'Etat de l'entité responsable du marché. En l'absence d'indications précises dans le texte même du Traité, il pourrait être souhaitable que la convention de coopération précise elle — même ce que l'on doit entendre par mesures utiles au sens de l'article 8 dernier alinéa.

1.2.1.2. *Les procédures particulières de conclusion des conventions de coopération transfrontalière*

L'article 3 § 3 précise que les conventions de coopération «sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de la Partie contractante dont elle relève.»

Les procédures établies dans les deux Etats comportent deux étapes essentielles. La convention doit faire l'objet d'une transmission à un organe étatique et ensuite d'une publication. La transmission a pour principal objectif de vérifier que les conventions respectent bien le droit national et les engagements internationaux des deux Etats. De son côté, la publication de la convention assure la transparence du développement de la coopération transfrontalière.

Les modalités de ces deux étapes varient selon les deux Etats.

(40) Cf. La réglementation communautaire actuelle des marchés publics reposent sur six directives, cf. directive 93/36 du 14 juin 1993 relative à la passation des marchés de fournitures dans les marchés traditionnels, la directive 93/37 relative à la passation de marchés de travaux dans les secteurs traditionnels, la directive 92/50 du 18 juin 1992 relative à la passation de service dans les secteurs traditionnels, la directive 93/30 du 14 juin 1993 relative à la passation de marchés de fournitures de travaux et de services dans les secteurs des opérateurs de réseaux, la directive 89/665 du 21 décembre 1989 relative à la sanction du non respect des obligations dans la passation des marchés de toutes catégories. Sur la réglementation communautaire des marchés publics locaux cf. P. BRUNELLI, *Marchés publics et Union européenne; nouvelles règles communautaires*, Edition continent Europe, 1995.

En France, la transmission doit se faire auprès du Préfet (41) dans les mêmes conditions que celle relative au contrôle de la légalité des actes des collectivités françaises (42). Ce dernier pourra dans les deux mois de la transmission déférer la convention au tribunal administratif s'il estime qu'elle est contraire à la légalité (43).

En Espagne, les projets de conventions transfrontalières doivent faire l'objet d'une communication préalable au Secrétaire d'Etat pour les administrations territoriales (SEAT) du Ministre des administrations publiques (MAP) (44). L'accord de l'administration étatique est considéré comme acquis si aucune objection n'est formulée dans le délai d'un mois par rapport à la date de la réception du projet de convention transfrontalière.

Les deux procédures ont la même signification. La transmission au Préfet a pour effet de permettre l'entrée en vigueur immédiate de la convention. D'un côté le décret royal 1317/1997 précise que « les conventions souscrites qui auront respecté la condition de communication prendront effet entre les entités territoriales concernées dès la signature, sauf si elles ont établi autre chose ».

Les procédures internes soumettent les conventions de coopération à publication. En France cette publication devra se faire dans les conditions de droit commun, c'est à dire par voie d'affichage et de publication au recueil des actes administratifs. En Espagne, la publication se fera au journal officiel de l'Etat (45). Dans les deux pays la publication rend la convention pleinement exécutoire. La convention devient ainsi opposable aux tiers.

1.2.2. *Autres précisions*

L'article 10 du Traité prévoit la nullité des conventions contraires au Traité. Cette nullité devra être « déclarée conformément au droit interne de la partie contractante dont le droit est applicable ». Si le droit applicable est

(41) Plusieurs cas de figures peuvent se présenter selon que les parties françaises contractantes relèvent ou non du même Préfet. Pour plus de détails sur ces formalités cf. circulaire précitée du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que du Ministre des affaires étrangères, du 26 mai 1994, circulaire publiée dans le rapport du Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales annexe VI-1 sp. p. 10.

(42) Cf. Article L-1112-1 du code général des collectivités territoriales.

(43) La circulaire précitée du 26 mai 1994 précise que le préfet devra tout particulièrement vérifier que :

— la convention ne contient aucune disposition ne relevant pas de la compétence de la ou les collectivités françaises concernées,

— le signataire français a bien été autorisé à conclure la convention par une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement concerné. Cette délibération doit d'ailleurs être annexé au texte de la Convention transmis au Préfet.

— La convention a bien été signée par l'ensemble des parties contractantes.

(44) Les particularités du droit de l'Etat autonome espagnol ont rendu nécessaire l'introduction de ces règles à travers trois textes différents le décret royal 1317/1997 du 1^{er} août 1997 (BOE 29 août 1997), un accord de la conférence pour les affaires européennes (BOE 12 décembre 1997) et un accord de la commission nationale d'administration locale, (BOE 1^{er} décembre 1997).

(45) Le BOE.

le droit espagnol, les personnes désirant obtenir la nullité de l'accord devront saisir les tribunaux de la juridiction contentieuse administrative en utilisant les règles de procédures espagnoles. A l'inverse, si le droit français est le droit applicable la juridiction à saisir sera la juridiction de l'ordre administratif compétente en raison du litige.

Cette règle ne couvre pas le cas particulier où le droit applicable est à la fois le droit français et le droit espagnol. Dans cette hypothèse, la juridiction à saisir et les règles de procédure à suivre seront celles de l'ordre juridique espagnol si selon le requérant la cause de la nullité est à rechercher dans le comportement de l'entité espagnole et inversement.

Une fois la nullité déclarée par le juge compétent, l'Etat dans lequel la décision a été rendue doit en informer le plus rapidement l'autre Partie contractante. Dans le cas espagnol, il appartiendra à l'entité territoriale condamnée de le faire savoir à l'administration générale de l'Etat et plus exactement au Ministre des administrations publiques. Ce dernier devra se mettre en contact avec le gouvernement français (46). Aucune procédure similaire ne semble avoir été envisagée du côté français.

La question de la responsabilité est abordée à l'article 4 et à l'article 9 du traité. La première disposition établit une sorte de règle générale selon laquelle «les conventions n'engagent que les collectivités territoriales signataires». Cette règle désormais classique (47) constitue la contrepartie de la consécration de la compétence des collectivités territoriales pour signer des conventions. Dès lors que cette compétence ne fait pas interférence avec la compétence internationale des Etats, il n'y a aucune raison que ceux-ci soient considérés comme responsables du comportement de leurs collectivités infraétatiques même à titre subsidiaire. Le régime des conventions de coopération transfrontalière est ainsi clairement dissocié du droit international.

Cela implique que toute personne subissant des dommages en raison de l'exécution d'une convention de coopération transfrontalière devra directement intenter une action en responsabilité contre les collectivités territoriales concernées.

L'article 9 ajoute une règle spéciale selon laquelle «lors de l'exécution des conventions les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière ou, à défaut du bénéfice qu'elles ont tiré de cette coopération». Cette règle s'applique dans le cas où la convention donne naissance à un organisme transfrontalier. Elle repose sur l'idée d'un partage des risques en fonction des engagements financiers de chacune des collectivités.

(46) En ce sens cf. commentaire précité du Traité de Bayonne fait par le MAP, sp. p. 43.

(47) Cette règle se retrouve tant dans le Traité franco-italien que dans celui de Karlsruhe. Elle a été également adoptée dans le cadre du protocole additionnel n° 1 à la Convention de Madrid.

En pratique, cette règle invite les parties contractantes à adopter des règles plus précises en matière de responsabilité dans le cadre de leurs conventions. Il s'agira en particulier de prévoir quelles seront dans chaque cas les modalités de la responsabilité envers les tiers (48).

1.3. — *La mise en place d'outils institutionnels pour développer la coopération transfrontalière*

Le Traité de Bayonne met en place deux types d'outils institutionnels pour développer la coopération transfrontalière. En premier lieu, il contient un certain nombre de dispositions relatives aux types d'organismes que les collectivités territoriales peuvent utiliser pour mener leurs opérations de coopération transfrontalière. En second lieu, le Traité prévoit la création d'une Commission franco-espagnole de coopération transfrontalière dont il faudra préciser les caractéristiques et les missions.

1.3.1. *Les organismes de coopération transfrontalière*

Les dispositions du Traité de Bayonne comportent des dispositions relatives à deux types différents de structures transfrontalières pouvant être utilisées par les collectivités territoriales.

Les entités infraétatiques ont la possibilité de recourir à des organes transfrontaliers dotés ou non de la personnalité juridique. Cette seconde hypothèse est expressément envisagée à l'article 7 du Traité, qui précise que :

« Les collectivités territoriales peuvent créer des organes communs, sans personnalité juridique, pour étudier des questions d'intérêt mutuel, formuler des propositions de coopération aux collectivités territoriales qui les composent et encourager l'adoption par celles-ci des mesures nécessaires pour mettre en œuvre les solutions envisagées.

Ces organes communs ne peuvent adopter de résolutions contraignantes ni pour leurs membres ni pour les tiers. »

Cette catégorie d'organisme transfrontalier ne retiendra pas notre attention dans la mesure où la possibilité d'en créer ne constitue en rien un apport du Traité de Bayonne. Comme le précisait le député et ancien président du Comité des régions, M. J. Blanc, il s'agit là « *de la reconnaissance de structures telle que la Communauté de travail des Pyrénées, qui pourront perdurer dans leur état présent ou être transformées en instrument ad hoc comme l'envisage également le présent traité* » (49). A nos yeux le simple fait que l'article 7 permette une reconnaissance politique de structures antérieures au Traité démontre l'inutilité pratique de cette disposition. C'est

(48) En ce sens cf. commentaire précité du Traité de Bayonne fait par le MAP, sp. p. 42.

(49) Cf. Rapport Blanc n° 3161, p. 13.

pourquoi nous nous concentrerons sur l'aspect novateur du Traité de Bayonne. Il s'agit des différentes structures ayant la personnalité juridique qui peuvent servir de support aux opérations de coopération transfrontalière. Le Traité envisage ces structures sous deux angles.

En premier lieu, l'article 5 dresse la liste d'organismes connus dans le droit interne de chacun de ces deux Etats et qui désormais pourront être utilisés par les collectivités territoriales pour mener des opérations de coopération transfrontalière.

En second lieu, l'article 6 édicte une sorte de réglementation commune à ces structures lorsqu'elles seront employées dans contexte de coopération transfrontalière.

1.3.1.1. *Les structures mises à la disposition des collectivités frontalières*

La liste inscrite à l'article 5 du Traité couvre deux hypothèses :

- celle où les entités territoriales créent un nouvel organisme transfrontalier entre elles
- celle où les entités territoriales d'un Etat entendent participer à des groupements déjà constitués dans l'autre Etat afin de mener conjointement des opérations de coopération transfrontalière.

Dans ces deux cas les organismes de droit interne pouvant être utilisés dans le cadre d'opération de coopération transfrontalière sont d'une part le groupement d'intérêt public transfrontalier et la société d'économie mixte locale français et d'autre part le consorcio espagnol. Le choix de ces structures s'explique si l'on prend en compte que chacune d'entre elle a été conçue en droit interne pour la réalisation de certaines formes de coopération entre les collectivités publiques territoriales et/ ou leurs établissements publics.

Le groupement d'intérêt public a été institué afin de permettre une coopération entre personnes morales « *en vue d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif ou de mettre en commun les moyens nécessaires à l'exercice de telles activités* » (50). Il s'agit de l'unique structure de droit français permettant d'associer toutes les personnes morales de droit public : Etat, collectivités territoriales, établissements publics nationaux et locaux. Cette structure autorise également la collaboration de l'ensemble de ces collectivités publiques avec des personnes morales de droit privé que celles-ci aient ou non un but lucratif. Le groupement d'intérêt public est ainsi une structure de coopération qui permet d'éviter aux personnes morales de recourir à des structures privées, telles que l'association ou le

(50) Expression empruntée à l'article 1^{er} de l'avant-projet de loi relatif au groupement d'intérêt public, avant-projet inclus dans l'étude du Conseil d'Etat sur les groupements d'intérêt public, *La documentation française*, Paris, 1997, sp. p. 61. Cette étude comporte une liste bibliographiques importantes sur la structure du groupement d'intérêt public.

groupement d'intérêt économique, pour la réalisation de mission de service public. Les domaines privilégiés des groupement d'intérêt public sont la recherche (51), l'enseignement supérieur, l'action sanitaire et sociale (...).

La société d'économie mixte locale (52) est une société commerciale à majorité de capital public. Il s'agit d'une structure permettant la coopération entre les entités locales françaises (communes, départements, régions et leurs groupements), et au moins une personne privée voire d'autres personnes publiques «pour réaliser des opérations d'aménagements, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour toute autre activité d'intérêt général.» (53) Ainsi, les sociétés d'économie mixte locales constituent pour les collectivités territoriales un mode d'intervention original qui met au service de l'intérêt général, l'efficacité de la gestion privée (54). En 1997, il existait 1325 sociétés d'économie mixte locales en France. La majorité de celles-ci se consacrant à l'exploitation de services publics locaux. L'utilité des sociétés d'économie mixte locales dans le contexte transfrontalier franco-espagnol peut être soulignée si l'on prend en compte qu'en France la majorité des palais d'exposition sont animés par des sociétés d'économie mixte locales et que les sociétés d'économie mixte locales gèrent 33 % du domaine skiable français (55). L'unique SEML transfrontalière franco-espagnole concerne d'ailleurs ce dernier secteur. Depuis 1998, la commune espagnole de Bielsa (Aragon) participe à la SEML d'Aragnouet Piau Engaly qui gère au titre d'une convention d'affermage les remontées mécaniques de la station de ski de Piau Engaly (département des Hautes pyrénées). Cette SEML créée en 1984, dispose aujourd'hui d'un capital de 250 000 frs, 59 % des parts état détenues par la commune d'Aragnouet et 1 % par la commune espagnole de Bielsa. Il s'agit donc d'une participation plutôt symbolique.

Le consorcio espagnol (56) est une structure de coopération interadministrative à géométrie variable. Il peut s'agir d'une coopération entre :

(51) Ex : le CNRS (Centre national de la recherche scientifique).

(52) Sur cette structure cf. Cl. DEVES et J.F. BIZET, *Les sociétés d'économie mixtes locales*, Collectivités territoriales, Economica 1991 ; Th. SUR, Cl. GRANGE, M.A. RENOUX, «Les SEML», Ed. Moniteur, 1990, Economie mixte locale *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, *Cahier du CNFPT*, n° 47 avril 1996.

(53) Cf. Art. L-1521-1 du code général des collectivités territoriales.

(54) En ce sens cf. La charte de déontologie des SEM adhérentes à la Fédération nationale des Sociétés d'économie mixte adoptée par le congrès, à Lyon le 7 décembre 1995.

(55) Toutes ces informations sont disponibles sur le serveur de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte locales cf. <http://www.fnsem>.

(56) Sur cette structure cf. 1°) Travaux antérieurs à la LRBL de 1985 : MARTIN MATEO, *Los consorcios locales*, IEAL Madrid 1970 ; MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, J.L., *Los consorcios en el derecho español (análisis de su naturaleza jurídica)* IEAL Madrid 1974 ; TORIBIO LESMES, M., «El consorcio local español», *R.E.V.L.*, 194, 1977 ; LOPEZ PELLICER, JOSE A., *El consorcio urbanístico*, Abella Madrid 1984. 2°) Travaux postérieurs à la LRBL : *AAVV Jornadas de Estudios sobre consorcios locales*, CEMCI Granada 1995 ; CASTILLO BLANCO, F.A., «Los consorcios de entidades locales : análisis y valorización a la luz de la nueva legislación de régimen local», *R.A.P.*, n° 124, janv-avril 1991, p. 397 ; MARTIN MATEO, «Los consorcios Locales : una institución en auge»,

- entités locales d'une même Communauté autonome,
- entités locales et administrations autonomiques
- entités locales, administrations autonomiques et administrations nationales
- administrations nationales et autonomiques.

Enfin, le consorcio comprend la coopération entre chacune des entités précitées et des entités privées sans but lucratif qui poursuivent des buts d'intérêts publics concurrents de ceux des collectivités territoriales. Tout comme le groupement d'intérêt public français il s'agit de l'une des rares structures permettant la coopération entre l'ensemble des collectivités publiques territoriales et locales sans pour autant exclure la participation d'entités privées. Autre point commun (57), le consorcio est doté d'une personnalité juridique que les auteurs considèrent comme relevant du droit public (58). Enfin, certains domaines privilégiés du consorcio sont relativement similaires à ceux du groupement d'intérêt public. On pensera en priorité à l'enseignement supérieur et la recherche (59). La comparaison s'arrête là car le régime du consorcio est beaucoup plus souple que celui du groupement français d'intérêt public comme nous le verrons ultérieurement.

