

“Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien”



Mission
Opérationnelle
transfrontalière

RENCONTRES EUROPÉENNES
8/9 NOV. 2007

Atelier 12

« Les outils juridiques de la coopération »

❖ **Présidents**

Dr. Franck W. EHLING, président de l'Eurodistrict Oderland-Nadodrze (EDON),
Directeur de la municipalité Barnim-Oderbruch (DE)

Andrzej KUNT, président de l'Eurodistrict Oderland-Nadodrze (EDON), Maire de la Ville
de Kostrzyn sur Oder (PL)

❖ **Animation des débats**

Adriano RASI CALDOGNO, Secrétaire Général à la programmation, Région Vénétie (IT)

❖ **Présentation de la note de cadrage**

Gérard FLAMENT, Directeur des Etudes, SGAR Nord-Pas de Calais (FR)

❖ **Session 1: Instruments juridiques et gouvernance transfrontalière**

- EURODISTRICT ODERLAND-NADODRZE (DE-PL)

Soeren BOLLMANN, Responsable de projet, projet INTERact “Border Crossing” (DE)

- Plate-forme transfrontalière Dunkerque-Flandre-Côte d'Opale (BE/FR)

Geert SANDERS, Directeur Général, West Vlaamse Intercommunale (WVI) (BE)

❖ **Session 2: Instruments juridiques et projets opérationnels transfrontaliers**

- EUROPA 1, Bateau-pompe sur le Rhin (FR-DE)

Martine LOQUET-BEHR, Chargée des Affaires Transfrontalières PDT-DERI, Département
du Bas-Rhin et Lt-Col. Alex ROTH, Chef de la Sous-direction Prévention-Opérations,
Président du groupe technique GLCT EUROPA 1, SDIS du Bas-Rhin (FR)

- SANICADEMIA (IT-AU)

Karl WULZ, Directeur commercial, EWIV Sanicademia

❖ **Présentation des recommandations**

Gérard FLAMENT, Directeur des Etudes, SGAR Nord Pas de Calais (FR)

❖ **Discussion avec la salle**

❖ **Rapporteur**

Patrice HARSTER, Directeur Général, REGIO PAMINA (FR-DE)



Etat des lieux : un cadre légal peu adapté aux réalités des territoires transfrontaliers

Selon le Conseil de l'Europe, la coopération transfrontalière correspond à toute action visant à développer les rapports de voisinage entre des collectivités ou autorités territoriales situées de part et d'autres de la frontière.

Face aux « effets frontières » (accroissement des flux, mise en concurrence des territoires frontaliers et de leurs acteurs, interdépendances économiques et sociales, systèmes institutionnels, politiques, juridiques et culturels différents de part et d'autre de la frontière,...), et aux déséquilibres et opportunités qu'ils induisent, les acteurs de la coopération transfrontalière ont développé des stratégies et politiques communes afin de garantir la qualité de vie des populations et le développement des bassins de vie transfrontaliers.

En effet, l'existence d'un environnement juridique aussi hétérogène, source de complexité voire d'insécurité juridique, a des conséquences notables sur le quotidien des habitants qui circulent indifféremment de part et d'autre de la frontière (travailleurs frontaliers, scolaires, personnes souhaitant se faire soigner dans un hôpital situé dans l'Etat voisin...), mais également, sur l'ensemble des acteurs publics et privés qui interviennent en transfrontalier.

Cette gestion des « effets frontières » passe par la recherche d'une économie des ressources et des moyens via une mutualisation des connaissances et des compétences.

Ceci se traduit par la réalisation de projets de coopération transfrontalière : définition en commun des orientations stratégiques pour le devenir du territoire transfrontalier (observation et planification), création et gestion en transfrontalier de services et d'équipements publics, et portage de démarches de coopération « intégrée » (eurodistrict, eurorégion).

