

Le projet d'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux

Yves LEJEUNE

Professeur à l'Université catholique de Louvain et aux Facultés universitaires Saint-Louis

Samenvatting

Op 18 april 2002 hebben het Koninkrijk België, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest enerzijds en de Franse Republiek anderzijds, een akkoord geparafeerd inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen. Het gaat over een "gemengd" verdrag betreffende, aan Belgische kant, niet alleen de federale Staat maar ook de vier Gemeenschappen en Gewesten die aan Frankrijk grenzen.

Het geparafeerde akkoord heeft tot doel het juridisch kader vast te leggen met betrekking tot de grensoverschrijdende samenwerking tussen de plaatselijke besturen, dit naar het voorbeeld van gelijkaardige overeenkomsten met buurlanden die zowel door België als door Frankrijk afgesloten werden. Bovendien maakt het akkoord een uitbreiding van zijn toepassingsgebied mogelijk, zowel voor de betrokken Staten als voor de deelgebieden.

Het akkoordontwerp laat zich heel nauw inspireren door het akkoord van Karlsruhe gesloten in 1996 tussen Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Zwitserland. Zoals dit laatste, beoogt het de vormen van grensoverschrijdende samenwerking te regelen zowel van privaatrechtelijke als van publiekrechtelijke aard. Zoals het akkoord van Karlsruhe, maakt het van het sluiten van internrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten het instrument van grensoverschrijdende samenwerking en machtigt het de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen van de twee landen om de volgende methodes aan te wenden: overleg, samen tot stand brengen en beheren van de voorzieningen of openbare diensten van lokaal belang, en op-richting van grensoverschrijdende samenwerkingsorganen.

Ondanks het ontbreken van bepalingen in Belgisch recht betreffende de bevoegdheid van lokale overheden inzake de grensoverschrijdende samenwerking, erkent het geparafeerd akkoord dat deze overheden impliciet door de wet of decreet gemachtigd zijn om met hun buitenlandse genoten samen te werken. Het verduidelijkt daarentegen niet het lot van de gebeurlijke georganiseerde samenwerkingen buiten de kader van het akkoord.

Bovenvermeld akkoord zal in principe binnenkort ondertekend worden en nadien voor ratificatie aan alle verdragsluitende Partijen voorgelegd worden.

I. La coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organisme publics locaux	399
A. Distinctions terminologiques	399
B. Nature et limites juridiques des relations transfrontalières entre collectivités territoriales et organismes publics locaux	400
II. Comparaison des solutions techniques offertes par l'accord franco-belge et par les autres traités de	

coopération transfrontalière de la Belgique et de la France	401
A. Classifications	401
B. Modes de coopération	402
1° La concertation	402
2° La conclusion de conventions de coopération	403
3° Les organismes de coopération personnalisés	403
III. Les difficultés juridiques	404
A. Le fondement juridique interne	405
B. Le sort des formes de coopération non réglées par l'accord	405
C. La détermination des Parties contractantes belges	406
IV. Les difficultés politiques	407
A. L'application de l'accord aux Communautés et aux Régions	407
B. Le problème des notifications et échanges de notes diplomatiques	408
Conclusion	408

«Bruxelles, jeudi 18 avril 2002. – La République française d'une part et le Royaume de Belgique, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française et la Région wallonne d'autre part, viennent de parapher un accord portant sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux.

Cet accord a pour objet de préciser le cadre juridique de la coopération transfrontalière des entités locales, tout comme le font d'autres accords similaires déjà passés tant par la France que par la Belgique avec d'autres pays limitrophes. On peut citer par exemple à cet égard les accords de Bayonne et de Karlsruhe passés par la France avec l'Espagne, l'Allemagne et la Suisse ainsi que l'accord Benelux passé entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

L'accord paraphé aujourd'hui sera en principe signé dans les meilleurs délais et soumis ensuite à ratification par toutes les Parties contractantes.

L'accord est d'actualité immédiate dans plusieurs parties de la zone frontalière franco-belge, en particulier dans la région de Lille – Courtrai – Mouscron – Tournai où différents projets de coopération locale nécessitent un cadre juridique sûr. Par l'accord paraphé aujourd'hui, les entités locales seront

dorénavant en mesure de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun».

Il semble que ce soit la Région flamande qui ait pris l'initiative de proposer aux autorités fédérales ainsi qu'aux autres Communautés et Régions belges la conclusion du traité dont ce communiqué de presse fait état. En mars 2001, la Conférence interministérielle de la politique étrangère¹ marquait son accord pour le lancement de négociations bilatérales avec la France. Le ministère fédéral des Affaires étrangères adressait en juillet aux autorités françaises une note verbale proposant la conclusion d'un traité «mixte» au sens du droit belge, c'est-à-dire un traité impliquant, du côté belge, non seulement l'Etat fédéral mais aussi les quatre Communautés et Régions limitrophes de la France.

En septembre 2001, le Quai d'Orsay faisait connaître son accord sur le principe de conversations exploratoires bilatérales et exprimait sa préférence pour un traité inspiré de celui que la France avait précédemment conclu en ce domaine avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse². L'insistance personnelle de M. Pierre Mauroy, président de la Communauté urbaine de Lille et ardent défenseur du projet, n'était pas étrangère au souhait du gouvernement français.

Cette perspective impliquait pour la Belgique l'obligation d'adopter une position commune sur le sujet. Une fois mise au point, cette position se résu-

¹ Comité qui réunit le ministre des Affaires étrangères et les ministres des Relations extérieures des diverses Communautés et Régions de Belgique (voy. l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, introduit par la loi du 16 juin 1989).

² Accord de Karlsruhe. – Sur cet accord, voy. *infra*, II.

mais pour l'essentiel aux éléments suivants:

- les autorités belges, tant fédérales que fédérées, souhaitaient la conclusion d'un seul traité franco-belge, à la conclusion duquel toutes participeraient;
- la Belgique souhaitait obtenir des assurances sur deux questions: d'une part, que la Partie française tienne pleinement compte de la situation institutionnelle particulière des Communautés et des Régions; d'autre part, que le futur accord n'entraîne pas la création d'une lourde structure administrative de contrôle.