Le consorcio Bidassoa Txingudi constitue actuellement l'unique consorcio transfrontalier créé en application du Traité de Bayonne. Il institutionnalise une coopération entre la ville française d'Hendaye et les villes basques d'Irun et de Fontarrable. Ce consorcio exclusivement communal est

R.A.P., n° 129 Sept-décem. 1992, p. 7; MARTIN MATEO, *Entes locales complejos Tivium Madrid*, 1987; P. MENENDEZ, «Reflexiones institucionales sobre los consorcios», VVAA La protección jurídica del Ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) *Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, coordinada por L. MARTIN RETORTILLO, Civitas, Madrid 1993, Tome III, p. 1993; E. NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, Barcelona, 1997; E. NIETO GARRIDO, «El consorcio como instrumento de cooperación administrativa», *REALA*, n° 70, avril-juin 1996, p. 327; E. PEREZ PEREZ, «El consorcio real en el Derecho positivo español», *MOPU*, Madrid 1986; R. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios locales*, Civitas Madrid 1997, pp. 214-227.

(57) Nous sommes conscients du fait qu'il subsiste en France un débat quant à la nature publique ou privée du groupement d'intérêt public cf. sur ce point le rapport précité du Conseil d'Etat, sp. p. 41. La juridiction administrative suprême tend néanmoins à privilégier la conception selon laquelle le groupement d'intérêt public constitue une personne morale de droit public. Cf. en ce sens la proposition faite par le Conseil d'Etat p. 61.

(58) Comme en France à propos du groupement d'intérêt public, la législation espagnole ne précise pas explicitement la nature publique ou privée du consorcio. La doctrine majoritaire estime cependant que le consorcio constitue une personne morale de droit public y compris lorsqu'il comporte des entités privées à but non lucratif. En ce sens cf. par exemple, ouvrage précité de R. SOSA WAGNER, sp. p. 216 ou encore M. REBOLLO PUIG, *los consorcios entes locales como forma de cooperación*, Anuario del gobierno local 1997, sp. p. 246.

(59) Cf. par exemple le consorcio catalan de l'institut universitaire d'Etudes européennes créée en 1985. Ce consorcio est intégré par la Généralité (notamment par la participation d'un autre consorcio qui est le Patronat Català pro Europa) et l'Université autonome de Barcelone. Il existe également de nombreux consorcio dans le domaine de la culture, (Ex : consorcio relatif au musée d'art contemporain de Barcelone ou au théâtre Liceu...) du sport (Ex : comité pour l'organisation des Jeux Olympiques de Barcelone de 1992), de la réalisation d'ouvrage publics, des transports publics (...) Pour d'autres exemples cf. MARTIN MATEO, «Los consorcios Locales : una institución en auge», *R.A.P.* n° 129 Sept-décem. 1992, p. 7, sp. pp. 14 et s.

susceptible d'intervenir dans les secteurs du tourisme, de la culture, du développement économique et le social (60).

Les structures proposées par le droit français font l'objet de dispositions particulières introduites dans le code général des collectivités territoriales. Ces dispositions apportent des modifications aux régimes du groupement d'intérêt public et de la société d'économie mixte locale lorsqu'ils sont utilisés comme support à des opérations de coopération transfrontalière. Ainsi, la loi de 1992 met en place deux types de groupement d'intérêt public :

- Les groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière « créés 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 intéressant les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne » (61).
- Les groupements « créés pour exercer pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain ». (62)

De telles précautions n'ont pas été prises dans l'ordre juridique espagnol. Le régime du consorcio transfrontalier devrait être identique à celui des consorcios créés dans un contexte purement de droit interne.

Il nous faut désormais préciser la réglementation commune aux structures édictée par le Traité.

1.3.1.2. *La réglementation commune aux structures dotées de la personnalité juridique*

Le Traité pose un certain nombre de principes qui s'imposent à chaque structure quel que soit son régime en droit interne. Le premier volet de cette réglementation commune concerne la détermination du droit applicable à l'organisme de coopération transfrontalière. Le Traité aborde ensuite le contenu des statuts de l'organe transfrontalier, statuts qui doivent être annexés à la convention de coopération transfrontalière.

(60) Cf. notre ouvrage, «Le consorcio Bidassoa Txingudi : premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales », *Quaderns de Treball*, n° 32 de l'Institut d'Universitari d'Estudis Europeus de L'Université autonome de Barcelone, Barcelone 1999.

(61) Sur ce type de groupement d'intérêt public cf. l'article F. BENOÎT-ROHMER, «Les groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière», in *Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses Universitaires de Strasbourg, 1995, sp. p. 247 cf. également C. AUTEIXIER, «Commentaire de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale : participation d'autorités locales appartenant à un Etat membre de la Communauté européenne à des groupements d'intérêt public», *R.F.D.A.*, n° 419, 1993.

(62) Cf. Article L-1112-2 et L-111-3 du code général des collectivités territoriales.

1.3.1.2.1. *Le droit applicable*

Le droit applicable à l'organisme transfrontalier est celui qui correspond à sa catégorie et à l'Etat dans lequel il a son siège. Il s'agit d'une solution qui a tendance à devenir classique dans le droit de la coopération transfrontalière. (63) Appliquée dans le contexte du Traité de Bayonne cela signifie que le groupement d'intérêt public transfrontalier et la société d'économie mixte locale transfrontalière seront soumis au droit français. La création d'un consorcio impliquera l'application du droit espagnol.

La réglementation du groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière et celle de la société d'économie mixte locale ne pose pas de problèmes particuliers. Le régime du groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière résulte de la confrontation des dispositions de l'article 21 de loi d'orientation et de programme pour la recherche et le développement technologique en France du 15 juillet 1982 (64) et de l'article 133 de loi du 6 février 1992 (65). Le premier texte comporte un certain nombre de dispositions générales relatives aux groupements d'intérêt public alors que le second prévoit certaines modalités particulières pour les groupements d'intérêt public utilisés dans le cadre de la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises. La circulaire du 16 juin 1994 édictée par le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que le Ministre du budget vient compléter ce dispositif en apportant d'utiles précisions sur le régime du groupement d'intérêt public transfrontalier (66).

De la même manière le régime de la société d'économie mixte locale transfrontalière découle de la combinaison d'un certain nombre de textes qu'il convient de citer. Il s'agit de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 relative aux sociétés anonymes sous réserve des dispositions spécifiques de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 et de la loi du 6 février 1992 dans ses dispositions relatives à la coopération décentralisée.

La teneur des conditions supplémentaires exigées par le droit interne tant pour la création de société d'économie mixte locale que de groupement d'intérêt public transfrontaliers sera évoquée ultérieurement car elle permet d'illustrer certaines ambiguïtés juridiques du Traité.

(63) Cf. Traité de Karlsruhe, et le Protocole n° 1 additionnel à la Convention de Madrid.

(64) Selon cette disposition «les GIP dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pour une durée limitée, des activités de recherche ou de développement technologique gérer des équipements d'intérêts commun nécessaires à leur activités».

(65) Cette disposition a été introduite à l'article L-1112-3 et L-1112-4 du code général des collectivités territoriales.

(66) Cette circulaire est publiée en annexe VI-2 du rapport de mars 1996 du Délégué à l'action extérieure des collectivités locales.

La détermination du droit applicable au consorcio espagnol appelle plus de commentaire tant la réglementation de cette structure est fonction des types de collectivités territoriales qui la composent.

S'il s'agit d'un consorcio incluant au moins une entité locale, le droit applicable découlera d'une part de la législation nationale cadre en matière de régime local (67) et de la législation autonome d'application prise par la Communauté autonome à laquelle l'entité locale appartient. Si le consorcio a été formé par une Communauté autonome et qu'il ne comprend aucune entité locale, aucune administration de l'Etat, le droit applicable sera celui de cette Communauté autonome. Si le consorcio est composé d'une Communauté autonome et d'une administration de l'Etat sans la participation d'entités locales, le régime applicable sera celui de la loi 30/1992 sur le régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune (68).

Ainsi, la détermination du droit applicable au consorcio passe par une analyse au cas par cas (69). Cette circonstance ne permet pas de démontrer d'une manière générale la souplesse du régime de cette structure. Aussi choisira-t-on ici de s'appuyer sur la réglementation catalane du consorcio. Deux raisons principales ont guidé ce choix. La réglementation du consorcio en Catalogne semble être l'une des plus complète. Des statistiques tendent à faire de la Catalogne, la Communauté autonome dans laquelle il existe le plus grand nombre de consorcios. Au dernier recensement du service de l'administration locale de la Catalogne, il en existerait 117 (70).

En Catalogne, le régime du consorcio est principalement fixé par les articles 252 à 255 de la loi 8/1987 du 15 avril relative au régime municipal et local de la Catalogne et les articles 312 à 324 du règlement n° 179 du 13 juin 1995 relatif aux activités et services des institutions locales. (71)

(67) Cf. Loi 7/1985 du 2 avril, loi régissant le fondement du régime local (LRBRL) et le décret royal législatif 781/1986 du 18 avril, portant approbation du texte remanié des dispositions en vigueur en matière de régime local. Cf. en particulier l'article 57 et 87 de la LRBRL.

(68) Cf. article 7 de cette loi qui précise que «lorsque la gestion d'un accord [il s'agit d'accord de collaboration entre le gouvernement de l'Etat et les organes des gouvernements des Communautés autonomes] rend nécessaire la création d'une organisation commune, celle-ci pourra prendre la forme d'un consorcio doté de la personnalité juridique».

(69) Pour une illustration cf. notre commentaire précité du consorcio Bidassoa Txingudi.

(70) Ce chiffre date de septembre 1997. Il ne prend pas en compte la décision récente de créer un consorcio pour l'organisation du forum 2004 sur la Culture qui aura lieu à Barcelone et dont la presse locale s'est fait l'écho cf. *El País* Edition de Catalogne, 1^{er} septembre 1998 p.1 et 3. A titre comparatif, l'Andalousie, autre Communauté autonome qui compte un grand nombre de consorcio n'en disposerait que d'une cinquantaine. En ce sens cf. F. LOPEZ MENUDO, «Servicios municipales y gestión consorciada», in *AA VV Jornadas de Estudios sobre consorcios locales*, CEMCI Granada 1995.

(71) Cf. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalogne* du 23 juin 1995 n° 2066 p. 4744. Pour un commentaire de ces dispositions cf. P.A. ALSINA GISPERT, «Els consorcis en el Reglament d'obres activitat i serveis», in *Dret Local Ordeances*, activitats i serveis públics coordinador T. FONT I LLOVET, Marcial Pons Barcelone, 1998, p. 425 cf. également dans le même ouvrage l'article de M. TIMON HERRERO, *els consorcis com a administració instrumental mixta*, p. 451. J.A. PEREZ TORRENTE, «Els consorcis», in *Autonomies*, n° 21, décembre 1996, p. 49.

Selon ces dispositions la création d'un consorcio demande principalement un accord entre les futurs membres, et la rédaction de statuts. Ces deux conditions semblent couvertes par l'exigence dans le Traité de Bayonne de la signature d'une convention de coopération à laquelle les statuts de l'organisme transfrontalier doivent être annexés. Ainsi, la mise en place d'un consorcio transfrontalier devrait simplement impliquer une procédure parallèle de publicité au Bulletin officiel de la province voire de la Généralité annonçant la décision de créer cette structure. Enfin la communication préalable du projet de convention à l'administration de l'Etat devrait se conclure par une transmission de la Convention, de l'accord des membres du consorcio, des statuts et de l'acte de constitution à la direction générale de l'administration locale de la Generalitat pour permettre l'inscription du consorcio dans la section complémentaire du registre des entités locales de Catalogne.

En dehors de ces formalités constitutives, le régime du consorcio c'est à dire les caractéristiques de son régime organique, fonctionnel et financier seront fixés dans les statuts. Il faut souligner que le contenu minimum du statut des consorcios selon la réglementation catalane est couvert par le contenu minimum des organismes de coopération transfrontalière tel qu'il est fixé dans le Traité de Bayonne.

1.3.1.2.2. *Les statuts*

Le Traité contient ensuite une réglementation commune relative aux statuts des organismes transfrontaliers. L'article 6 comprend une définition minimale du contenu des statuts de ces organismes qui doivent être annexés à la convention de coopération. Les points devant être obligatoirement traités par les statuts sont :

1. La dénomination, le lieu, le siège, la durée et le droit par lequel il est régi;
2. La zone géographique concernée par cet organisme;
3. L'objet précis et les missions qui sont dévolus à cet organisme par les collectivités territoriales qui y participent;
4. La composition des organes de décisions et de direction, les modalités de représentation des collectivités territoriales qui y participent, le mode de désignation de leurs représentants;
5. Le régime des relations de l'organisme avec les collectivités locales qui y participent;
6. Les modalités de fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel;
7. Les règles budgétaires et comptables applicables;
8. Le mode de financement des activités;
9. Les modalités de modification des conditions initiales de fonctionnement, d'adhésion ou de retrait de membres ainsi que de dissolution.

Le régime financier, point devant être obligatoirement précisé dans les statuts, emporte quelques observations. Le Traité a tenu à préciser que l'organisme transfrontalier ne peut pas établir ou percevoir des prélèvements de nature fiscale. Il est simplement financé par des participations budgétaires de ses membres ou par des recettes perçues en contrepartie des services qu'il rend. Par ailleurs, bien qu'uniquement assujetti au contrôle financier de l'une des parties contractantes, l'organisme doit répondre aux demandes d'information émanant des autorités chargées du contrôle financier de l'autre Partie contractante.

Enfin, le Traité comporte des précisions quant au régime linguistique des statuts et délibérations des organismes. Ces derniers devront être rédigés dans les langues prescrites par le droit interne de chacune des parties contractantes. Cela impliquera l'usage du basque et du catalan lorsque les collectivités françaises voudront mettre en place un organisme frontalier avec des entités territoriales de ces deux Communautés autonomes.

1.3.2. *La commission franco-espagnole de coopération transfrontalière*

La décision de principe relative à la création de la commission franco-espagnole relève d'un échange de lettres entre les deux gouvernements fait à Poix le 21 octobre 1994 (72). L'article 11 du Traité de Bayonne se contente de reproduire l'essentiel du contenu de cet échange de lettres tant en ce qui concerne la composition que les missions de la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière.

Cette commission composée de 6 représentants par Etat membre assure une première fonction générale de suivi de l'application du Traité de Bayonne qui comporte deux missions principales :

- «échanger des informations entre les Parties contractantes sur les initiatives des collectivités territoriales en application de ce Traité;(...)
- rendre compte annuellement aux Parties de l'application de ce Traité»;

Cette Commission dispose également d'autres missions qui en font un organe d'assistance et d'expertise de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole. La Commission doit :

- «étudier les problèmes ayant attiré à l'application de ce Traité qui lui seront soumis et formuler des propositions pour les résoudre;
- faire toute proposition visant à améliorer ce Traité; (...)
- examiner toute autre question que les Parties lui confieraient entrant dans le champ d'application de ce Traité.»

L'avant dernier alinéa de l'article 11 donne une précision quant au domaine privilégié de l'assistance que la Commission doit fournir aux col-

(72) Cet échange de lettre a été publié par le décret n° 95-261 du 3 mars 1995 cf. *J.O.R.F.* du 10 mars 1995.

lectivités territoriales. La Commission devra particulièrement s'attacher à aplanir les difficultés que pourraient rencontrer certaines initiatives des collectivités infraétatiques en raison d'une répartition des compétences différentes à l'intérieur des deux ordres juridiques nationaux. Ainsi, la commission est conçue comme un lieu de concertation entre les différents niveaux (gouvernements, entités locales et territoriales) devant permettre d'arriver à des solutions adaptées à chaque cas de figure particulier.

Le rôle de la Commission ne sera pas aisé. En effet, le traité de Bayonne comporte de nombreuses ambiguïtés auxquelles la Commission devra se confronter. Ces ambiguïtés relativisent les apports du Traité de Bayonne.

2. — LES AMBIGUÏTÉS DU TRAITÉ DE BAYONNE

La lecture de l'article 2 révèle d'emblée deux types d'ambiguïtés. Selon cette disposition le champ d'application du Traité de Bayonne s'étend sur une zone comprenant :

- du côté français : les régions d'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon ainsi que les départements, communes et groupements compris dans ce territoire
- du côté espagnol les Communautés autonomes du Pays Basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne, leurs provinces, leurs Territoires Historiques et leurs communes ainsi que certains de leurs regroupements tels que les Comarcas (73), les aires métropolitaines (74), les syndicats de communes («Mancomunidades de municipios»).

Peut-on encore parler de coopération transfrontalière alors même que le Traité couvre une zone de plus ou moins 250 km à l'intérieur de chaque pays ? Cette question est d'autant plus pertinente qu'aux termes du Traité *«aucune condition de contiguïté n'est imposée si bien que des collectivités non frontalières peuvent conclure des accords de coopération ou y participer pourvu qu'elles soient incluses dans le périmètre général défini par le Traité»* (75). Par

(73) Sur cette entité cf. note 23.

(74) Ces aires métropolitaines sont créées par des lois autonomiques après consultation de l'Administration de l'Etat ainsi que des municipalités et des provinces (équivalent des départements en Espagne) concernées cf. article 43 de la loi cadre précitée sur le régime local. Notons que dans le cadre de la zone concernée par le Traité de Bayonne il existe seulement deux aires métropolitaines situées en Catalogne (cf. loi 7/87 du 4 avril). Il s'agit de l'organisme métropolitain de transport chargé des services de transport public de passagers (cf. art. 15.1. de la loi précitée) et de l'organisme métropolitain de services hydrauliques et de traitement des résidus chargés du service d'alimentation en eau et du traitement et évacuation des eaux ainsi que du traitement et de l'élimination des résidus.

