

N° 357

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 2003

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'**approbation de l'accord** entre le Gouvernement de la République française d'une part, et le **Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand**, d'autre part, sur la **coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux**,*

Par M. Pierre MAUROY,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 220 (2002-2003)

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. UNE COOPÉRATION DIFFICILE À FORMALISER JURIDIQUEMENT, MAIS DÉJÀ PRATIQUÉE DE LONGUE DATE</b> .....	5
A. LA SPÉCIFICITÉ DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA BELGIQUE EXPLIQUE LA COMPLEXITÉ DE LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD .....	5
B. LA DENSITÉ DES ÉCHANGES TRANSFRONTALIERS A CONTRIBUÉ À LA CONCLUSION DE L'ACCORD .....	6
<b>II. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE A ÉTÉ BÂTIE SUR DES NÉCESSITÉS PRAGMATIQUES, QUE L'ACCORD INTÈGRE GRÂCE À UN CADRE GÉNÉRAL ET ÉVOLUTIF</b> .....	6
A. D'UNE ASSOCIATION DE LOI DE 1901.....	6
B. ... À UN ACCORD DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE .....	7
<b>CONCLUSION</b> .....	9
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	10
<b>PROJET DE LOI</b> .....	11
<b>ANNEXE I- ETUDE D'IMPACT</b> .....	12
<b>ANNEXE II - ETAT DES ACTIONS DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA BELGIQUE ET LES QUATRE RÉGIONS FRANÇAISES INTÉRESSÉES</b> .....	14

Mesdames, Messieurs,

L'accord signé à Bruxelles le 16 septembre 2002 entre la France et la Belgique sur la coopération transfrontalière formalise des actions menées, de longue date, de part et d'autre de la frontière.

L'accord lui-même est négocié depuis une dizaine d'années, mais les organisations juridiques respectives de la France et de la Belgique ont rendu son élaboration assez ardue : il fallait, en effet, parvenir à un texte qui satisfasse d'une part, l'Etat français et ses collectivités territoriales et, d'autre part, les quatre interlocuteurs belges compétents.

En effet, l'organisation du royaume de Belgique conduit à ce que les responsabilités soient réparties entre quatre parties prenantes : le gouvernement royal, les communautés française et flamande, et les régions wallonne et flamande.

Le texte qui découle de ces négociations est satisfaisant, car évolutif, comme les institutions belges elles-mêmes.

## **I. UNE COOPÉRATION DIFFICILE À FORMALISER JURIDIQUEMENT, MAIS DÉJÀ PRATIQUÉE DE LONGUE DATE**

La France a déjà conclu des accords de coopération décentralisée transfrontalière avec l'Italie (1993), l'Espagne (1995), et l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (1996).

L'absence d'un accord de ce type avec la Belgique, pays qu'aucune frontière naturelle ne sépare de la France, semblait d'autant plus étonnante.

En fait, la coopération s'est développée dans un cadre juridique *ad hoc*, qui en limite l'extension. Le présent accord couronne une décennie de négociations juridiques complexes du fait de la diversité des partenaires belges compétents.

### **A. LA SPÉCIFICITÉ DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA BELGIQUE EXPLIQUE LA COMPLEXITÉ DE LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD**

La Belgique connaît, depuis 1970, un processus continu de décentralisation du pouvoir, qui n'est d'ailleurs pas achevé.

De son indépendance, proclamée en 1831, à 1970, date des premières négociations internes sur l'évolution institutionnelle, la Belgique a constitué un royaume unitaire, disposant d'un Parlement bicaméral, et organisé en provinces qui étaient sous la tutelle de l'Etat, et exerçaient elles-mêmes la tutelle sur les communes.

Depuis 1993, la Belgique est un royaume fédéral, composé de trois communautés (germanophone, française et flamande), possédant des compétences sociales et culturelles, de trois régions (wallonne, Bruxelles Capitale, flamande) disposant de compétences économiques, et de onze provinces (cinq wallonnes, cinq flamandes, territoire bilingue de Bruxelles Capitale), auxquelles reviennent des compétences administratives. Les Régions exercent une tutelle sur les provinces et sur les communes, qui sont au nombre de 262 pour la Wallonie, 19 pour Bruxelles, et 308 pour la Flandre.