Ces assurances ayant été obtenues, deux rencontres franco-belges eurent lieu, respectivement au Château de Val Duchesse à Bruxelles le 23 novembre 2001 et au Quai d'Orsay le 7 mars 2002, entre lesquelles se tinrent plusieurs réunions de concertation interne belge. La persévérance du gouvernement flamand ainsi que la bonne volonté du gouvernement fédéral, du gouvernement wallon et du gouvernement de la Communauté française ont finalement permis aux négociateurs de s'entendre sur la teneur d'un texte provisoire qui a été paraphé à Bruxelles le 18 avril 2002.

Du point de vue *belge*, ce projet de traité ne paraît pas se situer dans un plan d'ensemble cherchant à donner à toutes les autorités publiques frontalières la possibilité de coopérer avec leurs voisins étrangers. Il existe seulement une Convention Benelux du 12 septembre 1986 concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales³, et un accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et d'autres instances publiques, signé à Mayence le 8 mars 1996 par la Région wallonne et la Communauté germanophone de Belgique, ainsi que par les *Länder* allemands de Rhénanie du nord-Westphalie et de Rhénanie-Palatinat⁴.

En revanche, du point de vue *français*, le projet de traité ici commenté s'intègre dans un ensemble

conventionnel plus vaste couvrant l'ensemble des frontières de la France, à l'exception de la majeure partie de la frontière franco-suisse:

- l'Accord fait à Rome le 26 novembre 1993 entre les gouvernements français et italien concernant la coopération transfrontalière⁵;
- le Traité de Bayonne, signé le 10 mars 1995 par l'Espagne et la France relativement à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales⁶;
- l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996, entre l'Allemagne fédérale, la France, le Luxembourg, le Conseil fédéral suisse agissant au nom des Cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux⁷.

C'est ce dernier accord qui a servi de modèle au projet d'accord franco-belge. Tous deux désignent les entités territoriales («organismes, *lichamen*, *Körperschaften*») auxquelles ils s'appliquent sous l'appellation générique de «collectivités territoriales et organismes publics locaux» (*territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen*), ce qui correspond, dans la terminologie du Conseil de l'Europe, aux «collectivités ou autorités territoriales» visées par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière de ces entités, ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe à Madrid le 21 mai 1980⁸.

La Convention-cadre est à ce jour ratifiée par 27 États membres du Conseil de l'Europe, dont la Belgique⁹ et la France. Elle ne crée pas d'obligations juridiques strictes: il s'agit plutôt d'une déclaration de principe par laquelle les États contractants s'engagent «à faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière» en accordant aux collectivités qui participent à une telle coopération les mêmes facilités que celles dont elles bénéficieraient dans un con-

³ *Moniteur belge*, 30 mars 1991; *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1991, n° 45. La Convention Benelux a été complétée par un protocole du 22 septembre 1998 (non encore en vigueur) en vue de régler la participation d'autres personnes morales de droit public ou privé aux diverses formes de la coopération transfrontalière.

⁴ *Moniteur belge*, 13 avril 1999.

⁵ *J.O.R.F.*, 6 janvier 1996, p. 227.

⁶ *J.O.R.F.*, 11 avril 1997, p. 5507.

⁷ *J.O.R.F.*, 29 août 1997, p. 12717.

⁸ Ce sont les «collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales ou régionales et considérées comme telles dans le droit de chaque État» (art. 2, § 2). Ces entités infraétatiques disposent d'une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'État.

⁹ *Moniteur belge*, 18 juillet 1987.

texte purement national, avec des partenaires du même ordre juridique¹⁰. La nécessité de tenir compte des divergences entre les structures institutionnelles des États et les réticences encore vives de certains d'entre eux ont conduit à l'adoption d'un plus petit dénominateur commun sous la forme de règles non directement applicables.

La Convention-cadre européenne a été complétée par le protocole additionnel n° 1 du 9 novembre 1995, qui doit être considéré comme ayant effet direct dans les ordres internes: il reconnaît, sous certaines conditions, le droit des collectivités et autorités territoriales de conclure des conventions de coopération transfrontalière, de même que la valeur en droit interne des décisions adoptées dans le cadre de tels accords; il permet également de créer des organismes transfrontaliers et de les doter de la personnalité juridique. Le protocole respecte les systèmes juridiques nationaux auxquels il n'entend déroger que dans la stricte mesure où il est incompatible avec eux; il renvoie d'ailleurs expressément à une ou plusieurs lois nationales en ce qui concerne la personnalité juridique, les actes et le contrôle de tels organismes. Le protocole est à ce jour ratifié par 10 États, dont la France. La Belgique, qui l'a signé, ne l'a pas encore ratifié¹¹.

La nécessité, sinon juridique, du moins politique, de préciser et de compléter les principes énoncés par la Convention-cadre et son protocole suffit à expliquer la multiplication, frontière par frontière, de cadres conventionnels internationaux plus élaborés pour la conclusion de contrats de coopération et la constitution d'organismes transfrontaliers.

Pourtant, la frontière de la Belgique avec la France n'était «couverte» auparavant par aucun traité alors que différentes coopérations sont en projet depuis de longues années, dans la région lilloise par exemple. Comment ce retard peut-il s'expliquer? Des raisons d'ordre divers, les unes juridiques (III), les autres politiques (IV), peuvent être invoquées. Pour en saisir la portée, il convient tout d'abord de

rappeler la signification du concept de «coopération transfrontalière», tel qu'il s'est développé dans la pratique internationale des pays d'Europe (I), puis d'esquisser l'examen des solutions offertes par l'accord franco-belge en gestation à la suite de celui de Karlsruhe (II).

I. La coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organisme publics locaux

Telle est, on l'a vu, l'expression utilisée par l'accord franco-belge paraphé le 18 avril 2002. Elle requiert quelques précisions, tant du point de vue terminologique (A) qu'en ce qui concerne l'ordre juridique dont relèvent les relations de coopération transfrontalière (B).

A. Distinctions terminologiques

D'emblée, il convient de préciser que le «transfrontalier» n'est pas synonyme de «transfrontière» ou d'international. Par coopération *transfrontalière*, on entend la coopération dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune. S'y manifeste le phénomène des confins ou zones frontalières. Des communes, villes ou hôpitaux frontaliers dont le développement géographique, les politiques ou les services ne connaissent pas, en pratique, la ligne d'arrêt de la frontière sont, par essence, des acteurs de la coopération transfrontalière. En revanche, les relations *transfrontières* sont toutes celles qui présentent des éléments d'extranéité sans requérir l'existence d'une frontière commune^{12 13}.