(75) Originalité soulignée par le sénateur-rapporteur M. Alloncle cf. Rapport n° 132 du 11 décembre 1996 sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 (cité ci-après rapport Alloncle n° 132), p. 14.

exemple, le traité de Bayonne peut autoriser la signature d'une convention dite de coopération transfrontalière entre Montpellier et Barcelone.

A cette première ambiguïté d'ordre sémantique, s'ajoute le fait que le Traité ne concerne pas la frontière Pyrénéenne dans son entier. Une partie non négligeable a été exclue. Il s'agit de la Principauté d'Andorre. Comment apprécier cette omission alors même que la logique imposait de considérer l'isthme Pyrénéen dans sa totalité ?

Les autres types d'ambiguïtés dont souffre le Traité de Bayonne sont d'ordre juridiques. Il s'agira de démontrer les lacunes et les faiblesses de ce Traité qui font supposer que cet instrument ne permettra qu'un développement relatif de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière pyrénéenne.

Ces trois types d'ambiguïtés, celle liée à l'absence d'utilisation cohérente du concept de coopération transfrontalière, celle liée à l'absence de définition globale de la frontière Pyrénéenne et enfin celles qui sont d'ordre juridiques posent de réelles questions auxquelles les développements qui suivent tenteront de répondre.

2.1. — *L'ambiguïté sémantique du Traité de Bayonne*

Le Traité de Bayonne dont l'objet principal est de préciser le régime de la coopération transfrontalière entre certaines entités territoriales françaises et espagnoles se garde bien d'apporter une définition explicite de la notion de coopération transfrontalière. L'absence du bien fondé du recours au concept de coopération transfrontalière est néanmoins évidente si l'on examine le droit positif. Cette première étape incitera à analyser les raisons et la portée de l'utilisation incohérente de la notion de coopération transfrontalière.

2.1.1. *Absence d'utilisation cohérente du concept de coopération transfrontalière*

L'absence d'utilisation cohérente du concept de coopération transfrontalière apparaît immédiatement si l'on se réfère à la Convention cadre de Madrid, convention en application de laquelle le Traité de Bayonne a été adopté. L'article 2.1. de cette convention précise :

« Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les **rapports de voisinage** entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin. »

Le champ géographique du Traité de Bayonne va bien au delà des simples rapports de voisinage. La comparaison avec celui de l'Initiative

INTERREG IIA, l'initiative communautaire consacrée à la coopération transfrontalière, (76) renforce encore cette constatation. La zone couverte par le programme opérationnel franco-espagnol est largement inférieure à celle du Traité de Bayonne (77). Elle est limitée aux départements et provinces contigus à la frontière (78).

Le caractère démesuré du champ d'application du Traité de Bayonne est également flagrant si on le compare à celui du Traité franco-italien. Adopté peu de temps avant le Traité de Bayonne, le traité franco-italien couvre une zone de 25 km du côté italien (79). Des trois traités signés récemment par la France, le Traité de Bayonne constitue celui qui dispose du champ d'application le plus étendu (80).

L'absence de terminologie véritablement fixée pour décrire les relations des collectivités infraétatiques avec des collectivités étrangères (81) ne saurait complètement justifier l'utilisation incohérente du concept de coopération transfrontalière dans le cadre du Traité de Bayonne.

En France comme en Espagne la notion de coopération transfrontalière implique nécessairement un rapport de proximité. On en veut pour preuve les distinctions faites récemment par des circulaires administratives françaises relatives à l'interprétation de la loi du 6 février 1992. La doctrine gouvernementale française actuelle oppose trois concepts :

(76) Cf. Communication de la Commission JOCE du 1^{er} juillet 1994 C 180/60 à propos du volet INTERREG IIA.

(77) Cela comprend du côté français : les départements des Pyrénées Atlantiques, des Hautes Pyrénées, de la Haute Garonne, de l'Ariège et des Pyrénées Orientales et du côté espagnol la province de Guipuzcoa, de Navarre, de Huesca, de Lérida et de Gérone.

(78) Ajoutons cependant qu'il a été prévu que les aides allouées dans le cadre de l'initiative INTERREG IIA peuvent être attribuées à des mesures mises en œuvre dans des zones de NUTS III (départements en France et provinces en Espagne) situées à l'extérieur des zones visées ci-dessus, mais adjacentes à ces zones à condition que ces mesures impliquent un niveau élevé de coopération transfrontalière, et ne mobilisent pas, en règle générale, plus de 20 % de la dépense totale du programme. Même ce champ d'application élargi de l'initiative INTERREG IIA ne couvre pas l'ensemble du champ d'application du Traité de Bayonne.

(79) Cf. Article 2 du Traité. Ce chiffre correspond à la définition italienne de la zone frontalière en relation avec la Convention de Madrid. S'il n'existe pas définition universelle, l'espace frontalier ou la zone frontalière comprend le plus souvent un rayon qui peut varier entre de 10 à 50 km selon les États et les institutions (CEE, Conseil de l'Europe...) Sur ce point cf. C. RICQ, *Manuel de la coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales d'Europe*, 3^e Edition, Conseil de l'Europe, sp. pp. 11 et s.; M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière Recueil de l'Académie de droit international de La Haye*, 1993 VI, n° 243, p. 297 sp. p. 326.

(80) Selon le rapport du Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, le Traité de Karlsruhe couvre un diamètre de 400 km au centre de l'Europe de l'Ouest, cf. rapport de novembre 1996, p. 10.

(81) Les concepts de «coopération transfrontalière», «coopération décentralisée», «coopération interrégionale», «coopération interterritoriale», «coopération transfrontière», «actions ou relations extérieures» sont simultanément utilisés. Cf. N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques*, sp. p. 3; F. PETITVILLE, *la coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord Sud*, L'Harmattan Paris 1995, sp. pp. 18 et s. cf. rapport du Conseil économique et social présenté en 1992 par J. BILLET, *Les relations extérieures des régions et des collectivités locales en vue d'une amélioration des échanges économiques*.

- la notion générique de **coopération décentralisée** qui peut être «*définie comme la relation entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités étrangères. Cette coopération concerne aussi bien des initiatives communes à l'extérieur de la France que sur le territoire national dès lors que des collectivités territoriales étrangères y participent*» (82).
- la notion de **coopération transfrontalière**, «*implique une action de proximité entre des collectivités voisines de part et d'autre de la frontière. Elle a pour but notamment toute concertation visant à renforcer des rapports de voisinage entre les collectivités territoriales ou autorités territoriales, de promouvoir et de faciliter la coopération entre des collectivités territoriales de pays voisins placées en situation de proximité de part et d'autre d'une frontière commune*»
- la notion de **coopération interrégionale**, «*fait référence à la coopération entre des régions françaises et des régions de pays voisins (sans qu'elles soient nécessairement limitrophes). L'emploi de ces termes est lié notamment au développement de l'intervention régionale au sein de la C.E.*» (83).

Du côté espagnol, la coopération transfrontalière publique (84) comprend «*tout type d'action concertée entre des institutions publiques de deux (ou plusieurs) états voisins, appliquée dans des zones ou des territoires situés des deux côtés de la frontière dans le but de renforcer les relations de voisinage entre ces Etats et ces collectivités territoriales respectives par l'utilisation de tous les moyens de la coopération.*» (85) Quelle soit intergouvernementale ou entre collectivités infraétatiques cette coopération transfrontalière publique implique un élément de proximité (86).

Il faut donc rechercher ailleurs les raisons qui pourraient expliquer l'utilisation du concept de coopération transfrontalière dans un contexte plus large que celui communément admis.

(82) Cf. circulaire du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et du Ministère des Affaires étrangères, du 26 mai 1994 sur «la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères» publié en annexe VI-1 du rapport du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, mars 1996.

(83) Les notions de coopération transfrontalière et de coopération interrégionale par la Loi ATR, ont été précisées par la circulaire du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que du Ministère du budget du 16 juin 1994. Cette circulaire commente les dispositions relatives à la création d'un GIP à vocation transfrontalière et interrégionale, précise les procédures de constitution et propose un modèle de convention constitutive. Cette circulaire a été publiée au rapport du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, annexe VI-2, mars 1996.

(84) La coopération dite publique est opposée à celle dite privée qui correspond aux initiatives privées concertations de différents types incluant la création de forums, et de structures *ad hoc* comme les associations culturelles, les réseaux d'universités, les jumelages entre ordres professionnels, chambres de commerce et d'industrie, les groupements d'entreprises.

(85) Cf. Manuel PEREZ GONZALEZ, «*Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales*», in *Hacia un nuevo orden internacional público y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid Tecnos 1993, p. 545.

(86) En ce sens par ex. Antonio BLANC ALTEMIR, «*La cooperación transfronteriza en Europa : especial referencia al marco pirenaico*», *Afers internacional* n° 17, p. 37 sp. p. 39.

2.1.2. *Raisons susceptibles d'expliquer cette incohérence flagrante*

L'une des manières d'identifier les raisons qui sont susceptibles d'expliquer pourquoi le champ géographique du Traité de Bayonne a été arrêté de manière aussi extensive de part et d'autre de la frontière pourrait consister à rechercher l'intérêt qu'une telle définition peut présenter aux yeux des différents acteurs. Cette première démarche permet d'arriver à la conclusion que l'ampleur du champ d'application du Traité de Bayonne a été adaptée aux spécificités de la frontière franco-espagnole.

L'étendue du champ d'application du Traité de Bayonne prend en compte les caractéristiques orographiques et démographiques de cette frontière montagneuse. Les Pyrénées constituent une barrière naturelle entre les deux pays qui a rendu difficile l'implantation de noyaux importants de population dans la zone véritablement frontalière. La plupart des grandes agglomérations sont relativement éloignées de la frontière (87). Cela est particulièrement flagrant sur la façade méditerranéenne si l'on prend en compte que près de 60 km séparent la ville catalane de Figueras de la ville française de Perpignan. Seule l'existence de villes rapprochées sur la côte Basque (Irun, Fontarabie, Hendaye mais également Bayonne, Saint Sébastien) tend à relativiser ce constat de dépeuplement de la frontière franco-espagnole.

On peut aussi considérer que l'existence de la Communauté de travail des Pyrénées a fortement influencée la définition du champ d'application du Traité de Bayonne. Il est révélateur que l'ensemble des membres français et espagnols de cette association de coopération transfrontalière ont été intégrés dans le champ d'application du Traité de Bayonne. Cela se comprend dans la mesure où l'objectif du Traité de Bayonne est de créer un «**cadre juridique approprié**» (88) à la coopération transfrontalière malgré les différences de structures politiques et administratives des deux Etats. Le Traité devait ainsi se fonder sur la réalité de la coopération transfrontalière entre les deux Etats afin de permettre aux initiatives existantes de se développer dans de meilleures conditions.

Partant de là, l'incohérence de l'utilisation du concept de coopération transfrontalière dans le cadre du Traité de Bayonne réside dans la difficulté pour les rédacteurs de résoudre le dilemme auquel la réalité matérielle les avait confrontée.

Le contexte juridique interne leur imposait d'adopter un traité interétatique en vue de permettre l'application de la Convention de Madrid relative à la coopération transfrontalière au moment même où l'intensification des

(87) Cf. étude de la CFTC présenté par André VERNIER, *L'aménagement du territoire dans les régions frontalières* mars 1993, sp. pp. 174 et s. Cf. également pour une illustration sur la façade méditerranéenne l'étude de faisabilité en vue de création d'un EURES transfrontalier, OREQF Languedoc Roussillon, Commission européenne DG V décembre 1996, sp. pp. 26 et s.

(88) Cf. Préambule du Traité.

relations entre collectivités infraétatiques démontrait le caractère étriqué et inadapté de cette notion au regard de la frontière franco-espagnole. L'entrée de l'Espagne dans la Communauté, la mise en place d'un marché unique sans frontières sont autant de facteurs qui ont conduit à cette évolution des comportements des collectivités infraétatiques. Finalement, le Traité de Bayonne est victime de l'anachronisme de la Convention de Madrid au regard de la pression des faits. Il illustre de manière éclatante le retard du droit par rapport à la pratique.

La définition extensive du champ d'application du Traité de Bayonne doit alors s'analyser comme un compromis politique entre les gouvernements centraux et les représentants des collectivités infraétatiques concernées (89). Cette conception a permis d'équilibrer les compétences des différentes régions frontalières permettant ainsi aux communautés espagnoles de coopérer avec les régions françaises bénéficiant déjà du régime libéral de la loi de 1992. Pourtant aussi paradoxal que cela puisse paraître cette distorsion sémantique est à certains égards critiquable.

2.1.3. *Critique de cette distorsion sémantique*

Sous couvert de coopération transfrontalière le Traité de Bayonne permet la signature de conventions entre collectivités territoriales non contiguës. Cette circonstance tend à établir des discriminations entre les collectivités territoriales difficilement justifiables.

Le traité pourra autoriser la ville espagnole de Téruel (Aragon) à conclure une convention de « coopération transfrontalière » avec la ville française de Bordeaux alors même qu'une distance d'environ 640 km sépare les deux agglomérations. En revanche, le Traité ne permet pas la signature d'accord de convention de coopération entre la ville de Perpignan et la ville de Palma de Majorque ou celle de Valence alors même que ces villes sont plus proches. Cette incohérence peut apparaître d'autant plus injustifiable que ces trois villes sont historiquement liées car elles font partie de ce que l'on nomme les pays catalans (90).

Le Traité couvre sans aucun doute la majeure partie du champ d'action de la Communauté de travail des Pyrénées mais il laisse de côté d'autres initiatives de coopération entre collectivités infraétatiques franco-esp-

(89) En ce sens cf. *El regimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales : del convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y real decreto 1317/1997*, sp. p. 35. Ce rapport du MAP précise que si plusieurs options ont été envisagées lors des négociations les parties optèrent pour la solution la plus large, solution en faveur de laquelle se prononcèrent les Communautés autonomes et les entités locales espagnoles. Cet accord suffirait à justifier l'existence d'un léger déséquilibre géographique, la partie française formant un espace plus homogène que la partie espagnole.

(90) Pour une carte de ces pays dits catalans cf. ouvrage de la Generalitat Perfil de Cataluña, p. 13.

gnole. Par exemple, le réseau C-6 (91) créé entre d'une part les villes espagnoles de Barcelone, Valence, Saragosse, Palma de Majorque, et d'autre part les villes françaises de Montpellier et de Toulouse ne pourra pas bénéficier des avantages du Traité de Bayonne.

A l'inverse, certaines dispositions du Traité de Bayonne ne tirent pas toutes les conséquences de la définition extensive du champ d'application de ce Traité.

En premier lieu, l'exclusion du côté espagnol de certaines associations de municipalités ou de provinces est difficilement justifiable. Ces dernières peuvent toujours agir à travers les villes ou les provinces, mais ce détour aurait pu être évité. Le traité n'a-t-il pas justement pour objet de créer un cadre juridique approprié afin d'éviter aux collectivités territoriales de recourir à des artifices grossiers pour mettre en œuvre leurs actions de coopération transfrontalière ?

En second lieu, la définition restrictive de l'objet des conventions de coopération pouvant être passées par les collectivités laisse perplexe. L'article 3 al. 4 précise que :

« Ces Conventions ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions ».

Cette disposition favorise une coopération de proximité alors même que la définition du champ d'application laissait à penser qu'il aurait pu s'appliquer à d'autres types de coopération (92). Les dispositions relatives aux conventions prévoyant la passation de marchés publics (93) permettent d'arriver à la même conclusion. Il aurait sans doute été préférable de laisser le soin à chaque convention de coopération transfrontalière de définir son objet en posant un seul type de restriction : la nécessité que cet objet entre dans le cadre des compétences internes des collectivités concernées.

La délimitation extensive du champ d'application de la coopération transfrontalière entre entités infraétatiques semble devenir une pratique courante si l'on veut bien prendre en compte qu'elle se retrouve dans d'autres Traités. Cette particularité a été considérée comme l'un des aspects positifs tant du Traité de Karlsruhe que du Traité de Bayonne notamment par rapport au Traité franco-italien. En effet, cette dernière convention couvre un champ d'application particulièrement déséquilibré entre les deux Etats. Du côté italien il s'agit d'une zone purement transfrontalière de

(91) Sur ce réseau cf. l'article de F. MORATA, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in RICHARD BALME, *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Economica, p. 107 sp. pp. 119 et s.

(92) Notons cependant un progrès par rapport au Traité franco-italien qui établit une liste de domaines précis pouvant donner lieu à une coopération entre les entités, la modification de cette liste nécessitant un échange de notes entre les parties. Cf. article 3.

(93) Cf. article 8 du Traité de Bayonne.

25 km alors que du côté français l'ensemble des entités incluses dans le territoire des régions Rhône Alpes et Côte d'Azur peuvent bénéficier du Traité.