Les accords « du Lambermont », conclus en 2001, prévoient une régionalisation, en 2004, de l'agriculture, du commerce extérieur et de la coopération au développement.

Cette spécificité institutionnelle a nécessité une adaptation du contenu de l'accord à cette répartition des compétences très différente de celle prévalant en France.

## ***B. LA DENSITÉ DES ÉCHANGES TRANSFRONTALIERS A CONTRIBUÉ À LA CONCLUSION DE L'ACCORD***

Le présent accord était vivement souhaité par les acteurs institutionnels situés des deux côtés de la frontière, qui entretiennent des relations étroites de très longue date. En plus d'une communauté culturelle qui se traduit par des traditions festives enracinées dans l'histoire, des nécessités fonctionnelles conduisent les populations à des actions élaborées en commun : de nombreuses habitations sont implantées sur la frontière elle-même, les voies de communication impliquent une coordination de leur tracé, l'assainissement des cours d'eau se fait de concert.

Cette solidarité de destin est particulièrement développée dans le département du Nord, qui entretient des relations très denses avec les régions de Courtrai et de Tournai. La métropole lilloise, qui compte aujourd'hui plus d'un million d'habitants, se développe sur le schéma, de fait, d'une métropole franco-belge à dimension européenne. La Communauté urbaine de Lille regroupe, en effet, 87 municipalités, dont la majorité est semi-rurale, et dont l'importance est très variable (la plus petite d'entre elle compte en effet 187 habitants).

La coopération entre les parties françaises et belges –qui relèvent tant de la Wallonie que de la Flandre- s'est appuyée sur une structure juridique *sui generis*, du fait des disparités dans l'organisation administrative de chacun des pays.

## **II. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE A ÉTÉ BÂTIE SUR DES NÉCESSITÉS PRAGMATIQUES, QUE L'ACCORD INTÈGRE GRÂCE À UN CADRE GÉNÉRAL ET ÉVOLUTIF**

### ***A. D'UNE ASSOCIATION DE LOI DE 1901...***

Le souhait des responsables locaux, tant belges que français, était de disposer d'un outil fonctionnel pour faciliter leurs actions communes. C'est ainsi qu'a été créée, en 1991, la « Conférence Permanente des Intercommunales Transfrontalières » (C.O.P.I.T.), qui a pris la forme d'une association relevant de la loi française de 1901 en 2000. Elle réunit la Communauté urbaine de Lille et les structures intercommunales belges. Cette solution juridique a paru la plus adaptée à la conciliation d'organisations locales très diverses de part et d'autre de la frontière. En effet, il fallait unir des collectivités territoriales françaises et des établissements publics belges, en l'occurrence les « inter-communales », qui sont spécialisées par thème.

La COPIT se réunit à Lille, dans les locaux de la Communauté Urbaine, et les procès-verbaux de ses délibérations sont rédigés, pour la partie belge, en français et en flamand.

Cette construction juridique pragmatique a permis de nombreuses réalisations, comme l'élaboration d'un plan territorial, la mise en place d'une desserte par autobus reliant Watreloo, en Belgique, à Roubaix, en éliminant la rupture de charge impliquée antérieurement par le passage de la frontière. Ces transports par autobus, ou la construction d'usines d'incinération de déchets, ont été permis par la conclusion de conventions avec les partenaires belges.

Des études ont également été menées sur l'approvisionnement en eau, puisque la nappe phréatique commune à l'ensemble du bassin transfrontalier tend à se réduire.

Ces actions ont été financées par des contributions des deux partenaires français et belge, qui, du fait du statut juridique de la COPIT, ne pouvaient pas être proportionnées à chacun des projets engagés. Cependant, cette structure juridique a permis d'avancer avec pragmatisme, sans requérir pour chacune de ses initiatives les signatures des cinq parties prenantes (l'Etat français et les quatre partenaires compétents en Belgique). Mais l'extension, souhaitée par ces divers organismes, des activités de coopération transfrontalière nécessite un cadre prenant en compte ces disparités. C'est l'objet de l'accord de Bruxelles.

