

# Possibilités et limites juridiques pour le développement des coopérations transfrontalières. Synthèse de la Journée

(Legal possibilities and limits for the development of  
transborder co-operation. Synthesis of the Session)

Zavoli, Philippe

Univ. de Pau et des Pays de l'Adour  
29-31 Cours du Comte de Cabarrus  
F64100 Bayonne

BIBLID [1137-442X(2001), 11; 347-352]

---

*La coopération transfrontalière comporte des limites dues à la réticence de l'Etat à abandonner ses frontières, matérialisation de son territoire. Ce n'est qu'avec la Convention-Cadre de Madrid que la situation a évolué bien que les outils juridiques mis à la disposition des collectivités territoriales ne soient guère adaptés. En raison de leurs faiblesses, ils ne peuvent constituer des outils idéaux de coopération. Ces derniers doivent être trouvés par les acteurs de la coopération.*

*Mots Clés: Convention-Cadre. Traité de Bayonne. Instrument de coopération. Société d'économie mixte locale. Groupement d'intérêts publics. Groupement européen d'intérêts économiques. Groupement local de coopération transfrontalière. Consorcio.*

*Mugaz gaindiko lankidetzak bere mugak ditu, Estatua uzkur ageri baita bere mugak bertan behera uzteko, bere lurraldearen gauzatzea erakusten dutelakoan. Egoera ez da Madrigo Hitzarmen-Markoaren ondoren baizik aldatu, nahiz eta lurralde eta administrazioen esku utziriko zuzenbide baliabideak ez diren guztiz egokiak. Beren ahuleziak direla eta, ezin horiek lankidetzarako tresna idealtzat hartu. Lankidetzaren eragileek aurkitu behar dituzte halakoak.*

*Giltz-Hitzak: Hitzarmen-Markoa. Baionako Hitzarmena. Lankidetzarako tresna. Tokiko bitariko sozietate ekonomikoa. Interes publikoko taldea. Interes ekonomikoko talde europarru. Tokiko mugaz gaindiko lankidetzata taldea. Partzuergoa.*

*La cooperación transfronteriza conlleva límites debido a la reticencia del Estado por abandonar sus fronteras, materialización de su territorio. La situación ha evolucionado sólo con el Convenio-Marco de Madrid aunque las herramientas jurídicas puestos a la disposición de las administraciones territoriales no están muy bien adaptadas. Debido a sus debilidades, no pueden constituir herramientas ideales de cooperación. Los actores de la cooperación deben de encontrar éstas últimas.*

*Palabras Clave: Convenio-Marco. Tratado de Bayona Instrument de cooperación. Sociedad de economía mixta local. Agrupación de intereses públicos. Agrupación europea de intereses económicos. Agrupación local de cooperación transfronteriza. Consorcio.*

La journée d'étude organisée par Eusko Ikaskuntza s'intitulait «Possibilités et limites juridiques pour le développement des coopérations transfrontalières». Or, au terme des différentes interventions, il serait plus exact de parler des limites juridiques dans les possibilités de coopération transfrontalière (I) et de possibilités juridiques limitées de coopérations (II).

## 1. LES LIMITES JURIDIQUES AUX POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

En effet, il faut convenir que les États ont envisagé la coopération transfrontalière comme à regret. Il n'y a là rien d'étonnant. Historiquement, l'État nation s'est constitué au fil des siècles sur la base d'une identité territoriale qui suppose l'existence d'une frontière. Or quoi qu'on en dise, les frontières naturelles n'existent pas, il n'existe que des frontières juridiques constituées par décisions conjointes des États. Autrement dit, les États ont toujours été attachés à ces frontières parce qu'elles matérialisent leurs territoires. Il est donc parfaitement compréhensible qu'ils éprouvent quelques difficultés à les abandonner au profit de projets de coopération transfrontalière.

Ainsi donc, en l'absence de toutes normes de droit interne ou de droit international, le premier instrument juridique de coopération est apparu tardivement, il s'agit de la convention-cadre du 21 mai 1980 dite Convention de Madrid qui autorise une telle coopération transfrontalière, à la condition toutefois qu'au préalable les États intéressés signent des accords bilatéraux. Et, preuve de cette réticence persistante, dans le cadre du Conseil de l'Europe, les États se sont imposés une contrainte qu'ils doivent par la suite lever. Il aurait été parfaitement concevable que la simple ratification de la Convention-cadre permette une future coopération transfrontalière. La convention a été complétée par un Protocole additionnel n°1 du 9 novembre 1995 qui reconnaît le droit aux différentes entités locales de conclure des accords de coopération transfrontalière qui n'a pas été ratifié par l'Espagne.