Aussi anodine qu'elle puisse paraître cette distorsion sémantique illustre les contradictions actuelles du droit de la coopération entre entités ou autorités territoriales.

La première réside dans l'absence d'un vocabulaire adapté à la réalité matérielle de la coopération entre les collectivités infraétatiques. Des efforts ont été fait en ce sens. Notre préférence va à l'expression «coopération transfrontière» c'est à dire la coopération au delà de la frontière (94). Ce terme permet d'englober toutes les formes actuelles de coopération en parlant de la coopération transfrontalière jusqu'à la coopération entre tout type de collectivités qui ne sont pas limitrophes. La version française du Traité d'Amsterdam consacre d'une certaine manière cette nouvelle terminologie (95). On regrettera l'absence de rigueur dans les autres traductions. La version anglaise et la version espagnole se contentent de recourir à l'expression classique de coopération transfrontalière.

De plus en plus, l'utilité de dissocier le régime de la coopération transfrontalière de celui de la coopération entre collectivités territoriales non contiguës à la frontière est remise en cause (96). Accepter que les collectivités territoriales puissent mener des actions de coopération transfrontalière, c'est admettre que de telles opérations ne constituent qu'une projection extérieure de l'exercice de leurs compétences internes sans que cela remette en cause le monopole de l'Etat en matière de relations internationales. Cette conception justifie toute forme de coopération entre collectivités infraétatiques et non pas seulement la coopération transfrontalière.

Limiter la coopération entre collectivités à la seule zone de la frontière tend à faire renaître l'idée de frontière coupure. Il s'agit simplement d'une remise en cause de la conception linéaire de la frontière (97). La création d'un espace sans frontières au sein de l'Union européenne résiste mal à la

(94) Nous nous rangeons derrière N. Levrat qui a été l'un des premiers à militer en faveur de la création de cette nouvelle appellation. Cf. N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques*, PUF, Paris, 1994.

(95) L'article 198 C précise que «Le Comité des régions est consulté par le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus au présent Traité et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière, où l'une de ces deux institutions le juge opportun». Mis en caractère gras par nous.

(96) En ce sens voir les travaux récents du Conseil de l'Europe notamment le protocole n° 2 à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale adopté le 17 mars 1998 et ouvert à signature le 5 mai 1998. Ce protocole procède à l'application par analogie des principes de la Convention cadre à la coopération entre entités territoriales non contiguës.

(97) Sur les différentes conceptions de la notion de frontière, frontière-ligne, frontière-zone cf. Michel FOUCHER, *L'invention des frontières*, Fondation pour les Etudes de la Défense nationale, Paris, 1986; Michel BOTTIN, *La frontière de l'Etat, approche historique et juridique*, Sciences de la Société, n° 37, février 1996, p. 15.

consécration d'un régime trop spécifique des zones frontalières par rapport aux autres parties des États membres (98). À terme ces différenciations entre les collectivités territoriales sont susceptibles d'être génératrices de conflits internes.

Le Traité de Bayonne ne saurait être qu'un tremplin pour de nouvelles revendications de la part des Communautés autonomes espagnoles, revendications à un droit à la coopération transfrontière. Le fait que le Traité ne couvre pas l'ensemble de la frontière Pyrénéenne renforce encore cette affirmation.

2.2. — *L'ambiguïté géographique du Traité de Bayonne*

L'analyse du champ d'application du Traité de Bayonne révèle d'emblée l'ambiguïté géographique de cette convention découlant de l'absence de la Principauté d'Andorre, territoire enclavé dans les Pyrénées entre la France et l'Espagne. Historiquement le destin de cette Principauté a toujours été étroitement lié à celui de ses États voisins. On se contentera ici de rappeler l'existence des co-princes le Président de la République française et l'Evêque d'Urgell (99) et le régime linguistique reconnaissant le catalan comme la langue officielle de la Principauté.

Aussi apparaît-il nécessaire d'analyser les raisons particulières à l'État andorran permettant de comprendre l'étendue actuelle du champ d'application du Traité de Bayonne considérée sur ce point comme devant être temporaire (100). Nous tenterons par la suite d'évaluer la portée du défaut d'insertion de cet État au regard de la coopération transfrontalière à l'échelle des Pyrénées.

2.2.1. *L'absence de l'État andorran*

Plusieurs raisons juridiques et politiques peuvent être invoquées pour expliquer l'absence de l'État d'Andorre dans le Traité de Bayonne. L'énu-

(98) On peut relier cette idée à l'évolution de l'initiative INTERREG. Consacrée à l'origine uniquement aux régions frontalières, cette initiative entend aujourd'hui s'intéresser à la coopération interrégionale et transnationale. Cf. INTERREG II C, JOCE C200 du 10 juillet 1996, p. 23. On pensera également à l'intérêt récent de la Communauté pour la mise en place d'un aménagement du territoire européen. Cf. Document Europe 2000 + coopération pour le développement pour l'aménagement du territoire européen Commission Européenne 1994 sp. section B Evolution d'espaces spécifiques, les régions frontalières de l'isolement à l'intégration. pp. 127 et s.

(99) L'origine de ses institutions remontent au XIII^e siècle avec les Paréages du 8 septembre 1278 et du 6 décembre 1288 signés à la Seu d'Urgell sur ce point cf. P. RATON, *Le statut international de la Principauté d'Andorre*, 2^e remise à jour Secrétaire général pour les moyens de communication du gouvernement d'Andorre, 1990, p. 9 sp. p. 14.

(100) Cf. sur ce point rapport de l'Assemblée Nationale n° 3161 présenté par J. Blanc sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 (cité ci-après Rapport Blanc n° 3161), p. 11 ou encore Rapport Alloncle n° 132, p. 14.

mération des difficultés inhérentes au contexte juridique andorran nous incitera à préciser à titre prospectif comment le droit à la coopération transfrontalière pourrait être généralisé à l'ensemble de la frontière Pyrénéenne.

2.2.1.1. *Les raisons susceptibles d'expliquer l'absence d'Andorre*

Les pourparlers relatifs au Traité de Bayonne ont coïncidé avec ceux portant sur l'adoption d'une Constitution pour la Principauté d'Andorre (101). Il a été jugé plus opportun de reporter l'intégration de la principauté d'Andorre au Traité de Bayonne pour se concentrer sur les adaptations nécessaires à la naissance de ce nouvel ordre juridique.

Il s'agissait de mettre un terme à la discussion relative au statut juridique de la Principauté d'Andorre en consacrant de manière indubitable son caractère étatique. Il faut rappeler que plusieurs thèses avaient été défendues par la doctrine quant à la nature du micro-Etat pyrénéen. L'institution des co-princes fut considérée comme une étrange «*survivance féodale dans le monde contemporain*» (102). Certains ont essayé de rendre compte de cette particularité à travers le concept de *condominium* (103). D'autres ont analysé le statut particulier de la Principauté d'Andorre sous le prisme des critères de l'Etat afin de déterminer s'il pouvait s'agir réellement d'un Etat (104).

(101) Sur cette réforme constitutionnelle cf. *Littérature en espagnol et en catalan*, Ramon VIÑAS FARRE, «La reforma del estatuto internacional del principado de Andorra», *Revista española de derecho internacional* 1993, pp. 596-604; Perer FIGAREDA I CAIROL, *Las instituciones del Principado de Andorra en el nuevo marco constitucional*, institut d'estudis andorrans, Edition Civitas, Barcelone 1995; *Andorra en el ámbito jurídico europeo XVI jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, Principado de Andorra, 21, 3 de septiembre de 1995, Marcial Pons, Madrid, 1996; *Legislació constitucional del principat d'Andorra*, Col·lecció Set Claus, Premsa Andorra, Andorra la Vella 1995; Alvar VALLS, *La nova constitució d'Andorra*, Premsa Andorrana Sa 1993; *Littérature en français*, Gilles AUBERT, «Un régime parlementaire atypique qui trouve ses origines au XIII^e siècle : la principauté d'Andorre. A propos d'institutions coutumières confirmées par la Constitution du 28 avril 1993», *La tribune du droit public*, 1998, pp. 1-11; J.Cl. COLLIARD, «L'Etat d'Andorre», *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 377-392; C. MONDOU, «La constitution andorrane du 28 avril 1993, la disparition de la dernière institution féodale d'Europe», *Revue de la recherche juridique, droit positif*, 1996, pp. 83-113; Pere BASCOMPTÉ I CARBONELL, «Les relations internationales de l'Andorre depuis la Constitution de 1993», mémoire de maîtrise de droit public, juin 1996, Université de Perpignan.

(102) C. ROUSSEAU, *Mélanges Verziil*, La Haye Nijhoff, 1958, pp. 337-346 dans le même sens C.A. COLLIARD, *Institutions de relations internationales*, Dalloz, 9^e édition, 1990, p. 65 cités par J.C. COLLIARD, article précité à l'*Annuaire français de droit international*.

(103) Cf. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, tome II, 3^e édition 1928, p. 55.

(104) Cf. Bertrand BERLINGUIER, *Le régime politique et international des vallées d'Andorre*, Paris Pédone 1971; K. ZEMANEK, *Le statut international de l'Andorre, situation actuelle et perspective de réforme*, Vienne 1980; P. RATON, *le statut international de la Principauté d'Andorre*, 2^e remise à jour Secrétaire général pour les moyens de communication du gouvernement d'Andorre, 1990; N. MARQUES I OSTE, *la reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981) Aspectes interns i internacionals*, Llérida 1989.

La constitution du 14 mars 1993 règle définitivement cette querelle en affirmant dans son article 1^{er} alinéa 1 que « L'Andorre est un Etat de droit, **indépendant**, démocratique et social ». (105) Avant cette réforme le principal argument pour refuser à la Principauté d'Andorre la qualité d'Etat relevait de l'absence d'une reconnaissance internationale en tant que tel. Cela explique que l'accession à la société internationale constituait pour la Principauté une priorité existentielle. Très rapidement un Traité de bon voisinage, d'amitié de coopération entre la Principauté d'Andorre, le royaume d'Espagne et la République Française a été signé (106). Par ce Traité la France et l'Espagne reconnaissent la qualité d'Etat souverain à la principauté d'Andorre (107), établissent des relations diplomatiques et s'engagent à faciliter l'accès d'Andorre aux organisations et conférences internationales (108). Cette première consolidation de la Principauté d'Andorre en tant qu'Etat avec la plénitude de capacité internationale se poursuivra par l'admission de l'Etat pyrénéen au sein de l'ONU (109), du Conseil de l'Europe, de l'UNESCO, de l'OSCE, et plus récemment par la négociation d'un accord avec la Communauté économique européenne (110).

L'acquisition de la qualité d'Etat a entraîné de profondes modifications dans les relations de la Principauté d'Andorre avec les autres entités publiques étrangères. Il fut débattu de l'opportunité de maintenir une représentation de rang gouvernementale à l'intérieur de la Communauté de travail des Pyrénées (111). Finalement il fut décidé de transférer cette tâche à des entités locales (112). La protection du caractère d'Etat souverain pour la Principauté d'Andorre passe par l'entretien de relations avant tout avec d'autres Etats.

(105) Souligné par l'auteur.

(106) Ce Traité a été approuvé par le Conseil Général le 4 novembre 1993. Il est publié au *Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre*, ci-après *B.O.P.A.*, du 19 novembre 1993, n° 64, p. 1132.

(107) L'article 1^{er} de cette convention précise que « la République française et le Royaume d'Espagne reconnaissent la principauté d'Andorre comme un Etat souverain ».

(108) Cf. art. 2 de ce Traité.

(109) Sur cet aspect cf. R. PANIAGUA REDONDO, « Andorra : Naciones Unidas y los derechos humanos », in *Andorra en el ámbito jurídico europeo XVI jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, Principado de Andorra, 21, 3 de septiembre de 1995, Marcial Pons, Madrid, 1996, sp. pp. 45 et s.

(110) Rappelons que l'existence de la Communauté européenne a joué un rôle décisif dans le choix de la Principauté de se transformer en un véritable Etat. Sur ce point cf. Nicole STOFFEL VALLOTON, « Reflexiones en torno a las repercusiones para el Principado de Andorra de la adhesión de España a la CEE y el Acuerdo del Principado con la CEE », in ouvrage précité *Andorra en el ámbito jurídico europeo XVI jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, sp. p. 75.

(111) Cf. question posée à ce propos par au gouvernement andorran par M. Jaume CASSANY, Président du groupe parlementaire de Nova Democràcia, *Bulletin du Conseil General* n° 7 du 11 mars 1996, p. 25 et réponse du gouvernement au *Diari Oficial del Consell General*, n° 3 1996, du 21 mars 1996, pp. 27 et s.

(112) Ce transfert a été réalisé au profit des Comuns qui sont les organes délibérant des paroisses. Sur ces différents organes cf. page suivante.

La nécessité de ne pas diluer son essence étatique explique sans doute que la consécration d'un droit à la coopération transfrontalière des entités territoriales andorranes ne constitue pas actuellement une priorité pour la Principauté. Cette dernière n'a pas officiellement demandé à faire partie du Traité de Bayonne malgré les revendications de ses collectivités locales soutenues par la Commission de Travail des Pyrénées. La présentation d'une telle requête n'est pas envisageable pour l'instant en raison de l'absence de ratification de la Convention Cadre de Madrid par la Principauté d'Andorre. En effet, le Traité de Bayonne constitue une application de cette convention comme le rappelle expressément son Préambule et son article premier. Dans ces conditions, il est difficile de prévoir l'intégration de la Principauté d'Andorre dans le Traité de Bayonne tant que cet État membre du Conseil de l'Europe ne ratifie pas la Convention de Madrid. Les particularismes de l'organisation territoriale andorrane pourraient ajouter à la complexité de l'intégration de la principauté d'Andorre dans le cadre du Traité de Bayonne.

Au delà de ces raisons juridiques on peut penser que l'intégration de l'État andorran dans le Traité de Bayonne pourrait conduire à l'émergence d'un ensemble catalan important politiquement peu souhaitable pour les États français et espagnol.

2.2.1.2. *Vers une approche de la frontière pyrénéenne incluant la Principauté d'Andorre*

Le nouveau contexte juridique implique que l'intégration de la principauté d'Andorre au Traité de Bayonne nécessitera d'une part le ratification de la Convention Cadre de Madrid pour l'État d'Andorre et d'autre part l'adoption d'un accord tripartite entre la République française, le Royaume d'Espagne et la Principauté. Cet accord devrait prendre la forme d'un Traité international pris conformément aux dispositions du chapitre III, titre IV (113) de la nouvelle Constitution andorrane. Les négociations devraient être menées par le gouvernement andorran (114) puisque celui-ci est compétent pour diriger la politique nationale et internationale de la

(113) Pour un commentaire de ces dispositions cf. Luis Ignacio SANCHEZ RODRIGUEZ, «La constitución de Andorra y el derecho internacional público», in ouvrage précité *Andorra en el ámbito jurídico europeo XVI jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, sp. pp 21 et s.; ou dans le même ouvrage l'article de C. F. PONCE MARTINEZ, «Algunos aspectos relevantes para el Derecho internacional público», sp. p. 99 cf. également Pere BASCOMPTÉ i CARBONELL, «Les relations internationales de l'Andorre depuis la Constitution de 1993, mémoire de maîtrise de droit public», juin 1996, Université de Perpignan.

(114) L'objet même de ce traité invite à penser que la participation des co-princes aux négociations ne sera pas obligatoire. En effet cette présence concerne les traités internationaux conclus par la Principauté avec ses deux États voisins lorsque ces Traités touchent à la sécurité intérieure et la défense, le territoire d'Andorre, la représentation diplomatique ou les fonctions consulaires et la coopération judiciaire et pénitentiaire. Cf. art. 66.1 de la Constitution andorrane.

Principauté (115). Un tel traité devrait également faire l'objet d'une ratification parlementaire en vertu de l'article 64 de la Constitution andorrane (116). Enfin, la signature des co-princes sera nécessaire afin d'exprimer le consentement de l'Etat à être lié internationalement par le Traité. (117) Il s'agit là d'une compétence liée ne laissant aux co-princes aucune possibilité à la négociation.

L'objet du Traité sera de permettre aux entités territoriales andorranes de mener des opérations de coopération transfrontalière avec les entités territoriales frontalières françaises et espagnoles. Il appartiendra au gouvernement andorran de préciser quelles sont les collectivités territoriales andorranes qui devront faire partie du champ d'application du nouveau Traité. Telle qu'elle résulte du titre VI de la Constitution, l'organisation territoriale de la Principauté d'Andorre repose sur plusieurs entités (118). Les plus importantes sont les paroisses (119) qui sont gérées par une assemblée territoriale dénommée « comú » et par un exécutif nommé « consol ». Ces paroisses disposent de larges prérogatives fixées tant par la Constitution (120) que par la loi (121) en vertu du principe de la libre administration. Il est possible d'en citer quelques unes qui pourraient être particulièrement relevantes dans un contexte transfrontalier. Les paroisses sont par exemple compétentes en ce qui concerne les services publics locaux communaux, les voies publiques, la culture, le sport et les activités sociales, l'urbanisme. Il en résulte que le gouvernement andorran pourrait très bien limiter le champ d'application du nouveau traité aux paroisses. Cela est d'autant plus probable qu'à l'intérieur des paroisses, le territoire andorran est divisé en « veïnats » et « quarts » (122) qui sont des divisions issues de la tradition andorrane et dont les compétences reposent le plus souvent sur des us et coutumes (123).