### ***B. ... À UN ACCORD DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE***

L'accord a été conclu en surmontant une double réticence : celle manifestée par les autorités françaises à traiter, non seulement avec l'Etat belge, mais aussi avec des communautés et des régions ; et celle de l'Etat fédéral belge, peu désireux de s'engager dans une coopération qui intéresse principalement les collectivités fédérées. De surcroît, la Wallonie dispose d'une communauté et d'une région ayant chacune son propre gouvernement, alors que ces deux entités sont régies par un gouvernement unique en Flandre.

La conclusion de cet accord, tout comme son contenu, sont jugés satisfaisants par toutes les parties prenantes, ce qui est essentiel.

L'accord précise, dans son **article premier**, que son objet est de favoriser la coopération transfrontalière dans les domaines de compétence des collectivités et organismes intéressés, notamment pour la réalisation d'équipements publics.

**L'article 2** décrit le champ géographique couvert par l'accord, et l'ensemble des collectivités territoriales qui pourront y participer, tant en France, qu'en régions flamande et wallonne.

Les **articles 3 à 7** précisent que le cadre juridique établi par la convention reconnaît la capacité des collectivités territoriales à conclure des conventions, dont il définit les règles, le régime des délégations et concessions de service public, et les modalités de passation des marchés publics.

Les **articles 8 à 10** définissent les organismes de coopération transfrontalière que l'accord permettra de créer. Ces organismes pourront ne pas disposer de la personnalité morale : il s'agira alors de groupes de travail destinés à échanger des informations, ou formuler des propositions. Mais d'autres organes, plus structurés, bénéficieront du statut juridique conféré par la qualification de personnalité morale, et seront chargés de la mise en oeuvre de politiques de développement urbain, ou de la réalisation de projets d'économie mixte.

L'**article 10** prévoit, également, la possibilité pour de futurs organismes de coopération non prévus par l'accord, et que l'évolution du droit interne français ou belge permettrait la création ultérieure, de s'intégrer dans la mise en oeuvre de la coopération transfrontalière postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention.

L'accord est donc ouvert à de nouvelles structures qui seraient légalement créées en fonction des besoins locaux.

Les **articles 11 à 15** étendent à la coopération transfrontalière franco-belge la possibilité de création de Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière (GLTC), qui ont été établis par l'accord quadripartite de 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse.

Ces GLCT peuvent réaliser et gérer des équipements et des services publics, et sont soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de l'Etat où ils ont leur siège.

Pour la France, il faut souligner que l'accord comporte une innovation importante : **l'article 2 du présent accord confère aux préfets des régions et départements frontaliers avec la Belgique la compétence de régler directement avec les autorités belges compétentes des questions de voisinage**, sans avoir à mettre en place une commission intergouvernementale.

Pour la Belgique, **l'article 17 permet aux communautés et régions qui n'ont pas le statut de collectivité territoriale de participer à la coopération transfrontalière**. En effet, les établissements publics inter-communaux, en Belgique, sont des pouvoirs locaux sans territoire, mais groupés par thèmes qui ne possèdent pas le statut de collectivité territoriale. Le présent texte permet donc à tous les organismes intéressés à la coopération transfrontalière d'y participer, quelle que soit leur personnalité juridique.

## **CONCLUSION**

Le texte de l'accord de coopération transfrontalière entre la France et la Belgique ne pouvait être constitué par une simple transposition des accords de ce type déjà conclus, du fait de la spécificité de l'organisation administrative de la Belgique.

Le présent accord est adapté à cette spécificité, et à son caractère évolutif prévisible.

Il établit donc le cadre juridique à la fois clair et pragmatique requis pour développer la coopération transfrontalière franco-belge.



## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 18 juin 2003.

Suivant les conclusions du rapporteur, qui estimait que la convention, par son caractère à la fois exhaustif, mais évolutif, apporterait enfin le cadre juridique approprié pour approfondir une coopération transfrontalière en plein essor, la commission a adopté le projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Bruxelles le 16 septembre 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 220 (2002-2003).