Si l'on examine la question sous l'angle de la compétence normative ou des initiatives concrètes des pouvoirs publics, la coopération transfrontalière concerne soit des États limitrophes, soit des collectivités ou autorités territoriales situées dans des régions frontalières. La première, «affectant directe-

¹⁰ L'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui n'a été ratifiée ni par la Belgique ni par la France, prévoit également le même type de droits.

¹¹ Sur les problèmes de compétence et de procédure qui retardent l'approbation et la ratification de ce protocole, voy. Y. LEJEUNE, «Les instruments de la coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire», *Aménagement*, 2000, pp. 263-277, ici pp. 268 et 269.

¹² Voy. en ce sens F. OSMAN, «Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques», *Rev. crit. dr. int. privé*, 1997, 403-447, ici p. 405, note 4.

¹³ Le 17 mars 1998, un second protocole additionnel à la Convention-cadre européenne a rendu les règles de celle-ci applicables *mutatis mutandis* aux relations de coopération «inter-territoriale», c'est-à-dire aux relations entre collectivités ou autorités territoriales non contiguës. Les relations de coopération inter-territoriale sont donc une forme de relations «transfrontières».

ment les relations des citoyens avec l'Etat lui-même», est parfois dénommée «coopération transfrontalière verticale»¹⁴, la seconde «coopération transfrontalière horizontale» ou «décentralisée».

Cette terminologie n'est pourtant pas satisfaisante. D'une part, les problèmes de contiguïté territoriale qui relèvent du droit international du voisinage sont résolus par traités conclus tant par des États que par des collectivités infraétatiques dotées de pouvoirs internationaux¹⁵, de sorte qu'il est préférable de parler, en ce qui les concerne, de «coopération frontalière intergouvernementale». D'autre part, l'expression «coopération transfrontalière décentralisée» a le défaut de ne viser précisément que les collectivités décentralisées, c'est-à-dire des collectivités publiques dépourvues de pouvoir législatif, alors que les Communautés espagnoles et les Régions italiennes, par exemples¹⁶, développent également des rapports de coopération transfrontalière avec des autorités territoriales étrangères. Quant à l'expression «coopération horizontale», elle occulte la participation de collectivités et d'organismes qui, de part et d'autre de la frontière, ne se situent pas nécessairement au même niveau de l'organisation étatique. Il nous paraît donc préférable de réserver l'expression «coopération transfrontalière» aux relations de voisinage entre collectivités régionales ou locales appartenant à des États limitrophes et normalement dépourvues de compétences internationales¹⁷.

B. Nature et limites juridiques des relations transfrontalières entre collectivités territoriales et organismes publics locaux

Ainsi entendues, les relations de coopération transfrontalière ne relèvent pas directement du droit international public, à la différence des rapports entre États ou entre ceux-ci et les organisations internationales. La présomption d'applicabilité du droit international est étrangère aux relations extérieures de collectivités et administrations publiques infraétatiques. Celles-ci ne sont pas des États indépendants placés sous l'emprise directe et exclusive du droit international public; elles tirent leur existence juridique, leur personnalité morale et leurs compétences de l'ordre juridique interne et ne sont normalement soumises qu'à ce dernier¹⁸.

Les rapports transfrontaliers des autorités publiques régionales ou locales se situent donc en dehors du champ d'application du droit des gens. Comment faut-il les caractériser? Il convient à cet égard de rechercher ce que la doctrine allemande appelle la *Grundlegung*, c'est-à-dire le fondement juridique du caractère obligatoire, la source de l'efficacité juridique, des engagements pris en matière de coopération transfrontalière.

Ce fondement doit être trouvé dans la combinaison des législations nationales qui, de part et d'autre de la frontière, régissent la capacité des collectivités ou autorités territoriales de manifester une volonté propre et qui définissent leurs compétences¹⁹.

¹⁴ Voy. C. SCHNEIDER, «La souveraineté de l'État au carrefour du droit international et du droit administratif. Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques», *Mélanges G. Peiser*, presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 423-449, ici pp. 426-427.

¹⁵ Cantons suisses, Communautés et Régions belges, *Länder* allemands et autrichiens...

¹⁶ Sans compter les îles anglo-normandes, l'île de Man, l'Écosse, les Açores, Madère, les îles d'Aland..., qui jouissent également d'une autonomie législative.

¹⁷ Dans un sens analogue, voy. la définition du Comité des Régions de l'Union européenne dans son avis du 13 mars 2002 sur les *Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie - un document fondamental et d'orientation pour l'avenir*: «la coopération transfrontalière est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones géographiques contiguës. Cela vaut également pour les zones séparées par la mer».

¹⁸ Voy. sur ce thème Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, LGDJ, 1984, n° 15 *in fine*, 18 et s., 185, 208, 244, 272, 290, 304; du même auteur, «Le droit fédéral belge des relations internationales», *R.G.D.I.P.*, 1994, pp. 577-628, ici p. 585.

¹⁹ Voy. en sens: G. BURDEAU-BASTID, «Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents», *Le droit international: unité et diversité*, Mélanges offerts à P. Reuter, Paris, Pédone, 1981, pp. 103-126, ici p. 116; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 269 et 270, n° 201. — *Contra*: P. MAYER, selon lequel le système dont dérive le caractère obligatoire d'un contrat «international» est le droit international privé du for (*Droit international privé*, Paris, Montchrestien, 1977, p. 506); du même auteur, «Le mythe de l'ordre juridique de base (ou *Grundlegung*)», *Le droit des relations économiques internationales*, Etudes offertes à B. Goldman, Paris, Litec, 1982, pp. 199-216.

Il s'agit de la simple application, dans chaque État intéressé, des règles du droit interne dans un contexte transfrontalier.

C'est donc au droit interne de l'État dont relève chaque autorité infraétatique qu'il appartient d'attribuer à celle-ci la compétence en matière de coopération transfrontalière. C'est également à lui qu'il revient de fixer les limites de l'autonomie reconnue à cette autorité publique dans ce même domaine. En pratique, on rencontre toujours les mêmes limitations:

- a) le domaine matériel de coopération est limité au seul cadre de compétences dévolues aux entités territoriales par le droit interne²⁰;
- b) les activités de coopération ne peuvent porter atteinte aux règles du droit interne et au respect des engagements internationaux des États intéressés.