Il restera alors à savoir quelle sera la contribution du droit andorran au développement des outils de la coopération transfrontalière. A l'heure actuelle l'ordre juridique de ce Etat ne connaît ni la figure du consorcio,

(115) Cf. article 72.2. de la Constitution andorrane.

(116) Cette disposition est relativement semblable à l'article 53 de la Constitution française, article sur la base duquel le Traité de Bayonne a nécessité une loi de ratification.

(117) Cf. art. 44.1 de la Constitution andorrane.

(118) Sur cet aspect cf. C. MONDOU, « La constitution andorrane du 28 avril 1993, la disparition de la dernière institution féodale d'Europe », *Revue de la recherche juridique, droit positif*, 1996, sp. pp. 97 et s. Perer FIGAREDA I CAIROL, *Las instituciones del Principado de Andorra en el nuevo marco constitucional*, institut d'estudis andorrans, Edition Civitas, Barcelone 1995, sp. p. 47.

(119) Elles sont au nombre de sept : Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Loria et Escaldes-Engordany.

(120) Cf. article 80 de la Constitution andorrane.

(121) Cf. la loi du 4 novembre 1993 relative à la délimitation des compétences des Comuns, Bulletin officiel de la Principauté d'Andorre, 19 novembre 1993, n° 64, p. 1133.

(122) Cf. art. 84.

(123) Il est par exemple de tradition que les Quarts soient compétents pour administrer les bois et les pâturages qui leur appartiennent.

ni celles du groupement d'intérêt public et de la société d'économie mixte locale. Face à ce contexte juridique plusieurs voies peuvent être envisagées. La première consisterait tout bonnement à transposer une ou l'ensemble de ces figures juridiques en droit andorran. Le gouvernement andorran pourrait également se contenter de reconnaître ces instruments de coopération transfrontalière sans pour autant juger nécessaire de les introduire en droit andorran. Même si cette dernière solution pourrait être la plus vraisemblable, la mise en place d'un instrument spécifiquement andorran permettant la coopération transfrontalière entre les collectivités locales ne peut être totalement exclue.

Pour l'instant le gouvernement andorran n'a adopté aucune position concrète quant au contenu possible du futur traité. L'absence de l'État andorran dans le Traité de Bayonne pourrait perdurer de nombreuses années, malgré le pression des paroisses. Dans ces conditions il apparaît opportun d'en envisager le portée.

2.2.2. *Portée de l'absence temporaire de l'Etat d'Andorre*

Il convient de rappeler qu'en l'état actuel du droit les collectivités infra-étatiques françaises et espagnoles concernées par le Traité de Bayonne ne peuvent pas engager de relations transfrontalières avec l'Etat andorran. En France comme en Espagne la possibilité pour des collectivités infraétatiques de nouer des relations avec des Etats est interdite. Si la législation française autorise la coopération entre collectivités territoriales (124). L'article L-112-5 du code général des collectivités territoriales précise expressément que cela exclut toute coopération avec des Etats étrangers (125). D'une manière générale, cette interdiction repose sur le postulat que de telles relations doivent être assimilées à la conduite de relations internationales. Or, en France comme en Espagne cette prérogative ressort exclusivement de la compétence de l'Exécutif central (126).

En revanche, cela ne conduit pas nécessairement à la condamnation de toute forme de coopération transfrontalière entre les entités locales de la frontière pyrénéenne. Du côté andorran, les paroisses disposent de compétences importantes souvent énumérées de façon très vague si bien que certain (127) n'hésite pas à affirmer «*l'existence d'une véritable clause générale de compétences des Comuns*» pour la satisfaction de tous les besoins de la communauté paroissiale. Ces Comuns interprètent l'absence d'interdiction formelle de mener des opérations de coopération transfrontalière comme

(124) Cf. Art. L-1112-1 du Code général des collectivités locales.

(125) Cf. également la circulaire précitée du 26 mai 1994 publiée à l'annexe VI-1 du rapport mars 1996 du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales p. 5.

(126) Cf. introduction.

(127) Cf. article précité de C. MONDOU, *Revue de la Recherche juridique*, droit prospectif 1996 sp. p. 100.

une autorisation implicite leur permettant de nouer des liens avec des collectivités françaises. La compétence de ces dernières résulte clairement des dispositions de l'article L-1112-1 qui précise que 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».

Il n'en demeure pas moins que les paroisses ne peuvent bénéficier de tous les avantages du Traité de Bayonne. La législation française ne permet la formation de groupement d'intérêt public transfrontalier qu'avec les entités territoriales de l'Union européenne (128). La participation de collectivités publiques étrangères au capital des sociétés d'économie mixte locales requière la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés (129). En l'état actuel du droit les paroisses ne pourront ni participer à des sociétés d'économie mixte locales ni à des groupement d'intérêt public français.

La possibilité pour les Communautés autonomes de coopérer avec des paroisses est encore plus réduite puisque selon le droit espagnol, les communautés espagnoles ne disposent pas d'une compétence de principe en matière de coopération transfrontalière. De tels accords devraient bénéficier de l'autorisation expresse du gouvernement central.

L'absence de vision globale de la frontière Pyrénéenne limite donc sérieusement la portée du Traité de Bayonne. On peut en tirer deux conséquences. La plus évidente est que le Traité de Bayonne ne peut que partiellement être utile à la Communauté de Travail des Pyrénées. L'étude des ambiguïtés juridiques du Traité de Bayonne confirmera cette affirmation. La seconde est que le Traité de Bayonne devrait faire prochainement l'objet d'une révision. Il est pratiquement certain que cette révision ne pourra se limiter à la question andorrane. Les collectivités infraétatiques espagnoles ne manqueront pas cette occasion de renouveler leurs revendications à une amélioration de leur droit à la coopération transfrontière.

A l'issue de ce paragraphe, il faut souligner que les ambiguïtés géographiques du traité de Bayonne sont largement transposables à d'autres Traités. Le Traité franco-italien laisse de côté un autre micro-Etat : la Principauté de Monaco. Cette particularité n'est pas sans conséquence sur la coopération entre les villes frontalières de Menton et de Vintimille. Ces villes tentent de mettre en place une politique de services publics communs notamment à travers le traitement des déchets solides urbains dans le bassin de vie transfrontalier franco-italien. Le transport des déchets urbains dans le centre de thermodestruction de Monaco n'a pu être réalisé qu'en avril 1997

(128) Cf. art. L 1112-2 et 3 du code général des collectivités territoriales.

(129) Cf. art. L1522-1 du code général des collectivités territoriales.

«après un processus décisionnel laborieux complexe et chaotique engagé en septembre 1996» (130).

Le Traité de Karlsruhe ne couvre pas non plus toutes les entités infraétatiques de sa zone. Le Luxembourg belge, la Wallonie (131), la Franche Comté ainsi que les cantons suisses de Zurich, de Thurgovie et de Saint Gal n'ont pas été inclus dans le cadre du traité (132). Il serait être souhaitable d'étendre ce champ géographique (133) à l'ensemble des collectivités de part et d'autre des frontières existantes dans cette zone (134). On mesure ici toute la complexité d'un tel traité étant donné le nombre des États ou de parties impliquées (135). Cette ultime remarque met en exergue la faiblesse majeure de l'ensemble de ces Traités entre États qui ne peuvent faciliter la coopération transfrontalière qu'entre leurs entités infraétatiques. L'étude des ambiguïtés juridiques du Traité de Bayonne peut utilement servir à illustrer cette affirmation.

2.3. — *Les ambiguïtés juridiques du Traité de Bayonne*

Juridiquement le traité de Bayonne doit se ranger parmi les accords interétatiques dits de couverture. Ces types d'accords visent à autoriser certaines des collectivités infraétatiques des parties contractantes à mener des opérations de coopération transfrontalière. En tant que tel, le principal objectif du Traité de Bayonne est de mettre en place un «cadre juridique approprié» (136) permettant la signature de conventions de coopération

(130) Cf. article de R. BOTTEGHI, «Les politiques de services publics communs, Le traitement des déchets solides urbains dans un bassin de vie transfrontalier franco-italien : le cas des agglomérations de Menton, et Vintimille : une tentative de politique de services publics communs» sp. p. 6 article présenté dans le cadre du colloque les politiques locales de coopération transfrontalière organisé par le Centre de recherches sur les institutions publiques et privées (CRIPP), Lyon 23 et 24 mai 1997.

(131) Le rapport n° 3160 de l'Assemblée nationale relatif au projet de loi de ratification du Traité de Karlsruhe souligne que cela découle de l'absence d'intérêt de la Belgique qui ne se serait pas manifestée. Il en découle que la frontière franco-belge constitue la seule à ne pas avoir fait l'objet d'un Traité. Cf. p. 3.

(132) Le Canton de Berne avait expressément demandé à faire partie du Traité de Karlsruhe. Les négociateurs français et allemand s'y sont opposés en soulignant qu'une telle insertion serait contraire aux principes de la Convention de Madrid dans la mesure où ce canton ne dispose d'aucune frontière avec la France ou l'Allemagne. cf. rapport du Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, mars 1996, p. 2 de l'annexe XV. Les critiques émises dans le cadre de développements précédents ébranlent la pertinence de cette argumentation.

(133) L'extension du champ géographique a été expressément envisagée à l'article 2§ 4 de la Convention. Elle est subordonnée à un accord écrit entre les parties.

(134) L'extension du champ d'application du Traité de Karlsruhe à la Franche Comté et à l'ensemble des cantons suisses pourraient permettre d'inclure la Communauté de travail du Jura et prendrait en compte d'existence de coopérations anciennes notamment dans le cadre de la région Basiliensis.

(135) Déjà dans le Traité de Karlsruhe, les cantons suisses avaient opté pour la solution de se faire représenter par le Conseil fédéral en raison de leur nombre. En effet l'article 9 de la Constitution suisse précise que les cantons sont compétents pour signer des Traités de rapport de bon voisinage avec les États étrangers.

(136) Cf. Préambule du Traité.

entre collectivités infraétatiques. Les dispositions du Traité devaient donc aplanir les difficultés auxquelles les collectivités pouvaient être confrontées en raison même de leur appartenance à des ordres juridiques internes différents (137). Il ne s'agissait pas seulement de consacrer la compétence des collectivités incluses dans le périmètre du Traité à signer des conventions de coopération transfrontalière. Il convenait également d'établir le régime de cette coopération transfrontalière en définissant ses principes essentiels. Cela passait par la définition du droit applicable aux conventions de coopération transfrontalière, l'énumération des organismes de coopération transfrontalière auxquels les collectivités pourraient participer ou que les collectivités pourraient créer entre elles. Il s'agissait enfin de prendre différentes mesures afin d'assurer le suivi et une mise en œuvre correcte du Traité.

La manière choisie par les parties contractantes pour régler tous ces points désormais classiques des accords de couverture révèle la présence de deux types d'ambiguïtés juridiques. La première réside dans la faiblesse des instruments institutionnels mis à la disposition des collectivités infraétatiques pour mener leurs actions de coopération. Ces structures ne sont pas très adaptées à la réalité et aux besoins des collectivités infraétatiques. C'est ce dont nous essayerons de rendre compte à la lumière de certaines caractéristiques des organismes proposés. La clarification du régime de la coopération transfrontalière emporte également quelques réserves tant elle est nécessairement limitée à l'échelle de la frontière franco-espagnole.

2.3.1. *Limites des outils institutionnels proposés pour développer la coopération transfrontalière*

Les trois types d'outils institutionnels proposés pour développer la coopération transfrontalière révèlent un certain nombre de faiblesses. L'analyse de certaines caractéristiques de ces organismes témoigne des difficultés d'utilisation de ces structures dans un contexte transfrontalier.

La commission franco-espagnole, commission conçue comme la clef de voûte d'une application efficace du Traité de Bayonne a également fait l'objet critiques. Ces critiques s'adressent essentiellement aux règles de composition de la Commission, règles qui ne lui permettrait pas d'assurer pleinement sa mission.

(137) Pour un rappel des principales difficultés juridiques inhérentes à la coopération transfrontalière cf. M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *Recueil de l'Académie de droit international de La Haye*, 1993, n° 243, p. 296, sp. p. 370, Manuel PEREZ GONZALEZ, « Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales », art. précité, sp. p. 556, C. RICQ, *Manuel de la coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, Conseil de l'Europe, 3^e Edition, Strasbourg 1996, sp. pp. 39 et s. Pour une analyse détaillée de toutes les problématiques juridiques cf. ouvrage précité de N. LEVRAT.

C'est sur la base de ces deux types d'arguments que l'on envisage de mettre en relief la faiblesse des outils institutionnels proposés pour développer la coopération transfrontalière.

2.3.1.1. *Difficultés liées à l'utilisation des types d'organismes de coopération transfrontalière proposés*

L'ampleur de l'éventail des structures juridiques proposées aux collectivités territoriales pour mener leurs opérations de coopération transfrontalière masque l'absence de structure véritablement adaptée au contexte juridique de la coopération transfrontalière. La doctrine française s'était déjà montrée critique quant aux avantages des instruments de coopération mis en place par les lois de février 1992 et 1995 (138). Cela explique que les représentants des collectivités territoriales concernées par le Traité de Bayonne étaient relativement pessimistes quant à l'utilisation des structures françaises (139). La lourdeur de ces organismes qui était principalement mise en cause. La pratique confirme ce jugement. Près d'un an après l'entrée en vigueur du Traité, aucun groupement d'intérêt public transfrontalier n'a été institué. La figure du consorcio devrait peu à peu s'imposer comme étant l'instrument privilégié de la coopération transfrontalière franco-espagnole même si le choix de cette structure soulève encore quelques difficultés.

2.3.1.1.1. *Lourdeur des organismes français de coopération transfrontalière*

Les deux types de structures françaises mis à la disposition des collectivités territoriales dans le but de réaliser leurs opérations de coopération transfrontalière comportent de nombreux inconvénients inhérents à leur réglementation.

Au sein de l'ordre juridique interne français, la formule du groupement d'intérêt public est loin d'échapper à toutes critiques. La lourdeur de la gestion du groupement d'intérêt public a déjà été invoquée par des collectivités françaises de petite taille comme un argument pour ne pas utiliser cette structure dans le cadre de leurs activités purement internes. Le

(138) Cf. B. DOLEZ, «Le régime juridique de la coopération après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire», *R.F.D.A.*, 1995, p. 936 sp. pp. 941 et s. C. AUTEXIER, «La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale du territoire», *De la coopération décentralisée R.F.D.A.*, 1993, p. 411, sp. p. 418; J.L. AUTIN, «Les instruments juridiques de la coopération décentralisée», *J.C.P.*, 1993 Edition Entreprise, cahiers de droit de l'Entreprise n° 32-36 suppl. 4 p. 2, sp. p. 6; Bernard BRANCHET, «La France et la coopération transfrontalière», in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, L.G.D.J., 1993, p. 197, sp. p. 218.

(139) Cf. rapport précité n° 132 du sénateur Alloncle, p. 12, cf. également Rapport du Conseil économique et social présenté par C. ESTROSI, *J.O.R.F.* n° 25 du 19 décembre 1996, sp. pp. 136 et s.

Conseil d'Etat (140) n'a pas hésité à demander une clarification du statut du groupement d'intérêt public. Il s'agirait de «*rompre avec la voie pragmatique suivie jusqu'ici par le législateur*» afin de soumettre au Parlement un projet de loi qui se substituerait à l'ensemble des textes existants relatifs aux groupements d'intérêt public. En effet, la multiplication des textes législatifs relatifs aux groupements d'intérêt public tend à renforcer l'incertitude de la nature et du régime juridique de cet instrument.

Cette première circonstance n'est pas la seule qui laisse présager le peu de succès de cette structure pour la mise en œuvre des coopérations entre collectivités territoriales françaises et espagnoles. L'application du groupement d'intérêt public dans le cadre de la coopération transfrontalière se heurte à différents types d'obstacles.

Le premier est dû au contrôle très présent de l'Etat sur cette structure. Ce contrôle s'exerce dès l'origine. La mise en place d'un groupement de coopération transfrontalière et interrégionale doit faire l'objet d'une convention constitutive conclue entre les partenaires et soumise à l'approbation du Ministre chargé de l'intérieur et du Ministre chargé du budget (141). L'approbation se fait sous la forme d'un arrêté interministériel qui est publié au Journal Officiel français. Ce n'est qu'après cette procédure d'approbation que le groupement d'intérêt public acquière la personnalité morale.

Une fois en place, le contrôle de la puissance publique sur le groupement s'exercera par le biais du commissaire au gouvernement, d'un contrôleur d'Etat le cas échéant et de la Cour des comptes ou Chambres régionales des comptes.