## **ANNEXE I- ETUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux

### **- Etat de droit et situation de fait existant et leurs insuffisances.**

Les modalités d'exercice de la coopération décentralisée transfrontalière ne sont pas satisfaisantes pour les collectivités territoriales françaises frontalières avec la Belgique. Elles ne disposent pas, en effet, d'un cadre juridique adapté.

La situation est d'autant plus complexe que nos collectivités territoriales doivent parfois coopérer avec des collectivités territoriales qui relèvent de droits différents au sein d'un même pays : droit public flamand et droit public wallon.

Elles ne sont pas non plus satisfaisantes pour l'Etat, dans la mesure où la situation de droit décrite ci-dessus rend difficile le contrôle de légalité des opérations de coopération décentralisée transfrontalière.

En outre, le dispositif juridique mis en place en matière de coopération décentralisée, côté français, par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiées, reste subordonné à la reconnaissance de ce dispositif par les autorités étrangères compétentes.

### **- Bénéfices escomptés en matière :**

#### **\* d'emploi**

Impossible à quantifier à ce stade, mais l'accord devrait permettre la création d'un plus grand nombre d'emplois transfrontaliers de part et d'autre de la frontière et accélérer la dynamique d'échange. Ainsi, si le nombre de Belges travaillant en Nord-Pas-de-Calais est stable depuis dix ans (environ 5 500), le nombre de déplacements de Français vers la Belgique a doublé sur la même période pour dépasser 14 000.

C'est bien sûr au niveau de la métropole lilloise que le phénomène est le plus important et où les perspectives sont les plus fortes. L'agglomération

---

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

transfrontalière (entendu au sens des arrondissements) compte plus de 1 900 000 habitants dont environ 1 200 000 en France. L'emploi transfrontalier y augmente régulièrement depuis la fin des années 1980 pour atteindre un chiffre proche de 12 000 dont 8 200 Français travaillant en Belgique proche, et ce malgré les difficultés d'ouverture du marché de l'emploi, difficultés qui pourront trouver des solutions dans le cadre de l'accord.

#### **\* d'intérêt général**

Ils sont nombreux dans tous les domaines transfrontaliers : culture, économie, transports, environnement. Pour ce qui concerne le département du Nord, des communes françaises, au sein de la communauté urbaine de Lille, et des communes belges proposent une stratégie pour la création d'une métropole transfrontalière fondée sur quatre objectifs majeurs (la vie des citoyens, créer et entreprendre, la qualité, décider et agir collectivement) assortie de propositions concrètes. Parmi les plus emblématiques, on peut citer le prolongement des transports collectifs vers la Belgique (métro, tramway), la reconversion du poste frontière de Rekkem-Ferrain ou la mise en réseau d'organismes de formation et de recherche.

#### **\*financière**

La coopération commune permettra de faciliter les montages financiers pour la réalisation d'équipements publics ou l'ouverture de services dans de nombreux domaines : culture, accompagnement social, gestion de l'eau et stations d'épuration. Il en résultera notamment des économies d'échelle.

#### **\* de simplification des formalités administratives**

L'accord franco-belge du 16 septembre 2002 met en place un cadre juridique pour la coopération décentralisée transfrontalière franco-belge.

Les dispositions contenues dans l'article 2, paragraphe 3, permettront aux préfets de régions et de départements frontaliers avec la Belgique de régler localement les questions de voisinage avec les autorités belges compétentes, ce qui constitue une simplification certaine des mécanismes de règlement d'éventuels litiges frontaliers, au plus près du citoyen et avec un gain de temps indéniable.

#### **\* de complexité de l'ordonnancement juridique**

L'accord permettra aux collectivités territoriales françaises de concrétiser facilement et avec une sécurité juridique reconnue leurs projets menés avec les collectivités territoriales belges, ainsi qu'avec les communautés française et flamande et les régions wallonne et flamande.