Ce sont ces limitations que l'on retrouve dans les traités réglant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics locaux. Elles apparaissent aussi dans l'accord franco-belge paraphé le 18 avril dernier²¹.

II. Comparaison des solutions techniques offertes par l'accord franco-belge et par les autres traités de coopération transfrontalière de la Belgique et de la France

Le projet d'accord franco-belge s'inspire très étroitement de l'Accord de Karlsruhe. Comme celui-ci, il entend régler aussi bien les formes de coopération transfrontalière de droit privé que celles de droit public; c'est le cas de tous les traités de coopération transfrontalière conclus par la France (A). Comme l'Accord de Karlsruhe, l'accord paraphé à Bruxelles fait de la conclusion de conventions le moyen de la coopération transfrontalière et autorise les collectivités territoriales et organismes publics locaux des deux Parties à recourir aux principaux modes de coopération que la pratique antérieure a permis de distinguer (B).

A. Classifications

Parmi les traités conclus par les autorités françaises ou belges, deux orientations se dessinent. La première consiste à constater que les collectivités ou autorités territoriales collaborent déjà de part et d'autre des frontières sur base du droit privé et, en conséquence, à leur offrir la possibilité de coopérer également sur la base du droit public. Tel est l'objet de la Convention Benelux et de l'Accord de Mayence.

L'autre orientation consiste à établir un cadre juridique plus complet, tenant compte de la différence des structures politiques et administratives des États contractants et de leur législation en matière de coopération transfrontalière. On citera dans cette perspective l'Accord franco-italien de Rome, le Traité franco-espagnol de Bayonne et l'Accord quadripartite de Karlsruhe (France, Allemagne, Suisse et Luxembourg), ainsi que le futur accord franco-belge.

Une autre distinction doit être faite entre les traités qui ne concernent que les autorités locales, et ceux qui ont vocation à s'appliquer à toutes les collectivités et groupements de collectivités publiques infraétatiques. L'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Italie, Parties contractantes à l'Accord de Rome, au Traité de Bayonne et à l'Accord multilatéral de Karlsruhe, ont expressément inclus leurs collectivités régionales (*Länder*, Régions françaises et italiennes, Communautés autonomes espagnoles), parmi celles auxquelles les traités qu'ils ont récemment conclus permettent d'entreprendre des actions de coopération transfrontalière. On verra que l'accord franco-belge paraphé le 18 avril 2002 offre une solution particulière à cette délicate question²². En revanche, la Convention Benelux et l'Accord de Mayence concernent uniquement les échelons provincial et communal de la coopération transfrontalière.

Par une sorte de «ségrégation» dont il est permis de se demander si elle témoigne toujours d'un pragmatisme suffisant, les collectivités régionales, qu'el-

²⁰ La coopération ne peut donc s'établir que sur la base du «dénominateur commun» des compétences définies pour chaque partenaire par le droit interne de son pays.

²¹ Préambule, dernier alinéa; art. 1^{er} et art. 3.

²² C'est l'une des principales difficultés politiques rencontrées au cours de la négociation de l'accord (voy. *infra*, IV).

les soient ou non dotées de compétences législatives, répugnent d'ailleurs à participer à des relations transfrontalières aux côtés de collectivités locales. On voit ainsi apparaître une coopération transfrontalière interrégionale à côté – ou au-dessus – d'une coopération intercommunale. Un exemple topique est celui de la «Grande Région» Saar-Lor-Lux-Rhénanie-Palatinat-Wallonie-Communautés française et germanophone de Belgique, dont le pôle *intercommunal* s'est institutionnalisé par la création d'une association sans but lucratif de droit luxembourgeois dénommée «Euregio SaarLorLux Rhin»²³, alors que la coopération *interrégionale* s'inscrit dans le cadre d'une «Commission régionale Sarre-Lorraine-Luxembourg-Trèves/Palatinat occidental» dont un accord germano-franco-luxembourgeois du 16 octobre 1980 consacre l'existence. Cette commission se compose de délégations des exécutifs des quatre régions; la Région wallonne et les Communautés française et germanophone de Belgique y participent depuis 1998 en tant qu'observateurs. En outre, depuis 1995 se tiennent régulièrement des «Sommets» réunissant le Premier ministre luxembourgeois, les ministres-présidents, le président du Conseil régional de Lorraine et les présidents des conseils généraux de Meurthe-et-Moselle et de la Moselle, dans le but de donner des impulsions nouvelles à la coopération entre «régions» au sein de la Grande Région.

B. Modes de coopération

Par «modes» de coopération, il y a lieu d'entendre les formes, modalités, méthodes ou solutions juridiques auxquelles recourent les collectivités ou organismes publics pour coopérer. La coopération transfrontalière revêt trois formes principales: la «concertation», la conclusion de «conventions» et la constitution d'organismes de droit public ou privé.

1° La concertation

La forme la moins poussée est la concertation, combinant échanges d'informations, consultation

réciproque, coordination d'actions, propositions de coopération et adoption des mesures coordonnées nécessaires pour mettre en œuvre les solutions envisagées.

Souvent, des structures assurent une certaine permanence à la concertation entre institutions frontalières et permettent de poursuivre en commun l'étude de questions d'intérêt commun. Elles reçoivent dans la pratique des dénominations variées: ce peuvent être des conférences, des organes communs, des groupes de travail, des groupes de concertation, des comités de coordination, des communautés de travail, parfois des Eu(ro)régions...

De tels groupes pouvant être créés de manière totalement informelle, on pourrait considérer que la formulation de dispositions conventionnelles précises serait restrictive par rapport à cette pratique et, au surplus, inutile parce que difficile à vérifier et à sanctionner. C'est pourtant la voie empruntée par l'accord franco-belge, à la suite de la plupart des traités de coopération transfrontalière de la Belgique et de la France. Comme l'Accord multilatéral de Karlsruhe, l'accord franco-belge autorise en effet la constitution d'organismes communs de coopération transfrontalière sans personnalité juridique²⁴. De même, la Convention Benelux et le Traité franco-espagnol de Bayonne habilitent les collectivités et organismes locaux auxquels ils s'appliquent à créer des «organes communs»²⁵ qui sont de simples plates-formes de concertation officialisées; et l'Accord de Mayence autorise les «instances publiques» qu'il vise à former des «groupes de travail communaux»²⁶ au sein desquels les collectivités et autorités territoriales délibèrent sur les matières qui concernent leurs intérêts communs.