Dans le cadre de l'application du Traité de Bayonne, la fonction de commissaire au gouvernement devra être exercée par le Préfet de Région. En effet, le décret du 27 mars 1993 attribue cette fonction au représentant de l'Etat dans la région lorsque le groupement d'intérêt public a pour objet : la mise en œuvre et la gestion commune «de projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne» (142).

Toujours selon ce décret la fonction de commissaire du gouvernement permettra au Préfet d'assister aux séances de toutes les instances de délibération et de d'administration du groupement. Le Préfet devra avoir com-

(140) Cf. rapport de la section Etudes du Conseil sur les groupements d'intérêts publics, La documentation française, Paris 1997.

(141) Cf. article 2 du décret n° 95-571 du 27 mars 1993, publié au *J.O.R.F.* du 28 mars 1993. Les règles relatives à cette procédure d'approbation (constitution du dossier, examen du dossier...) sont précisées dans le cadre de la circulaire du 16 juin 1994 du Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que du Ministre du Budget, circulaire qui porte sur les groupement d'intérêt public comportant des collectivités territoriales de pays appartenant à l'Union européenne. Cette circulaire a été publiée à l'annexe VI-2 du rapport précité de mars 1996 du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

(142) Cf. art. 4 du décret publié au *J.O.R.F.* du 28 mars 1993.

munication de tous les documents relatifs au groupement. Il disposera d'un droit de visite dans les locaux appartenant au groupement ou mis à sa disposition. Le recrutement de personnel propre par le groupement sera soumis à l'approbation du Préfet. Enfin et surtout, le Préfet sera doté d'un droit de veto suspensif de 15 jours sur les décisions qui mettent en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du groupement. Ce délai devrait permettre à l'autorité du groupement qui a pris la décision en cause de procéder à un nouvel examen.

D'autres règles inhérentes aux groupements d'intérêt public sont susceptibles de le rendre peu attractif aux yeux des collectivités espagnoles désirant mener des actions de coopération transfrontalière avec des collectivités françaises.

Pour pouvoir créer un groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière les collectivités territoriales espagnoles doivent accepter d'être minoritaires. Ce principe n'apparaît pas expressément dans la loi du 2 février 1992, mais ressort de l'article 21 de la loi 15 juillet 1982. Cette loi comporte un certain nombre de dispositions générales sur les groupements d'intérêt public. Son article 21 dispose que les personnes publiques, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer de l'ensemble de la majorité des voix à l'assemblée générale ainsi qu'au Conseil d'Administration. Selon une circulaire du 16 juin 1994 (143), cette disposition impliquerait *«une majorité de fait des personnes morales françaises»*.

La soumission des groupements d'intérêt public de coopération interrégionale et transfrontalière aux règles de la comptabilité publique lorsqu'ils auront pour objet le suivi et la gestion de programmes bénéficiant de financements communautaires pourrait également effrayer les éventuels partenaires espagnols des entités locales françaises. Cette règle implique la nomination d'un comptable public auprès du groupement.

Sans entrer plus dans les détails, les caractéristiques évoquées laissent à penser que le groupement d'intérêt public ne s'adapte qu'à des actions particulièrement lourdes de coopération transfrontalière ou interrégionale. Seules des grandes agglomérations ou des régions pourraient oser recourir à cette figure. La création du groupement d'intérêt public transfrontalier «Transalpes» entre différents partenaires économiques et publics français auxquels la région italienne du Piémont et la région française Rhône Alpes se sont associées confirme ce jugement. En effet, ce groupement d'intérêt public a pour objet la réalisation du projet de liaisons ferroviaires entre

(143) Il s'agit de la circulaire précitée du Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que du Ministre du Budget du 16 juin 1994. Cette interprétation semble se fonder sur le fait que les dispositions de la loi du 6 février 1992 relative aux sociétés d'économie mixte locales ont placé les collectivités étrangères au même rang que les personnes privées dans la composition des organismes de coopération.

Lyon et Turin. Cet exemple ne remet pas en cause le caractère peu attractif du groupement d'intérêt public pour les collectivités locales désireuses de coopérer entre elles. L'absence de projet de constitution d'un groupement d'intérêt public y compris pour la mise en œuvre de projets ferroviaires transfrontaliers (144) inclus dans la zone du Traité de Bayonne est assez révélateur.

La possibilité offerte aux collectivités de participer ou de créer des sociétés d'économie mixte locales peut faire l'objet de réserves dont certaines sont similaires à celles opposées à la création de groupements d'intérêt public transfrontaliers. On pensera en priorité à la règle selon laquelle les collectivités étrangères qui participent au capital de la société d'économie mixte locale ne peuvent détenir plus de 50 % du capital de la société et des voix dans leurs organes délibérants (145). Les propositions faites pour permettre que des collectivités locales étrangères puissent devenir majoritaires dans des sociétés d'économie mixte locales françaises ont été repoussées pour l'instant. On citera l'article additionnel 20^{quater} introduit par la Sénat dans le cadre de la discussion sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (146). Cette disposition a été supprimée par la Commission de la production et des échanges lors de son nouvel examen du projet de loi. La Commission a estimé que le maintien des collectivités étrangères dans la minorité constituait une mesure de protection des collectivités françaises « *d'autant plus nécessaire que certaines collectivités étrangères semblent disposer de ressources bien plus importantes que leur voisines françaises* » (147). On peut cependant rester convaincu que cette condition de minorité imposée dans les structures françaises est tout à fait contraire à l'idée de partenariat qui préside à l'établissement de relations de coopération transfrontalière.

Les restrictions quant à l'objet même des sociétés d'économie mixte locales transfrontalières limitent encore la possibilité de recourir à cette structure. Selon le Traité les sociétés d'économie mixte locales ont « pour

(144) Le projet de création d'un TGV transfrontalier notamment la section entre Perpignan et Figueras a donné lieu à la création d'un GEIE «Sud-Europe méditerranée» dans lequel la région Languedoc-Roussillon et la Communauté autonome de Catalogne sont représentés.

(145) Cf. article L-1522-1 du code général des collectivités territoriales dernier alinéa. Cette disposition a été introduite par la loi du 6 février 1992, sur l'administration territoriale.

(146) L'alinéa 2 de cet article 20^{quater} disposait : «Les collectivités territoriales étrangères qui participent au capital des sociétés d'économie mixte locales sont au nombre des collectivités ou groupements visés au 2° du présent article qui doivent détenir plus de la moitié du capital des sociétés et des voix dans leurs organes délibérant ». Dans l'esprit du Sénat, il s'agissait d'améliorer et d'élargir les outils juridiques de coopération transfrontalière entre collectivités locales de manière à renforcer la dimension européenne du texte pour une meilleure intégration de la France dans l'Union européenne. Cf. Rapport du Sénat n° 272 présenté par G. Larcher, C. Belot, C. Revet. Cette modification répondait également à une revendication que l'on retrouve dans la question écrite n° 13157 du 24 décembre 1998 posée par L. Souvet (RPR), p. 4063, question restée sans réponse.

(147) Cf. Rapport n° 1562 de l'Assemblée Nationale présenté par P. Duron, sp. p. 47.

objet d'exploiter les services d'intérêt commun» (148). La notion de «**service d'intérêt commun**», désignerait essentiellement des services de proximité comme l'adduction d'eau potable ou les transports collectifs. Cela exclut dans tous les cas la réalisation par les sociétés d'économie mixte locales transfrontalières d'opérations d'aménagement visées par le code de l'urbanisme (149). L'utilité de mettre en place de sociétés d'économie mixte locales pourrait se trouver limitée dans la mesure où la frontière franco-espagnole ne compte que très peu de points de contacts entre agglomérations des deux Etats.

Enfin, les règles relatives aux procédures de publicité préalables à toute délégation de service public, sont applicables aux services publics confiés aux sociétés d'économie mixte locales transfrontalières. (150) La rigueur de ces règles servant à assurer la mise en concurrence pourraient également être une raison pour les collectivités françaises et espagnoles de dédaigner la structure de la société d'économie mixte locale.

La caractère peu attractif des organismes français est encore aggravé par la souplesse de la figure espagnole du consorcio. Face à la lourdeur et la complexité des mécanismes français les collectivités françaises et espagnoles auront tendance à choisir le consorcio comme instrument de principe de leurs opérations de coopération. Encore faut-il souligner que le choix de cette structure risque également de soulever certains problèmes.

2.3.1.1.2. *Inconvénients actuels du recours aux consorcios espagnols*

Le recours au consorcio espagnol pour mener des opérations de coopération transfrontalière entre la France et l'Espagne est susceptible de se heurter à différents types d'obstacles.

Le premier relève de ce que l'on pourrait appeler la psychologie administrative et concerne tout autant l'Etat français que ses collectivités locales.

L'adoption des dispositions sur la coopération décentralisée dans la loi du 6 février 1992, puis dans la loi sur l'aménagement du territoire, la mise en place d'une mission opérationnelle de coopération transfrontalière chargée d'aider les collectivités confrontées à certaines difficultés pour la mise en

(148) Cf. article 5.1 du Traité.

(149) En ce sens cf. circulaire précitée du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que du Ministre des Affaires étrangères, circulaire en date du 26 mai 1994, publiée en annexe VI-1 du rapport de mars 1996 du délégué à l'action extérieure des collectivités locales, p. 12.

(150) Ces règles sont fixées à l'article 38 et s. de la loi du 29 janvier 1993, soit aux articles L-1411-1 et s. du code général des collectivités territoriales.

œuvre de certains projets symboliques (151), l'adoption du Traité franco-italien, du Traité de Bayonne, et de celui de Karlsruhe sont autant d'indices marquant le désir de la France d'être considérée comme une pionnière en matière de coopération transfrontalière. La volonté de mettre en place une véritable politique française de coopération transfrontalière correspond à la prise de conscience de la nécessité pour ce pays d'exploiter sa spécificité géographique qui en fait l'un des États européens dotés du plus grand nombre de frontières (152).

Dans ces conditions, la préférence accordée aux consorcios espagnols pourraient temporairement dérouter l'administration française. Ses représentants pourraient éprouver certaines réticences vis-à-vis de la souplesse du régime du consorcio au regard des autres formules permettant des contrôles plus soutenus de l'administration française. Cette tendance devrait être d'autant plus répandue que la figure du consorcio est étrangère au droit français et que par conséquent la connaissance de cet instrument est encore limitée.

Le penchant à éprouver de la méfiance vis-à-vis de l'inconnu semble d'ailleurs avoir largement motivé la rédaction de l'article L-1112-4 du Code général des collectivités territoriales. Selon cette disposition l'adhésion ou la participation de collectivités locales françaises à un consorcio espagnol est soumise à certaines conditions internes (153). Les entités territoriales françaises doivent rester minoritaires au sein de ces groupements ou personnes morales étrangères (154). Enfin, la participation ou l'adhésion à un consorcio doit être autorisée par décret en Conseil d'État.

(151) Cette mission opérationnelle a été créée en octobre 1996 suite à une initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et de la Caisse des dépôts et consignation (CDC). Pour en savoir plus cf. Étude de faisabilité d'une mission nationale d'assistance opérationnelle au développement intégré des espaces et des projets transfrontaliers, de septembre 1996 et le programme opérationnel 1997 de cette mission opérationnelle transfrontalière de juin 1997 ; cf. également M. LEMONIER, « Une mission au service du transfrontalier », *Dia-gonal*, mars/avril 1998, sp. p. 46.

(152) Cette nécessité a été principalement exprimée dans des rapports adoptés dans le sillage de la loi de 1992. Cf. le rapport du Conseil économique et social présenté par C. Estrosi en novembre 1996, cf. *J.O.R.F.* n° 25 du jeudi 19 décembre 1996 : Rapport fait au Premier Ministre par le député J. Ueberschlag sur la coopération transfrontalière, la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière, mission de réflexion et de propositions, mars 1996.

Rappelons que la France compte en tout neuf frontières qui peuvent se décomposer de la manière suivante :

— huit frontières continentales dont cinq avec des États membres de Union européenne (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Grand-Duché du Luxembourg) et trois États qui n'y ont pas adhéré (Principauté d'Andorre, Principauté de Monaco et la Suisse).

— une frontière maritime avec le Royaume-Uni.

(153) Le Traité se contente d'exiger la signature d'une convention de coopération transfrontalière entre les entités infraétatiques concernées tout en renvoyant pour le reste au droit interne des États.

(154) L'article L-1112-4 prévoit aussi la nécessité d'adjoindre les comptes et les rapports d'activité de ces organismes ou personnes morales étrangères au budget des personnes publiques françaises.

Le respect de ces exigences et d'une manière générale le contrôle préventif exercé par l'État français explique le retard enregistré dans la mise en place au premier consorcio transfrontalier franco-espagnol entre les communes espagnoles basques d'Irun, de Fontarrable et la commune française d'Hendaye (155). Cette création a marqué un tournant important dans l'histoire de la coopération transfrontalière franco-espagnole. À la lumière de cette initiative l'absence de création d'autres consorcios transfrontaliers s'explique en grande partie par les réticences des acteurs français à institutionnaliser leurs relations à travers cette structure juridique inconnue de leur droit interne.

Il faut avouer à leur décharge que la doctrine espagnole elle-même admet qu'il n'est pas aisé de cerner les règles fondamentales du régime juridique du consorcio (156), tant cette structure est régie par une multitude de textes (157). Paradoxalement, le régime même de cette structure qui se veut très souple est considéré comme étant encore assez flou (158). L'essentiel du régime du consorcio dépend de ses statuts qui sont librement adoptés par ses membres. Les acteurs français devraient s'emparer de cette liberté d'action susceptible de renforcer leur autonomie (159). L'absence de réglementation très précise du consorcio transfrontalier devrait être perçue par les collectivités comme un avantage et non comme une source d'insécurité juridique (160). Les collectivités locales françaises doivent assumer le fait qu'elles deviennent progressivement les principales créatrices du droit de la coopération transfrontalière. Il s'agit là de la contrepartie logique de la consécration de leur droit à la coopération transfrontalière.

(155) Cf. notre commentaire précité.

(156) Cf. En ce sens commentaire précité du MAP, p. 47. En outre les structures particulières de consorcios comme le consorcio dans le domaine de l'eau, et le consorcio urbain (...) ne semblent pas exclues du champ d'application du Traité de Bayonne.

(157) Cf. *supra*, 1.3.1.2.1.

(158) En ce sens cf. CASTILLO BLANCO, F.A., « Los consorcios de entidades locales : análisis y valorización a la luz de la nueva legislación de régimen local », *R.A.P.* n° 124, janv.-avril 1991, p. 397, sp. p. 406; Manuel REBOLLO PUIG, « Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución) », in *AAVV Jornadas de Estudios sobre consorcios locales*, CEMCI Granada 1995, p. 155, p. 166, p. 169 qui évoque le cadre législatif imprécis du consorcio notamment par rapport aux Mancomunidades. Selon cet auteur le profil vague du consorcio pourrait tout autant en faire une technique d'organisation administrative attractive que pousser les administrations à se diriger vers d'autres formules associatives aux contours mieux définis cf. p. 170.

(159) En ce sens cf. Pere A. ALSINA GISPERT, « Els consorcis en el Reglament d'obres, activitats i serveis », in *Dret Local Ordenances, activitats i serveis públics* coordinador T. FONT I LLOVET, Marcial Pons Barcelone 1998, p. 425, sp. p. 428.

(160) La lecture de certaines questions parlementaires relatives à l'application du Traité de Karlsruhe témoigne que d'une manière générale les collectivités locales françaises se sentent déconcertées face aux nouveaux instruments de coopération transfrontalière. Cela les pousse à revendiquer un meilleur encadrement de l'État (rédaction de textes d'application précis, de statut type etc.). Cf. Question écrite n° 10077 du 30 juillet 1998, p. 20043 posée par le sénateur J. Ostermann (RPR) avec la réponse du Ministre des affaires européennes. *J.O. Sénat* du 15 octobre 1998, p. 3249. Cf. question orale sans débat n° 325 S du 15 octobre 1998, p. 3834 posée par P. Richert groupe UC.

À notre sens la création du consorcio Bidassoa Txingudi laisse en suspens deux questions juridiques dont la résolution pratique pourrait être délicate. Cette première structure n'apporte aucun début de réponse à la question de la participation d'entités privées à but non lucratif à un consorcio transfrontalier. L'article 5 du Traité doit-il s'interpréter comme excluant la participation d'entités privées françaises à un consorcio transfrontalier ? Une interprétation stricte de la lettre du Traité incite à répondre par l'affirmative car il est simplement fait référence aux collectivités territoriales françaises. Mais comment ne pas trouver choquant de laisser les entités privées françaises de côté alors qu'elles sont souvent au cœur même de certains projets de coopération transfrontalière ?