Quoi qu'il en soit, pour l'Espagne et la France, ce n'est qu'avec le traité de Bayonne signé le 10 mars 1995 en hommage à son prédécesseur, le traité de limites de 1856, que le vide juridique a été comblé. Le traité en question constitue cet instrument de coopération exigé par la Convention de Madrid. Si du côté espagnol, il n'existait effectivement aucun autre dispositif juridique de droit interne envisageant la coopération, la France avait pris les devants, certes peu de temps auparavant, avec la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République en permettant la rédaction de convention de coopération, la création de sociétés d'économie mixte locales (SEML) avec une participation des collectivités locales étrangères à condition toutefois, et dans le respect de la Convention de Madrid, qu'une convention bilatérale ait été au préalable signée et la création de groupement d'intérêt public (GIP).

Seulement, à bien des égards, cette loi est apparue insuffisante. D'une part, la participation des collectivités locales étrangères tant aux sociétés d'é-

conomie mixte locales qu'aux GIP ne pouvaient se faire que sur des bases inégales puisque les collectivités françaises devaient soit détenir la moitié du capital de la société, soit être majoritaires dans le GIP, deux exigences n'incitant guère à la coopération, laquelle suppose la parité entre les États. D'autre part, la loi de 1992 n'avait pas prévu la possibilité pour les collectivités françaises de participer aux organismes de coopération étrangers.

La loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a comblé, en partie, les lacunes de la loi de 1992 en permettant aux collectivités françaises de participer aux organismes de coopération étrangers à la double condition que ces derniers gèrent un service public ou créent une infrastructure nécessaire aux collectivités locales et que les collectivités françaises soient placées sur un pied d'égalité avec leurs homologues étrangers.

Donc le traité de Bayonne du 10 mars 1995 permet la coopération transfrontalière entre les collectivités locales françaises et leur équivalent espagnol. Sa gestation a été difficile puisqu'il a fallu pas moins de sept ans et un élan politique non négligeable pour parvenir à sa rédaction et sa signature. Si les collectivités locales sont intervenues de part et d'autre de la Bidassoa dans son processus d'élaboration pour donner leur avis, on peut légitimement se demander s'il a été suivi.

Il n'en demeure pas moins que ce traité permet une coopération formelle entre les communautés autonomes du Pays basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne, pour l'Espagne, et les régions d'Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, pour la France en utilisant des structures publiques et/ou privées leur permettant d'intervenir dans les domaines relevant, évidemment, de leurs compétences respectives. On peut alors se poser la question de savoir si la recherche ici d'un plus petit commun multiple ne bride l'élan des entités locales espagnoles qui sont pourvues de compétences autrement plus larges que les collectivités françaises en raison de la structure unitaire de l'État français...

Au terme de six années d'application du traité était-il possible de faire un bilan? Tout d'abord, soulignons que le texte même du traité a été bien accueilli tant par les acteurs sur le terrain que par les universitaires s'intéressant aux questions liées à la coopération transfrontalière. Mais est-ce suffisant? Trois accords cadre ont été signés ainsi que trois autres notamment dans le domaine des transports. Eu égard à son champ d'application géographique, c'est peu. Un effort de communication, de part et d'autre des Pyrénées, mériterait d'être entrepris.

Si le traité de Bayonne est surtout envisagé comme étant un cadre de concertation, une phase préalable à l'action, il faut souligner que les outils juridiques mis, concrètement, à la disposition des collectivités transfrontalières désireuses de coopérer ne sont peut-être pas les mieux adaptés, ce qui explique le relatif succès de l'entreprise.

## 2. DES POSSIBILITÉS JURIDIQUES LIMITÉES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

### 2.1. Les instruments de coopération français

Du côté français, on l'a déjà dit, existe le GIP. Or, cette structure «attrape-tout», qui n'est pas un établissement public mais une personne publique sui generis, ne paraît guère adaptée à la coopération transfrontalière. Si les collectivités étrangères veulent y participer, elles savent qu'elles ne pourront y être que minoritaires. Et quand bien même elles accepteraient ces conditions, la lourdeur de sa création, l'obligation de respecter les règles de la comptabilité publique disqualifient largement le recours au GIP.

Bien sûr, il existe la SEML dont l'objet social est la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général. Mais là encore, la coopération se fera sur des bases inégalitaires. Fort heureusement cet obstacle a été tout récemment levé par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et Renouveau Urbain qui, grâce au lobbying de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, permet désormais la participation paritaire des différentes collectivités territoriales.

Une des solutions de la coopération est peut-être là quoiqu'il ne faut pas oublier que d'une part, les actes pris par les SEML sont obligatoirement soumis au contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État dans le département et, d'autre part, que s'ajoute à ce contrôle administratif, le contrôle budgétaire exercé par la chambre régionale des comptes.