La création de ces structures requiert toujours, selon ces traités, l'adoption d'une convention écrite par les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés. Le droit qui est applicable à ces entités dépourvues de personnalité juridique est soit celui de l'État dans lequel elles sont localisées – solution de l'Accord de Mayence –, soit celui que définit la convention – solution de l'accord franco-belge et de l'Accord de Karlsruhe –.

²³ Aucune commune belge n'en fait partie.

²⁴ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 9.

²⁵ Convention Benelux, art. 2, § 2; Traité de Bayonne, art. 7.

²⁶ Accord de Mayence, art. 7. – En langue allemande: *kommunale Arbeitsgemeinschaften* (communautés de travail [inter]communales).

2° La conclusion de conventions de coopération

On en est ainsi venu au deuxième mode de coopération entre institutions publiques infraétatiques: la conclusion de conventions.

L'accord franco-belge et l'Accord de Karlsruhe, comme le Traité de Bayonne et l'Accord franco-italien de Rome, consacrent plusieurs articles au régime de ces conventions, appelées «accords de coopération transfrontalière» par le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne. Leur objet «est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun»²⁷. Elles sont conclues par les collectivités territoriales ou organismes publics conformément à la procédure établie pour chacun d'entre eux par le droit interne de l'État dont il relève²⁸. Elles doivent définir le droit qui leur est applicable par référence au droit de l'un des États parties au traité; en cas de litige, la juridiction compétente est celle de l'État dont le droit a été choisi²⁹.

Quant à la Convention Benelux et à l'Accord de Mayence, ils ne s'attachent qu'aux conventions de droit public, conformément à la philosophie générale qui a animé leurs auteurs. Les entités publiques visées par ces Accords doivent être autorisées par leurs droits internes respectifs à conclure de telles conventions. Celles-ci sont en principe soumises au droit de l'État sur le territoire duquel les obligations qui en résultent doivent être exécutées. Le droit qui régit les voies de recours est celui de l'État dont relève la collectivité ou l'organisme qui a accompli la tâche litigieuse.

3° Les organismes de coopération personnalisés

Les traités conclus par la France et la Belgique prévoient que la formation d'organismes locaux de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique et l'établissement de leurs statuts passent aussi par la conclusion de conventions écrites³⁰.

La participation à un tel organisme et, d'abord, la constitution de celui-ci constituent le mode le plus élaboré de coopération transfrontalière.

Une première formule consiste à permettre l'*adhésion* de collectivités ou autorités territoriales étrangères à un organisme préexistant relevant d'une catégorie juridique présente dans un ordre interne: société, association, groupement ou syndicat³¹; tandis qu'une deuxième formule permet à des collectivités ou autorités territoriales d'États différents de *créer* un groupement transfrontalier si celui-ci revêt la forme d'une figure juridique présente dans un droit interne. Le système juridique visé est celui de l'État où est situé le siège de l'organisme³². Dans ce modèle, c'est également la législation du pays hôte qui détermine la nature de droit public ou privé de l'organisme.

Selon cette double perspective, le Traité de Bayonne autorise les collectivités territoriales françaises et espagnoles à créer en France des groupements d'intérêt public (GIP) ou des sociétés d'économie mixte locale (SEML) de droit français et en Espagne des groupements de droit espagnol (*consorcios*); il les habilite aussi à participer à de tels organismes préexistants³³. Le droit applicable à pareil organisme de coopération transfrontalière est celui de l'État du siège et de la catégorie d'organismes à laquelle il appartient³⁴. Le droit de l'État du siège détermine aussi les règles applicables à la personnalité juridique de l'organisme, à ses actes et à l'autorité chargée de son contrôle, ainsi que les règles que cette dernière doit appliquer dans l'exercice de son contrôle, le régime fiscal et social de l'organisme et de son personnel, les règles des marchés publics...

Une troisième formule permet à des autorités locales de former ensemble des *organismes transfrontaliers de droit public* en vue d'accomplir en commun les missions qui, selon le droit interne de chaque État concerné, peuvent être prises en charge par des groupements publics constitués entre collectivités ou autorités territoriales d'un même État. En pareil cas, on se réfère à des catégories nationales

²⁷ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 3, § 2. Voy. aussi le Traité de Bayonne, art. 3, al. 4.

²⁸ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 4, § 1^{er}; Traité de Bayonne, art. 3, al. 3; Accord de Rome, art. 4, § 1^{er}.

²⁹ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 4, § 6; Traité de Bayonne, art. 4, al. 1^{er}; Accord de Rome, art. 6.

³⁰ Les statuts font donc partie intégrante de la convention constitutive d'un tel organisme.

³¹ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 10; Traité de Bayonne, art. 5, § 1^{er}.

³² Mêmes références.

³³ Traité de Bayonne, art. 5, § 1^{er}.

³⁴ Traité de Bayonne, art. 6, § 2.

d'organismes publics qui trouvent des équivalents dans les catégories établies par le droit interne des autres États intéressés.

C'est la formule à laquelle recourent l'Accord de Mayence et la Convention Benelux. Le premier permet la création de groupements intercommunaux (*Zweckverbände*) ayant la personnalité de droit public³⁵; sauf dispositions contraires du traité, le droit applicable à toute intercommunale de cette sorte est celui de l'État dans lequel est situé le siège de l'organisme en question; le contrôle relève de la compétence des autorités de tutelle de l'État dans lequel l'organisme a son siège.

Le second traité cité: la Convention Benelux, permet de créer des organismes publics locaux qui ont la personnalité juridique et peuvent se voir attribuer des compétences de réglementation et d'administration, mais dont les statuts ne peuvent être en contradiction avec le droit interne d'aucuns pays concerné. Le droit du lieu d'établissement du siège social de l'organisme est applicable en ce qui concerne le statut de son personnel³⁶. Pour le reste, les statuts doivent être conformes cumulativement aux droits internes respectifs de chaque État concerné. Les règles de contrôle auxquelles les autorités fondatrices de tels organismes sont soumises dans leurs droits internes s'appliquent par analogie aux décisions prises par l'organisme lui-même³⁷.