Cette ambiguïté juridique de taille pourrait être contournée en considérant que justement cette question n'est pas directement abordée par la Convention franco-espagnole. L'objet du Traité de Bayonne n'est-il pas seulement d'aménager les conditions de la coopération entre entités territoriales ce qui explique qu'il laisse de côté le problème de la coopération entre entités privées, coopération posant *a priori* moins de difficultés juridiques (161) ? Dans ces conditions, il appartiendrait au droit espagnol d'ouvrir la possibilité aux entités privées françaises à but non lucratif de participer à des consorcio espagnols. Les textes relatifs aux consorcios pourraient autoriser la participation d'entités privées à but non lucratif non seulement espagnoles mais également étrangères.

Le consorcio Bidassoa Txingudi ne permet pas non plus d'anticiper sur les difficultés qui pourraient surgir lors de la création d'un consorcio comprenant des entités infraétatiques espagnoles de deux communautés autonomes différentes. L'article 5 du Traité se contente de préciser sur ce point que le droit applicable à l'organisme de coopération transfrontalière est celui de l'État du siège. Dans l'hypothèse précitée le régime du consorcio devrait se fonder sur le droit espagnol et sur la communauté autonome dans laquelle il a son siège. À cet égard l'on voudrait préciser qu'en Catalogne, la création d'un consorcio entre entités locales de comarcas différentes fait l'objet d'exigences supplémentaires (162). Cela pourrait en pratique contribuer à la création de consorcio disposant d'une assise géographique réduite.

(161) La circulaire précitée du 26 mai 1994 relative à la coopération décentralisée dans le cadre de la loi du 2 février 1992 précise que « les conventions que pourraient conclure les collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des organismes privés (associations ou entreprises) de pays étrangers ne relevant pas de la coopération décentralisée ne sont pas prévues par la loi... » cf. II. point 3 de cette circulaire.

(162) L'article 315 du décret n° 179/1995 approuvant le règlement d'activités et de services des institutions locales précise que « Les communes ne peuvent participer aux consorcios qui associent différentes comarcas si l'objet de ce consorcio correspond à une activité ou à un service déclaré d'intérêt comarcal prévu par le programme d'activités de la comarca respective, sauf autorisation du conseiller du Gouvernement s'il est démontré objectivement la nécessité ou la convenance de cette participation ». Cf. également article 255 de la loi catalane 8/1987 du 15 avril relative au régime municipal et local de la Catalogne. Ces dispositions tendent à protéger l'entité comarcale. Sur ce point cf. M. TIMON HERRERO, « Els consorcis com a administració instrumental

Il faut néanmoins avouer que la plupart des inconvénients du recours aux consorcios doivent être nuancés car ils devraient s'estomper avec le temps. La coopération transfrontalière nécessite souvent une période d'adaptation des différents acteurs aux régimes juridiques voire aux pratiques de leurs États respectifs. Cette remarque s'applique également aux difficultés liées à la composition de la Commission franco-espagnole chargée de veiller à la bonne mise en œuvre du Traité.

2.3.1.2. *Difficultés liées à la composition de la Commission franco-espagnole de coopération transfrontalière*

Dès la négociation du Traité de Bayonne les règles relatives à la composition de la Commission franco-espagnole ont été l'occasion de conflits entre le gouvernement et les communautés autonomes espagnoles. Selon un échange de lettres entre la France et l'Espagne (163), la commission franco-espagnole devait être composée de six représentants de chacun des deux États, sachant que « quand les sujets de l'ordre du jour le requièrent, des représentants des collectivités territoriales, peuvent ainsi que des experts compétents sur les matières prévues, participer aux réunions de la Commission. »

Du point de vue français, cet ajout faisait l'originalité de cette Commission par rapport aux autres Traités qui n'envisageaient expressément qu'une Commission de type intergouvernementale (164). Le gouvernement français s'est engagé à permettre de façon systématique la participation de représentants de ses collectivités locales aux réunions de la Commission (165). Un tel accord n'a pu être atteint du côté espagnol. Le gouvernement espagnol opérait une interprétation stricte des dispositions relatives à la composition de la Commission. Cette querelle a abouti à l'adoption d'une proposition de « no ley » (166) présentée par le groupe parlementaire basque tentant d'amener le gouvernement espagnol à modifier sa politique (167). Finalement, le conflit entre le gouvernement espagnol et les Communautés autonomes posait clairement le problème de la représentativité de la Commission. L'objet et la mission de cette commission franco-espagnole de coopération transfrontalière imposait la présence de représentants

mixta », in *Dret local*, ordenances, activitats i serveis públics, coordinador T. FONT I LLOVER, Barcelone, 1998, p. 451, sp. pp. 465 et s.

(163) Il s'agit d'un échange de lettre fait à Foix le 21 octobre 1994 et dont le décret de publication se trouve au *J.O.R.F.* du 10 mars 1995.

(164) Originalité toute relative puisqu'en pratique les représentants des collectivités territoriales semblent avoir été invités.

(165) Cela explique que dans les rapports parlementaires les problèmes liés à la composition de la Commission sont uniquement abordées à partir de la situation espagnole. Cf. rapport Assemblée Nationale de J. Blanc n° 3161, p. 13.

(166) Il s'agit d'un mécanisme inconnu en droit français qui se rattache au techniques de contrôle du gouvernement.

(167) Sur l'ensemble de cette question cf. commentaire précité du M.A.P., p. 55.

des collectivités infraétatiques. Il s'agissait de leur donner les moyens de s'exprimer directement sur les problèmes liés à l'application du Traité de Bayonne et à la mise en œuvre de leurs opérations de coopération transfrontalière.

L'insertion de représentants territoriaux tant français qu'espagnols lors de la première réunion de la Commission (168) et les propos rassurant du commentaire du MAP (169), ne diminuent en rien l'actualité de cette question. Il suffit de souligner que l'intégration de représentants de plein droit des représentants des communautés autonomes aux réunions de la Commission franco-espagnole constitue l'une des revendications émises dernièrement par la Communauté de travail des Pyrénées (170). La Communauté de travail des Pyrénées exige tout simplement une modification explicite de l'article 11 du Traité de Bayonne qui reprend les termes de l'échange de lettres fait entre les gouvernements à Foix.

Ainsi, la modification de la composition de la Commission franco-espagnole transfrontalière pourrait devenir une question de principe pour les collectivités territoriales espagnoles. L'analyse de leurs autres prétentions (171) permet de mieux comprendre les limites de la clarification du régime de la coopération transfrontalière par le Traité de Bayonne.

2.3.2. Les limites de la clarification du régime de la coopération transfrontalière

Deux revendications émises par les entités infraétatiques franco-espagnoles dans le cadre de la Communauté de travail des Pyrénées éclairent l'ambiguïté majeure du Traité de Bayonne. Les collectivités regrettent l'absence de transposition de la structure du groupement local de coopération transfrontalière inscrite dans le Traité de Karlsruhe. Elles considèrent également que le traité n'apporte pas de réponse satisfaisante au statut juridique de la Communauté de travail des Pyrénées. Il convient de revenir plus en détails sur chacune de ces carences institutionnelles reprochées au Traité afin de mieux comprendre l'enjeu exact de la déception qu'il a pu créée auprès des collectivités infraétatiques. A nos yeux le Traité de Bayonne souffre surtout d'une carence conceptuelle.

(168) Cette réunion a eu lieu à Toulouse le 30 janvier 1998.

(169) Le M.A.P. considère qu'il s'agit d'un débat clos, le gouvernement espagnol s'étant engagé à accepter la présence de 4 représentants des Communautés autonomes, et de deux représentants des entités locales espagnoles. Cf. p. 55.

(170) Cette revendication a été émise lors du XVI conseil plénier de la CT P qui s'est déroulé au début de l'été 1998.

(171) Cf. document édité par la Generalitat de Catalunya, les perspectives après le Traité de Bayonne, février 1998.

2.3.2.1. les carences institutionnelles reprochées au Traité de Bayonne

L'attrait des collectivités infraétatiques pour le groupement local de coopération transfrontalière tient au fait qu'il s'agit là d'une nouvelle catégorie d'organismes de coopération transfrontalière spécialement adaptée à ce contexte (172). Les conditions de création, les modalités du statut, les organes, le financement et la dissolution du groupement local de coopération transfrontalière ont été définis aux articles 11 à 15 du Traité. Sans entrer dans les détails de cette réglementation on précisera certaines des originalités de ce groupement local de coopération transfrontalière. Ce groupement est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège. Il s'agit d'une personne morale de droit public dotée de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. Ces caractéristiques font que le groupement local de coopération transfrontalière est un instrument adapté à la création et à la gestion d'installations communes à plusieurs autorités locales pour réaliser des missions et des services présentant un intérêt commun tel les stations d'épuration, la collecte des ordures ménagères, la création d'écoles maternelles, les transports urbains (...)

À l'heure actuelle cette figure du groupement local de coopération transfrontalière ne fait pas expressément partie des structures pouvant être créées sur la frontière franco-espagnole. Mais cette exclusion n'est pas définitive. L'article 5 al. 3 précise que :

« Le présent Traité est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 1 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou par le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité. Cette disposition prend effet dès la notification par la Partie contractante concernée, par voie diplomatique, de la modification de son droit interne ».

Une modification de la partie du code général français des collectivités territoriales relative au syndicat mixte pourrait permettre d'intégrer d'emblée le groupement local de coopération transfrontalière dans les dispositions du Traité de Bayonne. (173)

Il n'en demeure pas moins que la structure du groupement local de coopération transfrontalière paraît surtout appropriée aux opérations de coopération transfrontalière de proximité. Le peu d'agglomérations transfrontalières à la frontière franco-espagnole pourraient en faire un outil d'une

(172) Cette caractéristique explique sans doute que ce nouvel instrument est souvent considéré comme étant la structure la plus avancée en matière de coopération transfrontalière. En ce sens cf. rapport C. Estrosi auprès du conseil économique et social, *J.O.R.F.* 19 décembre 1996, sp. p. 139; L. CHABRIER, *L'aménagement en zone transfrontalière : problématique générale*, actes du colloque organisé par le Centre de Recherches sur les institutions publiques et privées, Les politiques locales de coopération transfrontalière, Lyon 23 et 24 mai sp. p. 12.

(173) En ce sens cf. réponse du ministre délégué aux affaires européennes à une question écrite posée par le sénateur G. GRUILLOT, *J.O. Sénat*, Questions du 21 septembre 1996.

utilité toute relative dans cette zone. Cette donnée est le plus souvent occultée par les collectivités infraétatiques. En l'outre, l'absence de pratique suffisante ne permet pas de porter un jugement pertinent sur les capacités réelles du groupement local de coopération transfrontalière notamment par rapport à la formule du consorcio.

La carence institutionnelle du Traité est aussi au centre de la revendication portant sur la nécessité de doter la Communauté de travail des Pyrénées d'un statut juridique propre. Les structures proposées par le Traité de Bayonne pour mener des opérations de coopération transfrontalière ne permettent pas de résoudre cette question. Les limitations quant à l'objet (174), et la durée (175) des conventions et des organismes de coopération transfrontalière sont inadaptés à la réalisation des objectifs généraux de cette association transfrontalière créée en 1983 (176). La Communauté de travail des Pyrénées a clairement affiché son ambition de devenir « *l'interlocuteur unique dans la mise en œuvre de certains programmes* » (177). Etant l'organisation transfrontalière de référence sur la frontière pyrénéenne elle entend en particulier obtenir la gestion de l'initiative communautaire INTERREG (178). Cela implique l'adoption par les Etats français et espagnol d'un statut *ad hoc*. Ce statut aurait pour objet d'attribuer une personnalité juridique reconnue par les deux Etats à la Communauté de travail des Pyrénées afin que celle-ci puisse être maître d'ouvrage et solliciter directement des fonds pour la réalisation d'opération de coopération transfrontalière. Il s'agirait alors de permettre à cette organisation pyrénéenne de dépasser son statut actuel de simple forum d'information et de consultation en matière de coopération transfrontalière.

Globalement cette prétention prend en compte deux considérations. Un tel rôle de coordination a déjà été attribué à d'autres organismes fronta-

(174) Cf. article 3 al. 4 et art. 5 du Traité.

(175) Art. 9 al. 2 précise que « Les conventions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder dix années à l'exception de celles de ces conventions qui ont pour objet la création ou la gestion d'un équipement, qui peuvent être conclues pour une durée égale à celle de l'utilisation de cet équipement, mesurée par la durée de son amortissement. Ces conventions sont renouvelables par décision expresse de leurs signataires ».

(176) La Communauté de travail des Pyrénées constitue une association française selon la loi de 1901.

(177) Cf. charte d'action de la Communauté de travail des Pyrénées, Prades 6 et 7 mai 1993, sp. p. 8.

(178) Cf. Communication de la Commission JOCE du 1^{er} juillet 1994 C 180/60 à propos du volet INTERREG II A, et Communication de la Commission, JOCE du 10 juillet 1996, C200/23 à propos du volet INTERREG II C. Devant le succès et la symbolique de cette initiative, la Commission a décidé qu'elle ferait partie des 3 prochaines initiatives pour la période 2000-2006 cf. propositions actuelles sur la réforme des fonds structurels sur le site internet [http:// www. Inforegio.org](http://www.Inforegio.org).

liers. On citera l'exemple des deux Euregio (179) situées à la frontière entre les Pays Bas et l'Allemagne et la PAMINA (180) organisation à la frontière franco-allemande. En outre, la Commission européenne encourage fortement la mise en place d'une structure unique de gestion par frontière (181) qui intègre un réel partenariat entre les différents acteurs.

La pertinence de cette revendication n'est pourtant pas aussi évidente si l'on prend en compte la différence de taille entre les zones gérées par les structures intégrées dans le cadre des frontières de l'Europe du Nord et celle de la frontière Pyrénéenne. L'expérience des programmes opérationnels des initiatives INTERREG poussent certains spécialistes de la coopération transfrontalière à souligner que «plus une zone de programme est étendue et moins la coopération transfrontalière et son contenu sont intenses» (182). Devant les difficultés éprouvées pour obtenir un véritable statut *ad hoc*, la CTP a récemment modifié sa position. Lors de son dernier conseil plénier les présidents de régions ont déclaré vouloir mettre en place un consorcio permettant la réalisation de leurs projets communs, sans qu'il ait été encore spécifié comment ils comptent s'affranchir des difficultés inhérentes à la création d'une telle structure. Les membres andorrans devraient être exclus de ce consorcio qui pourrait devenir l'instrument d'une coopération renforcée entre les membres franco-espagnols.

L'ensemble de ces considérations laisse apparaître que la faiblesse du Traité de Bayonne ne réside pas tant dans sa carence institutionnelle mais semble relever bien plus de sa carence conceptuelle. Le Traité ne propose qu'une clarification du régime de la coopération transfrontalière limitée à la zone géographiquement concernée sans transcender l'ambivalence des principes actuels de la coopération transfrontalière.

2.3.2.2. La carence conceptuelle du Traité de Bayonne

Le principal reproche fait au Traité de Bayonne est inhérent aux principes actuels du droit de la coopération transfrontalière. Il s'agit d'un droit hybride par nature trouvant ses sources à la fois dans le droit international

(179) Il s'agit de l'Euregio dont le siège est à Gronau et de l'Euregio Rhein Waal. La première constitue la structure transfrontalière européenne la plus ancienne puisqu'elle a été créée en 1958. La seconde repose sur l'accord germano-néerlandaise date de 1963. Ces deux organisations disposent d'une structure politique de décision qui leur permet la gestion d'un nombre important de projets transfrontaliers. Pour de plus amples informations cf. «le guide pratique de la coopération transfrontalière», Commission européenne, *A.R.F.E.*, 1997, sp. p. B 2, pp. 14 et s.

(180) Il s'agit d'une structure mise en place plus récemment (1988) et qui regroupe une partie de deux Länder de Rhénanie Palatinat et Baden-Württemberg et la région française l'Alsace. cf. ouvrage précité sp. pp. 19 et s.

(181) Cf. proposition récente faite pour la réforme des fonds structurels sur le site d'inforeg.org.

(182) Cf. J. ROBERT, «L'Union européenne érige des ponts par dessus les frontières. L'initiative communautaire INTERREG», *L.A.C.E. Magazine*, n° 1, Hiver 1997/1998, p. 3 sp. p. 5.

et les droits nationaux. Cette structuration originale du droit de la coopération transfrontalière a d'ailleurs souvent été soulignée par la doctrine (183).

Dans ce contexte, les carences institutionnelles invoquées par les collectivités infraétatiques masque en réalité l'ambition limitée de ce Traité.

Le Traité n'apporte aucune résolution de problèmes directement liés à l'existence même de la frontière. L'utilisation d'un exemple concret permet de bien mesurer l'ampleur de cette constatation. Avant l'entrée en vigueur du Traité, la réalisation d'un point sur la route qui relie la commune Coustouges (Pyrénées Orientales) et Massanet de Cabrenys en Catalogne avait nécessité non seulement une convention entre le département des Pyrénées Orientales et la Generalitat de Catalogne réglant les modalités de construction et d'entretien mais également un échange de lettres entre les gouvernements français et espagnol (184). On voudrait pouvoir partager l'optimisme du sénateur M. Alloncle qui pour démontrer l'apport du Traité de Bayonne se réfère à cet exemple du Pont de Coustouges en laissant sous-entendre que désormais des projets aussi modestes pourront se réaliser sans l'intervention des États (185). Rien ne nous semble moins sûr. Dans le cas du Pont de Coustouges l'intervention des États ne se justifiait pas seulement parce qu'il s'agissait d'une convention transfrontalière entre collectivités infraétatiques (186). Un accord entre les États était nécessaire parce qu'il s'agissait de créer une nouvelle voie à la circulation internationale.