Existe également le Groupement Européen d'Intérêt Économique (GEIE). C'est là un outil juridique communautaire créé sur le modèle du GIE français et doté de la personnalité civile. Créé en vue de faciliter ou développer l'activité économique de ses membres, améliorer ou accroître les résultats de cette activité, son efficacité est certaine car sa création n'est entravée par aucune contrainte particulière, sa gestion se fait de manière la plus souple possible. A titre d'exemple, le barreau de Bayonne et le Colegio de Gipuzkoa ont créé un tel GEIE, l'observatoire juridique transfrontalier qui organise des journées de formation au profit des avocats et abogado sur les questions de droit civil auxquelles ils se trouvent confrontés.

Alors pourquoi n'est-il pas plus largement utilisé en matière de coopération transfrontalière? Pour la bonne et simple raison, d'une part, qu'il ne constitue pas un instrument spécifique de coopération et, d'autre part voire surtout, qu'il ne s'adresse pas aux collectivités publiques. Il ne concerne que les entreprises quelles soient d'ailleurs publiques ou privées. En effet, pourquoi avoir posé de nombreuses contraintes pour les collectivités territoriales dans l'hypothèse de leur participation à un GIP ou à une SEML s'il leur est possible de les contourner en participant à un GEIE?

Aussi, il ne fait pas de doute que l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian, créé en 1995 sous la forme d'un GEIE, est illégal. Mais comme la décision de création n'a pas fait l'objet d'un recours devant le juge administratif, son illégalité ne peut plus être contestée...

Sur la base de l'accord de Karlsruhe conclu le 23 janvier 1996 entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse (Cantons d'Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura et Soleure) il est possible de créer un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Il s'agit en réalité d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) associant des collectivités territoriales françaises et étrangères. La solution est intéressante car elle permet une maîtrise d'œuvre en commun, le procédé le plus performant en terme d'intégration. Alors la panacée en terme de coopération transfrontalière?

Dans certains cas, peut-être. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette formule juridique n'existe pas dans le traité de Bayonne, elle est limitée au traité de Karlsruhe et que, s'il s'agit effectivement d'un EPCI, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale exige que les collectivités adhérant à un EPCI soient contiguës, ce qui constitue un frein non négligeable à certaines formes de coopération transfrontalière.

## 2.2. Les instruments de coopération espagnols

Qu'en est-il du côté espagnol? La formule du consorcio est utilisée. Mais la pérennité de cet outil est compromise par le fait que sa définition est difficile à donner. Il s'agit d'un terme générique ne se laissant pas facilement définir tant en ce qui concerne sa notion que son régime juridique. A titre d'exemple, le consorcio Txingudi-Bidassoa est une structure de coopération utilisée entre Irun, Fontarabie et Hendaye qui ne repose sur aucune base juridique lourde puisqu'elle n'autorise qu'une simple concertation, ce qui à bien des égards est déjà beaucoup. Il n'empêche, est-ce alors pleinement satisfaisant pour assurer une dynamique de la coopération transfrontalière. Laissons les faits en juger...

On le voit, envisagée sous l'angle juridique la coopération transfrontalière ne se présente pas sous les meilleurs auspices. Pourtant, il est nécessaire voire impératif que des outils spécialisés de coopération soient conçus. Le droit communautaire exige une gestion en commun des services publics notamment dans le domaine des télécommunication, des transports, de l'élimination des déchets, de la distribution et de l'assainissement de l'eau qui invite précisément à la coopération.

Ne cachons cependant pas que la coopération transfrontalière existe, fonctionne déjà avec des outils juridiques préexistants voire dans des structures permanentes sans personnalité juridique. De nombreux exemples sont

là pour le prouver; par exemple, le «Centre Haut-Rhin supérieur» qui est chargé de réaliser un pont entre Hartheim et Fessenheim.

Et justement, si l'attente des praticiens de la coopération transfrontalières envers les juristes pour développer de nouveaux instruments juridiques n'était-elle pas au dessus de leur compétence? Pour l'heure, il n'existe pas de modèle idéal de structure juridique en vue de la coopération transfrontalière. On serait même tenté de dire qu'il revient davantage aux praticiens de la créer de toute pièce au gré de leur besoin en tenant compte des difficultés qu'ils ont dû et vont surmonter...

C'est à ce moment que les juristes pourront systématiser, théoriser la pratique en concevant un modèle de coopération. Ici comme ailleurs, le droit ne peut précéder le mouvement, il ne fait que le suivre, pour mieux l'accompagner par la suite.