L'accord franco-belge en gestation et l'Accord de Karlsruhe recourent simultanément aux trois formules. Ils permettent:

- a) la création d'organismes publics personnalisés appartenant «à une catégorie d'organismes habilités dans le droit interne de [l'État] où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères»

- b) ou la participation à ces organismes³⁸

- c) et la création de «groupements locaux de coopération transfrontalière»³⁹.

S'agissant des deux premières hypothèses, le droit applicable à ces organismes et à leur contrôle est évidemment celui de l'État du siège et de la catégorie d'organismes à laquelle ils appartiennent. A la différence de l'Accord de Karlsruhe, l'accord franco-belge énumère les catégories nationales d'organismes jouissant d'une telle habilitation:

- a) en France: les groupements d'intérêt public (GIP) et les sociétés d'économie mixte locales (SEML);
- b) en Belgique: les associations privées sans but lucratif (ASBL) et les établissements d'utilité publique (fondations), les associations internationales, les structures de coopération intercommunales, les associations fondées par les centres publics d'aide sociale (CPAS)⁴⁰, et les groupements européens d'intérêt économique (GEIE)⁴¹.

Quant aux «groupements locaux de coopération transfrontalière», ce sont des personnes de droit public prenant la forme des établissements publics de coopération intercommunale existant dans le droit interne des États intéressés; ils sont naturellement soumis au droit interne applicable aux groupements publics de coopération intercommunale de l'État du siège.

III. Les difficultés juridiques

Les difficultés d'ordre juridique que l'accord franco-belge permet de surmonter tiennent d'abord au silence presque complet du droit belge quant à la

³⁵ Accord de Mayence, art. 2 et 3.

³⁶ Convention Benelux, art. 3, § 3.

³⁷ Convention Benelux, art. 4, § 1^{er}.

³⁸ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 10.

³⁹ Accord franco-belge et Accord de Karlsruhe, art. 11 et ss.

⁴⁰ Ceux-ci sont présents dans chaque commune du Royaume.

⁴¹ Le groupement européen d'intérêt économique est un concept du droit communautaire (règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985) inspiré du groupement d'intérêt économique français. Il s'agit d'une institution dotée de la personnalité civile, rattachée directement au droit européen et destinée spécifiquement à la coopération transnationale au sein de l'Union européenne (voy. à cet égard la communication 97/C 285/10 de la Commission sur la participation des GEIE aux marchés publics et à des programmes financés par des fonds publics). L'objet que lui assigne le droit communautaire est de faciliter ou développer l'activité économique de ses membres, qui doivent être des personnes juridiques situées dans des États différents, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. L'activité économique du GEIE ne peut donc avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle de ses membres. La loi applicable au fonctionnement interne est celle de l'État du siège. Les membres du groupement répondent solidairement et indéfiniment des dettes de celui-ci, ce qui est l'inconvénient majeur de la formule.

compétence des collectivités territoriales et organismes publics locaux dans le domaine de la coopération transfrontalière (A). Elles concernent aussi le sort des coopérations organisées en dehors du cadre de l'accord (B). Elles ont trait, enfin, à la compétence des collectivités fédérées belges en matière de conclusion de traités (C).

A. Le fondement juridique interne

En France, la coopération transfrontalière est, depuis la loi du 6 février 1992, une compétence explicite des collectivités territoriales; cette compétence a été aménagée et complétée par différentes lois ultérieures.

En Belgique, le seul fondement interne *explicite* de la compétence d'autorités infraétatiques belges est le décret du 6 juillet 2001 «portant réglementation de la coopération intercommunale» en Région flamande⁴². L'article 4 de ce décret autorise expressément «les communes et les [groupements] de coopération qu'elles ont formés en vertu [du] décret [à] participer à des personnes morales de droit *public* qui sont transfrontalières en raison de cette participation, quel que soit le système juridique auquel ces personnes morales sont soumises». Inversement, «les personnes morales soumises à un système juridique étranger peuvent participer à un [groupement] de coopération conforme [au] décret si elles y sont autorisées par leur propre droit». Dans tous les autres cas, le fondement interne du droit de coopérer avec des collectivités ou autorités territoriales étrangères est *implicite*: il repose à la fois sur la liberté contractuelle reconnue par le Code civil de la Belgique à tout sujet de droit et sur les diverses dispositions constitutionnelles et légales qui déterminent les compétences respectives des Communautés et des Régions, des provinces et des communes ainsi que des organismes publics locaux.

La principale difficulté consistait donc à faire admettre par le gouvernement français que les autorités territoriales belges sont implicitement (mais certainement) autorisées à coopérer avec leurs homologues étrangères. Depuis plusieurs années, les projets de coopération transfrontalière dans la zone

Lille-Mouscron-Courtrai-Tournai s'achoppaient à cet obstacle, les autorités françaises estimant qu'en l'absence de législation précise, les principes d'unité de l'État et de territorialité du droit public excluaient en principe toute possibilité de compétence des autorités infraétatiques belges en la matière.

Pour résoudre le problème, l'accord paraphé le 18 avril 2002 énumère les collectivités territoriales et organismes publics locaux belges (et français)⁴³ auxquels il est permis de conclure des conventions de coopération transfrontalière⁴⁴. Comme l'accord se donne pour objet de «préciser le cadre juridique» de cette coopération «dans le respect du droit interne»⁴⁵, il faut nécessairement en induire que les autorités françaises et belges sont tombées d'accord pour considérer que cette «compétence transfrontalière» appartient bien aux collectivités ou autorités territoriales belges. En outre, l'accord énumère les catégories d'organismes publics considérés comme habilités par le droit belge à comprendre des collectivités territoriales étrangères⁴⁶, même si cette habilitation n'apparaît pas explicitement dans la législation relative à ces organismes.

Reste à s'interroger sur la participation des communes flamandes et des groupements intercommunaux flamands à des organismes de coopération transfrontalière dotés d'une personnalité juridique de droit *privé*. Le décret du 6 juillet 2001 n'en parle pas. Fallait-il interpréter son article 4 *a contrario*? Tel n'est pas le point de vue qui résulte de l'accord paraphé, puisque celui-ci ne fait aucune exception pour les SEML françaises, sociétés de droit privé auxquelles participeraient des communes ou des groupements intercommunaux flamands. Moralité: en droit belge de la coopération transfrontalière, tout ce qui n'est pas expressément interdit est permis.