Or la création d'ouvertures permettant le passage d'un État à un autre ne doit-elle pas être rattachée à une condition essentielle d'exercice de la souveraineté nationale, principe à valeur constitutionnelle devant lequel doit s'effacer le principe de la libre administration des collectivités locales qui sert de fondement au droit à la coopération transfrontalière ? Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler que la liberté de circulation des personnes et le franchissement des frontières étaient étroitement liés aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans le

(183) Cf. par exemple article de P. EKLY, «Le droit de la coopération transfrontalière», in *Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses Universitaires de Strasbourg 1995, p. 11, sp. pp. 25 et s. cf. également la thèse précitée de N. LEVRAT.

(184) Cf. BOE du mercredi 16 novembre 1994, p. 35133 ; sur ce point cf. notre première partie, chapitre II, II-B.

(185) Cf. rapport du Sénat n° 132 fait au nom de la Commission des affaires étrangères et relatif au projet de loi autorisant la ratification du Traité de Bayonne sp. p. 19.

(186) Comme l'a précisé le Conseil d'État espagnol l'accord servait ainsi de « couverture constitutionnelle et internationale à la convention entre le département des Pyrénées Orientales et la Generalitat de Catalogne... ». Cf. Consejo del Estado Recopilación de doctrina legal, 1994, pp. 25 et s.

cadre de décisions relatives à la constitutionnalité de Traités communautaires (187).

Faut-il en déduire que toute convention transfrontalière visant à créer un passage à la circulation internationale devrait nécessairement obtenir l'approbation ou l'autorisation des deux États ? Le contrôle préventif des autorités étatiques sur les conventions de coopération transfrontalière pourrait-il le cas échéant libérer les autorités locales de cette obligation formelle ? La connexion entre deux villages frontaliers doit-elle encore systématiquement s'analyser comme une ouverture à la circulation internationale ? Le Traité de Bayonne n'apporte aucun début de réponse à l'ensemble de ces questions épineuses ayant attiré au régime international des frontières.

Le Traité recèle une autre carence attestant qu'il n'a pas su se libérer de l'emprise conceptuelle des droits nationaux. Il ne crée aucun instrument spécifique à la coopération transfrontalière. Bien plus, le Traité ne résout en rien l'une des principales difficultés de la coopération transfrontalière en renvoyant aux droits nationaux le soin de définir les organismes de coopération. En effet, les instruments juridiques mis à la disposition des collectivités locales ont une personnalité juridique nationale et relèvent d'un ordre juridique national. Cela signifie que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra agir pleinement que dans l'ordre juridique de l'État dont il dépend. En revanche, le Traité ne comporte aucune disposition permettant d'établir quelle pourra être la marge de manœuvre d'un groupement d'intérêt public ou d'une société d'économie mixte locale transfrontalière en Espagne et d'un consorcio en France. Certaines décisions devant avoir effets dans l'ordre juridique étranger devront faire l'objet d'une transposition par les collectivités membres de l'organisme transfrontalier. La clarification du régime de la coopération transfrontalière est alors nécessairement décevante.

Les solutions proposées ne sont pas transposables à d'autres frontières. Elles ne peuvent non plus constituer un début de solution s'engageant vers l'adoption d'un statut européen des organismes de coopération transfrontalière. Or s'est à justement là que se situe le nœud gordien du droit de la coopération transfrontalière.

(187) Cf. décision n° 91-294 du 25 juillet 1991 relative aux Accords de Schengen, *Rec.*, p. 91 ; décision n° 92-208 DC du 9 avril 1995, *Rec.*, p. 55 relative au Traité de Maastricht ou encore la décision du 31 décembre 1998, *J.O.R.F.*, 3 janvier 1998, p. 165. Ce concept a été également utilisé dans la décision relative à la constitutionnalité de la loi sur l'aménagement du territoire notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la coopération transfrontalière cf. considérant 50 et s. de la décision n° 94-358 du 26 janvier 1995, *Rec.*, p. 195. Cette décision tend à rappeler aux collectivités locales qu'elles ne sauraient entreprendre des opérations de coopération transfrontalière susceptibles de porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. En ce sens cf. Y. LUCHAIRE, « Les principes de la coopération transfrontalière », in ouvrage précité la *Coopération transfrontalière franco-italienne*, p. 8, sp. pp. 10 et s.

Certains (188) ont déjà souligné les limites des possibilités actuelles offertes par le droit communautaire. Le groupement européen d'intérêt économique (GEIE) (189) constitue l'unique structure de coopération proposée par l'Union européenne dont il faut au préalable rappeler les avantages. Il s'agit d'une structure facile et rapide à créer (190), dotée de la personnalité juridique. Ces règles de fonctionnement sont souples et découlent d'un cadre juridique uniforme dans l'ensemble des Etats membres. Mais cet outil demeure mal adapté aux nécessités de la coopération transfrontalière entre collectivités infraétatiques. Deux raisons principales viennent à l'appui de cette affirmation. La première est liée au caractère nécessairement auxiliaire de l'activité du GEIE par rapport aux activités de ses membres. Cette règle implique que si le GEIE peut recevoir des fonds notamment communautaires pour permettre le développement de la coopération transfrontalière entre ses membres, il ne peut en aucun cas être utilisé comme maître d'ouvrage assurant directement la gestion d'un projet concret de coopération. En pratique, les GEIE mis en place dans le cadre de coopération entre collectivités infraétatiques constituent le plus souvent des structures assurant une sorte de premier degré de coopération. Il s'agit de réaliser des études prospectives pour des projets importants et novateurs de coopération transfrontalière. C'est le cas du GEIE constitué entre le district Bayonne Biarritz Anglet et la diputation florale du Guipuzcoa dont l'ambition est de travailler à la création d'une Eurocité basque couvrant la conur-

(188) Cf. par exemple la thèse de P. N'DIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international : Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire française*, soutenue à Montpellier le 13 janvier 1994, sp. pp. 412 et s. cf. également J.L. AUTIN, article précité « les instruments juridiques de la coopération décentralisée », p. 7 N. LEVRAT, « Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques », ouvrage précité, sp. p. 311 ; cf. également J.L. AUTIN, article précité « les instruments juridiques de la coopération décentralisée », p. 7 ; le guide pratique de la coopération transfrontalière précité réalisé par l'ARFE, sp. B3 ; Document de travail du Parlement Européen sur la coopération transfrontalière et interrégionale au sein de l'Union européenne, Série Politique régionale W 19, Luxembourg 1996 sp. pp. 61 et s. ; Rapport précité de C. ESTROSI pour le Conseil économique et social, sp. p. 138 ; Florence BENOÎT-ROHMER, « Les Groupements d'intérêts publics de coopération transfrontalière », in *guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses universitaires de Strasbourg 1995, sp. p. 252.

(189) Rappelons que le statut du GEIE est fixé par le règlement n° 2137/85 du Conseil des Communautés du 5 juillet 1985 cf. *J.O.C.E.* L n° 199 du 31 juillet 1985, et en France par la loi n° 89-377 du 13 juin 1989 cf. *J.O.R.F.* du 15 juin 1989 et en Espagne par la loi 12/1991 du 29 avril. Sur les GEIE cf. Christian MESTRE, « Les GEIE », in *Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses universitaires de Strasbourg, 1995 ; J.L. MARTRES, « Le GEIE : les règles de constitution et les applications possibles dans le cadre transfrontalier : un exemple l'USSE colloque du 12 décembre 1994 », *Le cadre juridique et les outils de la coopération décentralisée : aspects institutionnels et relations contractuelles* ; Fernando BAZ IZQUIERDO, *Agrupaciones de interes economico y sus conexiones con la ley de sociedades limitadas*, Civitas, Madrid, 1996, Jose Maria GARCIA CALLEJO, Luis GONZALEZ PINO, *Las agrupaciones de interes economico española y europea. Ley 12/1991 de 29 de abril reglamento (CEE) 2137/85 de 25 de julio*, Ediciones Analiticas Europeas, Madrid 1991.

(190) Il n'existe aucune obligation de constituer un capital minimum cf. article 16 de la loi 89-377 du 13 juin 1989.

banisation existante entre San-Sébastien et Bayonne (191). De son côté le GEIE créé entre la RENFE et la SCNF, GEIE Sud Europe Méditerranée (192) qui comporte en son sein des représentants de la Generalitat et de la région Languedoc Roussillon, a pour but de finaliser les études financières, économiques et juridiques relatives au tronçon binational du TGV Sud Barcelone-Narbonne. La réalisation et la gestion de cette infrastructure nécessitera la mise en place d'un organisme dont la nature n'est pas encore déterminée. Le GEIE établi entre la société ATLL (193) et la Compagnie Bas Languedoc Roussillon illustre également la possibilité d'utiliser cette structure au premier stade d'une coopération binationale impliquant la réalisation d'étude de faisabilité préalable à la réalisation d'un grand projet d'infrastructure intéressant directement des collectivités locales. Dans ce dernier exemple, il s'agit d'étudier l'intérêt de la construction d'un aqueduc permettant l'approvisionnement en eau de ville de Barcelone (194).

Le second inconvénient du GEIE réside dans le fait que cette structure a pour vocation initiale de «développer l'activité économique de ses membres» (195). En conséquence, ce groupement semble plus adapté au secteur privé qu'à la coopération entre autorités publiques. Cette remarque explique également l'intérêt limité du projet de société européenne et de celui de l'association européenne au regard de la coopération transfrontalière (196).

(191) Sur cette conurbation cf. articles de Marie Pascale ZANETTIN, «La conurbation Bayonne San Sébastien ou la tentative de construction d'un nouvel espace», in ouvrage précité *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania*, sp. p. 91; et du même auteur, «La conurbation Bayonne San Sébastien à l'épreuve de l'Acte Unique : les frontières de la mythologie européenne», in ouvrage précité *L'Europe aux frontières*, sp. p. 155 et s.; J. RUBIO PILARTE, *La cooperación transfronteriza regional y local Euzkadi-Aquitania-Euskadi-Navarra*, Eje Bayona-San Sebastian, Eurodistrict Txingudi (asociación de los municipios de Hendaya, Hondarrabia, Irun, 1997, sp. p. 9 et notre commentaire précité du consorcio Bidassoa Txingudi fait dans le cadre des quadern de Treball de l'UIEE de la UAB.

(192) Ce groupement est né de la décision politique des gouvernements espagnol et français exprimée lors du Sommet de Foix en octobre 1994. Les statuts du GEIE ont été adoptés en avril 1995. Les conditions de construction et d'exploitation ont fait l'objet d'un Traité international entre la France et l'Espagne signé le 10 octobre 1995 cf. annexe du projet de loi n° 3104 déposé à l'Assemblée Nationale le 6 novembre 1996.

(193) ATLL (Aigües Ter Llobregat) est chargée de la gestion intégrale du service en approvisionnement en eau par la loi du Parlement Catalan n° 4/1990. Cf. également le décret catalan 210/1993 du 27 juillet publié au *Diari Oficial de la Generalitat*.

(194) Ce projet a fait l'objet de différents articles dans la presse espagnole qui soulignent sa complexité et les différents obstacles qu'il soulève. Cf. par exemple Lavanguardia du Samedi 16 janvier 1999, pp. 4 et s.; *El País* du 6 février 1998, pp. 1 et 4, Edition de Catalogne *El País* 7 février 1998, Edition Catalogne pp. 1 et 4; *El País* 25 février 1998, Edition Catalogne pp. 1 et 4.

(195) Cf. article 3 § 1 du règlement communautaire précité de 1985.

(196) Sur ce point cf. la thèse de P. N'DIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international : Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire française*, soutenue à Montpellier le 13 janvier 1994, sp. pp. 412 et s.

La création d'un groupement européen d'intérêt public (197), structure inspirée par le groupement d'intérêt public français a également été envisagée par la Commission européenne (198). Mais cette solution paraît aujourd'hui avoir été abandonnée.

Il résulte de ce qui précède que l'apport de Union européenne à la consolidation d'un droit de la coopération transfrontalière reste encore à inventer. La carence conceptuelle du Traité de Bayonne s'ajoute ainsi à celle du droit communautaire.

CONCLUSION

A l'issue de ces développements les ambiguïtés actuelles du Traité de Bayonne paraissent sérieusement limiter sa contribution au développement de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole.

Dans ce contexte, la modification de certaines dispositions du Traité pourrait utilement améliorer le droit des entités territoriales à conclure des conventions de coopération entre elles. L'extension des avantages du Traité à la Principauté d'Andorre permettrait une approche globale de l'isthme pyrénéen.

Certaines revendications faites par la Communauté de travail des Pyrénées devraient être étudiées. Il s'agit en particulier de l'inclusion de représentants des collectivités infraétatiques dans la Commission franco-espagnole transfrontalière et de la possibilité de transposer le groupement local de coopération transfrontalière existant dans le Traité de Karlsruhe.

D'autres appréciations pose des questions plus délicates. L'usage incohérent de la notion de coopération transfrontalière dans le contexte du Traité de Bayonne illustre parfaitement l'éclatement sémantique de cette notion. Comment parler encore de coopération transfrontalière lorsque le champ d'application du Traité de Bayonne comporte un «hinterland» de plus ou moins 250 km ? Cette circonstance souligne le caractère illogique de la dissociation du régime de la coopération transfrontalière de celui de la coopération entre les collectivités territoriales non contiguës à la frontière. Cette ambiguïté géographique et sémantique est présente dans le Traité franco-italien et dans celui de Karlsruhe. Dans ces conditions, ne doit-on pas prôner la consécration d'un droit général des collectivités infraétatiques à mener des opérations de coopération transfrontière c'est à dire au delà de

(197) Y.L. GEGOUT, «Un groupement européen d'intérêt public (GEIP) : mythe ou réalité?», *L.P.A.*, 19 août 1992 n° 100, p. 8.

(198) Interregional cooperation the institutional issues final report prepared for the Commission of the European Communities (DG XVI/A/1) Novembre 1991.

la frontière sans aucune considération indéniablement subjective de proximité ?

Les instruments de coopération proposés par le Traité de Bayonne incitent aussi à s'interroger. D'un côté la lourdeur des réglementations des groupements d'intérêt public et de sociétés d'économie mixte locale transfrontalières s'adapte mal aux exigences inhérentes à la coopération transfrontalière. D'un autre côté la souplesse du consorcio n'est pas sans poser de problèmes. Ces réflexions mettent en relief les paradoxes inhérents à l'émergence d'un droit de la coopération transfrontalière, paradoxes dont les acteurs territoriaux commencent à prendre conscience.

La consécration d'un droit à la coopération transfrontière pour les entités territoriales peut s'accompagner de la mise en place d'un cadre souvent rigide permettant de sauvegarder un droit de regard important de l'État. En France, l'engouement actuel pour la coopération transfrontalière traduit la volonté de l'État de vouloir maîtriser un phénomène qui jusque là lui échappait largement. Le rôle de l'État est de rappeler que l'émergence de ce nouveau droit à la coopération transfrontalière doit se faire dans le respect de la souveraineté de l'État et de l'indivisibilité du territoire. On pouvait donc craindre que la souplesse du régime du consorcio se heurte au désir de contrôle des États. La création récente du consorcio Bidassoa Txingudi bouleverse ces données. Les collectivités françaises paraissent aujourd'hui déconcertées à l'heure d'utiliser une structure juridique issue d'un autre droit pour l'institutionnalisation de leurs coopérations. La mise en place d'une structure transfrontalière requière une volonté politique très forte des acteurs territoriaux autour d'actions porteuses. Cela expliquerait largement le défaut de nouveaux projets officiels de création de consorcios.

L'absence de structures adéquates pour aborder la coopération transfrontalière doit-elle inciter à chercher des solutions dans l'ordre juridique communautaire ? Les possibilités offertes par le groupement européen d'intérêt économique, l'association européenne voire la société européenne sont considérées comme limitées. Faut-il alors opter pour la création d'un instrument juridique spécifique à l'échelle européenne si tant est que la Communauté puisse disposer de compétences en la matière ? La logique n'impose-t-elle pas que la mise en place d'une telle structure européenne soit précédée d'une reconnaissance générale d'un droit à la coopération transfrontalière voire même transfrontière des entités territoriales européennes par leurs États respectifs ?

L'ambition du traité de Bayonne n'est pas de répondre à l'ensemble de ces questions. Il assure simplement à la mise en œuvre de la Convention cadre de Madrid à l'échelle de la frontière franco-espagnole sans apporter aucune réponse conceptuelle aux interrogations inhérentes à l'évolution actuelle du droit de la coopération transfrontalière.