La naissance de ces projets implique en premier lieu que les collectivités locales aient, au minimum, la compétence pour conclure des conventions de coopération avec leurs voisins. Ces projets appellent en outre un cadre juridique satisfaisant synonyme de sécurité juridique et de stabilité, permettant une pérennisation et une bonne gestion de la démarche.

Par « cadre légal », cet atelier fait référence à :

- l'environnement réglementaire dans lequel évoluent les populations des territoires transfrontaliers
- la structuration juridique des démarches de coopération. La tendance actuelle est à une structuration juridique renforcée des démarches de coopération avec la création de structures communes transfrontalières.

Identification des besoins

❖ **Nécessité d'un pilotage politique de la démarche de coopération transfrontalière : la gouvernance politique**

La gouvernance transfrontalière, au sens politique du terme, peut se définir comme un processus dans lequel les décideurs politiques concernés (des niveaux local, régional et national) réfléchissent ensemble :

- au contenu de la démarche transfrontalière, afin de répondre aux besoins du territoire et de ses habitants,
- à la définition d'un cadre juridique adapté aux spécificités de la coopération transfrontalière¹.

La réalité de démarches transfrontalières intégrées et pérennes nécessite en amont l'expression d'une volonté politique forte partagée de part et d'autre de la frontière, permettant la définition de stratégies et d'actions communes par thème de coopération.

La gouvernance transfrontalière permet notamment :

- une responsabilisation des décideurs politiques,
- la création de structure de coordination, voire d'arbitrage,
- une meilleure acceptation du droit de l'Etat voisin : les projets de coopération transfrontalière restent soumis à un des droits des partenaires. Cette situation amène une certaine défiance des partenaires soumis au droit de l'autre Etat. A ce titre, les structures de gouvernance permettent une plus grande acceptation des réglementations non-nationales.

❖ **Nécessité d'une « boîte à outils » juridique transfrontalière**

- Typologie des outils juridiques de la coopération transfrontalière

La marge de manœuvre des collectivités en matière de coopération transfrontalière diffère d'une frontière à une autre. Elle dépend tant de la capacité institutionnelle des collectivités à conclure des accords de coopération avec d'autres collectivités, de leurs compétences à réglementer dans les domaines de coopération (selon l'avancée du processus de décentralisation), de la perméabilité des droits internes² que de l'existence d'accords interétatiques qui définissent les modalités de coopération.

Si l'évolution du cadre légal de la coopération transfrontalière est dépendante de la volonté des Etats³, les acteurs locaux de la coopération ont utilisé tous les outils juridiques disponibles, dans les droits internes, les accords bilatéraux ainsi que le droit communautaire, pour formaliser leurs démarches de coopération. Certains de ces outils sont dédiés à la coopération transfrontalière (le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)⁴ et le groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁵), d'autres ont été utilisés par défaut.

Le tableau ci-dessous propose une typologie des outils juridiques utilisés pour le portage de projets transfrontaliers à l'échelle des frontières européennes. Ils peuvent être utilisés par

¹ Cf. Fiche sur le groupe parlementaire franco-belge ;

² En droit français, le capital des sociétés d'économie mixtes (partenariat public privé institutionnalisé) est ouvert aux collectivités locales étrangères de pays voisins ;

³ Cf. Article 152 du Traité instituant les communautés européennes ;

⁴ Le GLCT est issu de l'Accord de Karlsruhe de 1996 conclu entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse, et de l'Accord de Bruxelles de 2002, entre la France et la Belgique ;

⁵ Règlement communautaire n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 ;

les acteurs du transfrontalier en fonction de leur forme juridique, du droit interne qui les régit et des engagements internationaux pris par les Etats dont ils relèvent.

A côté de chaque forme juridique, figurent, à titre indicatif, des exemples d'Etats où cette forme juridique est utilisée.