B. Le sort des formes de coopération non réglées par l'accord

On vient de relever qu'à la différence de l'Accord de Karlsruhe, l'accord franco-belge énumère les catégories «d'organismes habilités dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités locales étrangères» (art. 10, §

⁴² *Moniteur belge*, 31 octobre 2001, 2^e éd., p. 37 836 (traduction française en p. 37 846).

⁴³ Art. 2, § 1^{er}.

⁴⁴ Art. 3.

⁴⁵ Art. 1^{er}.

⁴⁶ Art. 10.

2). S'agissant de la République française, ne sont cités que les GIP et les SEM. Or, dans la pratique, il existe aussi des organismes de coopération transfrontalière franco-belge qui revêtent la forme d'associations françaises de droit privé⁴⁷ ou de groupements européens d'intérêt économique (GEIE).

Par ailleurs, l'article 16 de l'accord franco-belge – inspiré très littéralement de la disposition correspondante de l'Accord de Karlsruhe – rend l'intégralité de l'accord applicable aux conventions de coopération transfrontalière conclues avant son entrée en vigueur.

Dès lors, deux questions se posent. Qu'advient-il des organismes de coopération existants, et en particulier des GEIE de droit français, qui n'appartiennent pas aux catégories d'organismes énumérés par l'article 10, § 2, de l'accord? Et de tels organismes pourront-ils être créés ultérieurement bien qu'ils ne relèvent pas de l'une des catégories mentionnées dans cet article?

A la première question, l'accord franco-belge et l'Accord de Karlsruhe apportent une réponse apparente: les conventions créant ces organismes «seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur» (art. 16, § 1 *in fine*). Il s'agit d'une obligation de moyen, non de résultat. Heureusement, car on ne voit pas comment procéder à cette adaptation sans transformer les GEIE existant du côté français en GIP ou SEM!

Quant à la seconde question, elle revient à savoir si les listes contenues dans l'article 10, § 2, de l'accord franco-belge sont limitatives. Nous savons déjà qu'elles ne sont pas exhaustives. Sans prétendre donner une réponse définitive, nous pensons que la solution devrait être trouvée dans le prolongement des intentions exprimées dans le préambule et à l'article 1^{er} de l'accord: les Parties contractantes veulent promouvoir la coopération transfrontalière franco-belge «dans le respect du droit interne et de leurs engagements internationaux». Ceci nous paraît impliquer que les règlements européens et la législation interne qui, selon une interprétation générale-

ment acceptée, sont aujourd'hui applicables à la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, pourront toujours servir de base juridique à des conventions créant des organismes de coopération transfrontalière franco-belge, nonobstant leur absence dans les énumérations de l'article 10, § 2. En d'autres termes, il ne s'agit pas là d'une cause de nullité de ces conventions, au sens de l'article 7, § 2, de l'accord franco-belge ou de l'Accord de Karlsruhe.

C. La détermination des Parties contractantes belges

Les collectivités fédérées, en Belgique, jouissent du droit de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de leur compétence interne. Cette compétence conventionnelle internationale est exclusive, l'autorité fédérale ne disposant pas, en principe, d'une compétence internationale concurrente⁴⁸. S'agissant de la compétence internationale d'établir le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre des autorités territoriales belges et étrangères, il convient donc de déterminer, du côté belge, les Parties contractantes potentielles: l'État fédéral, les Régions ou les Communautés.

On a vu qu'en pratique, l'accord franco-belge a été considéré, du point de vue du droit constitutionnel belge, comme un traité «mixte» à la conclusion duquel les Communautés et les Régions concernées doivent participer. Comment a-t-on justifié cette affirmation?

La section de législation du Conseil d'État avait analysé la répartition des compétences en la matière dans un avis donné en juillet 1997⁴⁹ mais la dernière réforme de l'État belge, intervenue en juillet 2001, a profondément modifié cette répartition en transférant aux Régions l'essentiel des compétences en matière d'institutions provinciales et communales, d'agglomérations et de fédérations de communes, de districts «intracommunales», d'associations de provinces et de communes, ainsi que d'établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes

⁴⁷ C'est le cas de l'association transfrontalière de l'Agglomération du PED (Pôle européen de développement Athus-Rodange-Longwy) et de la Conférence permanente intercommunale transfrontalière ou CoPIT.

⁴⁸ Voy., *ad generalia*, Y. LEJEUNE, «le droit fédéral belge des relations internationales», *R.G.D.I.P.*, 1994, 577-628; Ch.-E. LAGASSE, «Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale», *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1549-1550 (Bruxelles, 1997); et le numéro spécial de la *R.B.D.I.*, 1994/1.

⁴⁹ Avis L. 26.496/2/V du 28 juillet 1997 (*doc. Cons. rég. wallon*, sess. 1997-1998, n° 375/1 du 8 mai 1998, pp. 6 et 7), analysé dans «Les instruments de la coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire», *Aménagement*, 2000, pp. 263-277, ici pp. 268 et 269.

reconnus par l'État (fabriques d'église, consistoires...) ⁵⁰. Les Communautés, elles, demeurent compétentes à l'égard des centres publics d'aide sociale (CPAS) présents dans chaque commune du Royaume, mais, d'une part, certaines matières relatives aux CPAS sont restées aux mains de l'autorité fédérale et, d'autre part, la Communauté française de Belgique a transféré à la Région wallonne l'exercice de ses compétences dans le domaine de l'aide sociale ⁵¹.

Que l'on considère que l'établissement du cadre juridique de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux relève des législateurs compétents pour établir les «règles organiques» de ces institutions ou que l'on estime que la réglementation de cette coopération doit être répartie entre les différents législateurs selon le domaine matériel dans lequel une telle coopération est susceptible de se développer, il apparaît nettement que l'objet de l'accord franco-belge relève essentiellement de la compétence des Régions et, dans une mesure moindre, de celle de l'État fédéral et de la Communauté flamande. En revanche, la compétence internationale de la Communauté française ne peut se justifier qu'en invoquant la compétence matérielle de cette Communauté dans certains domaines où interviennent les provinces, les communes et les associations intercommunales.

IV. Les difficultés politiques

Il y a un écart significatif entre le statut d'une région française, simple collectivité décentralisée souvent sans homogénéité ou racines historiques, et une Communauté ou une Région belge, collectivité fédérée dotée de pouvoirs étatiques. Le statut international particulier de nos collectivités fédérées a suscité deux types d'hésitations, les unes relatives à l'extension du champ d'application de l'accord franco-belge aux Communautés et aux Régions elles-mêmes (A), les autres relatives à l'organisation pratique des notifications, échanges de notes diplomatiques et dénonciations concernant l'une ou l'autre collectivité fédérée contractante (B).