## ANNEXE II -

### ETAT DES ACTIONS DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA BELGIQUE ET LES QUATRE RÉGIONS FRANÇAISES INTÉRESSÉES

Cet accord permettra le développement de la coopération transfrontalière pour d'autres acteurs moins impliqués que les participants à la COPIT.

Ainsi, le **Conseil régional du Nord-Pas de Calais** et la région flamande ont conclu une convention de coopération décentralisée à Lille le 18 janvier 2001.

La convention porte sur les domaines suivants :

- coopération économique, recherche, développement des nouvelles technologies de l'information ;
- aménagement du territoire, environnement, mobilité, transports ;
- culture, enseignement, formation permanente ;
- politique de l'emploi et formation professionnelle.

La convention prévoit également un suivi permanent par une rencontre régulière des présidents des deux régions et par l'intermédiaire de réunions de fonctionnaires chargés des domaines de coopération prévus dans la convention.

**La région Picardie** n'a que 20 km de frontière avec la Belgique (arrondissement de Vervins dans le département de l'Aisne). Le Conseil régional de Picardie et le Conseil général de l'Aisne n'ont pas établi de liens directs avec des collectivités territoriales belges, mais des contacts ont lieu avec ces collectivités dans le cadre du comité de suivi du programme européen INTERREG III (pour ce qui concerne le programme INTERREG III France-Belgique (volet transfrontalier), c'est la Wallonie qui est l'autorité de gestion de ce programme, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais étant le correspondant nationale pour la France).

Les autres actions menées en collaboration sont les suivantes :

- culture : saisons culturelles coordonnées entre les communes de Hirson (Aisne) et Chimay (Belgique) ;

- tourisme : mise en valeur du patrimoine dans le cadre d'un réseau de villes : Laon (Aisne), le Quesnoy (Nord), Tournai et Thuin (Belgique) ;

- économie : développement du commerce transfrontalier, promotion des PME : communauté d'agglomération de Soissons et province du Hainaut.

**Le Conseil régional de Champagne-Ardenne** et la région wallonne ont conclu une convention de coopération décentralisée à Châlons en Champagne le 6 février 2001.

Cette convention porte sur les domaines suivants :

- aménagement du territoire,
- développement d'infrastructures transfrontalières,
- environnement et patrimoine,
- tourisme et valorisation des sites historiques,
- développement économique et technologique,
- formation professionnelle,
- coopération internationale en particulier vers les pays en développement.

Il est également prévu la création d'une conférence permanente dirigée par les deux présidents de région qui se réunit au moins une fois par an, d'un collège de représentants personnels dirigé par les responsables administratifs ainsi que des groupes de travail thématiques.

Le Président du Conseil régional de Champagne-Ardenne a récemment transmis au Premier ministre des propositions en matière d'expérimentation dans le cadre de la coopération décentralisée transfrontalière avec la Wallonie.

Il demande que la région Champagne-Ardenne soit désignée en qualité de maître d'ouvrage ou de chef de file dans le domaine des transports transfrontaliers (autoroutes, transports ferroviaires, transport fluvial), ce qui permettrait à la région wallonne, qui est compétente dans ce domaine, d'avoir un interlocuteur unique du côté français.

**La Lorraine** est la seule région française qui est frontalière sur 250 km avec trois pays de l'Union européenne sans obstacle naturel : Allemagne, Belgique et Luxembourg. La coopération avec les collectivités territoriales belges s'inscrit dans le cadre d'une coopération multilatérale dans l'espace « Sarre-Lorraine-Luxembourg-Trèves-Palatinat occidental » (Saar-Lor-Lux) qui sera prochainement étendu à la Wallonie.

Le conseil régional de Lorraine et les conseils généraux de Moselle et de Meurthe et Moselle coopèrent également depuis 1995 avec le Luxembourg et les collectivités belges et allemandes frontalières au sein d'une structure informelle la « Grande Région ». Ce dispositif comporte, outre la tenue d'un sommet annuel, un conseil économique et social régional, une maison de la Grande Région (au Luxembourg) et un secrétariat installé dans la maison de la Grande Région.