A. L'application de l'accord aux Communautés et aux Régions

Comme les *Länder* allemands, les Communautés et les Régions belges estiment qu'il n'est pas nécessaire de les inclure dans la coopération transfrontalière. Elles n'acceptent pas d'assimiler leurs gouvernements à des autorités territoriales décentralisées alors qu'elles sont précisément compétentes pour légiférer en matière d'organisation et de contrôle des collectivités locales. Dès lors, elles évitent le plus souvent de recourir aux méthodes classiques de coopération transfrontalière, sauf lorsque l'intérêt ou les circonstances les y poussent. Elles préfèrent légiférer ou conclure de véritables traités internationaux.

On trouve pourtant dans l'Accord de Karlsruhe une dérogation à cette attitude de principe: les Cantons suisses de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, ainsi que les *Länder* allemands de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre y sont habilités à conclure des conventions de coopération transfrontalière dépourvues, comme il se doit, de tout caractère international ⁵². C'est un point qui a posé beaucoup de problèmes dans la négociation de l'Accord de Karlsruhe. La solution retenue s'explique par la nécessité concrète de faire participer les *Länder* à des opérations transfrontalières aux côtés des départements et des régions français concernés.

La même nécessité s'est fait jour le long de la frontière franco-belge. Tout en étant conscientes de l'intérêt qu'elles trouveraient à participer à ces relations transfrontalières, les Communautés et les Régions belges ne pouvaient cependant accepter d'être formellement ravalées au rang de «collectivités territoriales ou organismes publics locaux» ⁵³, ni de ne pas être traitées de la même façon que les États eux-mêmes; or le projet d'accord disposait – et dispose encore – que «la coopération transfrontalière entre États souverains» échappe à ses prescriptions ⁵⁴.

La solution de compromis qui a été trouvée consiste à prévoir que «les dispositions du présent Ac-

⁵⁰ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, VIII, modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

⁵¹ Décret (II) de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, art. 3, 7^o.

⁵² Accord de Karlsruhe, art. 2, § 2.

⁵³ C'est le cas des Cantons suisses et des *Länder* allemands dans l'Accord de Karlsruhe (art. 2, § 5).

⁵⁴ Accord franco-belge, art. 2, § 5; Accord de Karlsruhe, art. 2, § 6.

cord sont applicables aux conventions [de coopération transfrontalière] auxquelles participeraient une ou plusieurs des Parties»⁵⁵, qu'il s'agisse d'États ou de collectivités fédérées.

B. Le problème des notifications et échanges de notes diplomatiques

Conçu sur le modèle de l'Accord de Karlsruhe, l'accord franco-belge qui a été paraphé contient actuellement plusieurs dispositions permettant aux Parties contractantes de le mettre en vigueur, d'étendre son champ d'application ou, au contraire, de le dénoncer sans devoir recourir à la conclusion d'un traité ultérieur. L'article 2, § 2, prévoit un «échange de notes diplomatiques» pour étendre le champ d'application de l'accord à de nouvelles catégories de collectivités territoriales ou d'organismes publics locaux apparues dans le droit interne de l'une des Parties; l'article 10, § 3, permet d'étendre le champ d'application à de nouveaux types de groupements de coopération transfrontalière par une simple «notification par la voie diplomatique» de la modification du droit interne de l'une des Parties; l'article 18 donne à «chaque Partie» le droit de «notifier aux autres Parties» l'accomplissement des procédures requises pour l'entrée en vigueur de l'accord; et l'article 19 donne à «chaque Partie» le droit de dénoncer l'accord «en donnant un avis écrit de dénonciation aux autres Parties».

Dans chacune de ces hypothèses, il serait souhaitable, aux yeux du ministère français des Affaires étrangères, que soit mise sur pied une procédure faisant transiter les notes, notifications et dénonciations unilatérales émanées d'une Communauté ou d'une Région par le canal du ministère fédéral belge des Affaires étrangères. Pour des motifs de facilité diplomatique, mais probablement aussi pour une raison de principe: si les collectivités fédérées bel-

ges sont bien dotées du *treaty-making power*, elles ne jouissent pas d'un droit de représentation autonome, de sorte que la République française n'est guère encline à accepter que des rapports internationaux officiels se nouent directement entre elles et les Communautés ou Régions belges, fût-ce de manière secondaire et épisodique.

S'il est bien exact, en droit, que les Communautés et les Régions belges ne peuvent entretenir des relations diplomatiques et consulaires propres, les négociateurs devront cependant tenir compte d'une pratique belge constante consistant à associer le plus systématiquement possible les Communautés et les Régions à la représentation internationale de l'Etat fédéral. L'avenir nous apprendra si la rédaction de l'article 10 et des articles 18 et 19 doit être remaniée pour tenir compte du souhait des autorités françaises d'adopter une procédure centralisée privilégiant des relations directes entre Paris et Bruxelles.

Conclusion

Dans les espaces transfrontaliers, «la coopération précède (souvent) le droit de la coopération»⁵⁶, mais l'expérience quotidienne fait apparaître un besoin supplémentaire de règles juridiques. Le droit de la coopération transfrontalière peut en effet «faciliter la vie» institutionnelle ou rationaliser le fonctionnement d'une institution existante. Toutefois, il n'intervient souvent que pour «habiller» des pratiques déjà existantes. Ce n'est pas le cas le long de la frontière franco-belge, où le déficit juridique s'est fait cruellement sentir. L'accord paraphé le 18 avril 2002 répond donc assurément à un besoin. Il ne faut certes pas exagérer la portée des résultats que son entrée en vigueur attendue pourra procurer⁵⁷, mais la perspective qui se dessine ainsi est à coup sûr une bonne nouvelle.

⁵⁵ Accord franco-belge, art. 17.

⁵⁶ Conseil économique et social régional d'Aquitaine, *Les coopérations transfrontalières de l'Aquitaine: instruments juridiques et objectifs politiques*, Bordeaux, 2000, p. 13.

⁵⁷ Par comparaison, on peut noter que les résultats obtenus par l'application de l'Accord de Karlsruhe sont peu nombreux.