Typologie des outils de coopération transfrontalière utilisés aux frontières européennes

Base juridique	Droits internes	Accords interétatiques de coopération transfrontalière	Droit communautaire
Type d'outil			
Convention de coopération	Convention de droit privé (IT) Convention de droit public	Convention de coopération transfrontalière (BE, DE, LU, FR, CH, IT, ES...)	
Structure de droit privé sans but lucratif	Association (BE, LU, DE, FR, IT...) Fondation (NL, CH, ...)		<i>Association européenne*</i> Groupement européen d'intérêt économique GECT de droit privé
Partenariat public-privé institutionnalisé	SEML transfrontalière (FR)		
Structure de droit public	Consortio (ES) District européen (FR)	Groupement local de coopération transfrontalière (BE, DE, LU, FR, CH)	GECT de droit public

**Règlement communautaire en discussion depuis 1992*

- Typologie des démarches de coopération transfrontalière

Le processus de structuration juridique d'une démarche transfrontalière est évolutif, il ne s'agit pas de brûler les étapes. Il convient d'adapter les outils juridiques (simple convention ou structure commune) selon les frontières⁶, la typologie et la maturité du projet.

Le contenu de la démarche évolue dans le temps et l'outil juridique doit être adapté à l'ambition du projet. Les démarches de coopération ne sont pas des démarches linéaires mais itératives. Elles évoluent et se développent en termes de partenariats et d'objectifs au fur et à mesure que les différents partenaires avancent dans la compréhension du territoire, la définition des enjeux, le lancement des premiers projets.

⁶ Comme indiqué précédemment, l'éventail d'outils disponibles à chaque frontière dépend principalement de la conclusion d'accords interétatiques ;

Des démarches évolutives

Mener à bien une démarche de coopération suppose de définir les contours et les objectifs d'un territoire de projet traduisant une volonté politique partagée de part et d'autres des frontières. Elles doivent permettre la mise en place de nouvelles solidarités et la création de nouveaux liens économiques, culturels et sociaux entre acteurs locaux de part et d'autre des frontières.

Les étapes de la coopération transfrontalière peuvent se décomposer de la manière suivante : 0. Ignorance, 1. Collaboration pour apprendre à se connaître (identification des besoins et enjeux communs), 2. Coordination, 3. Coproduction (projets).

Des contenus diversifiés

Planification stratégique transfrontalière

La « planification stratégique » transfrontalière se traduit par la formalisation d'une vision commune, l'élaboration d'un projet global pour le territoire (sous forme d'une charte, d'un livre blanc, du recueil d'objectifs) et de projets concrets transfrontaliers dans différentes thématiques. Ces éléments définis en commun doivent être transposés dans les documents de planification locaux respectifs. Elle est le plus souvent formalisée par un accord de coopération signé entre les partenaires. Cette démarche, qui n'a pas été mise en œuvre sur tous les territoires transfrontaliers, joue cependant un rôle stratégique car elle permet une définition globale des enjeux d'aménagement et un développement coordonné du territoire transfrontalier.

Mise en place et gestion de services et équipements transfrontaliers

La phase opérationnelle correspond à la phase d'investissement et de réalisation des projets transfrontaliers des acteurs locaux. Elle concerne aussi bien la mise en place de services transfrontaliers (services aux personnes, transport, tourisme, action sociale ou culturelle...) que la réalisation d'équipements et d'aménagements transfrontaliers. Il s'agit, pour les partenaires, de trouver des solutions inédites, expérimentales permettant de faire fonctionner le service ou l'équipement à l'échelle du territoire transfrontalier en combinant les différents dispositifs de financement, de mode d'intervention des partenaires, de recrutement du personnel de part et d'autre de la frontière.

Démarches intégrées sur des territoires transfrontaliers

Le cadre juridique répond traditionnellement à la mise en place et à la gestion de services et d'équipements publics en transfrontalier.

La coopération transfrontalière, pour s'inscrire dans la durée, ne doit pas se limiter à des projets ponctuels. Sur certains territoires transfrontaliers sont apparues des « démarches intégrées » reposant sur un pilotage politique d'ensemble du territoire transfrontalier, afin d'apporter une réponse commune aux attentes et besoins des habitants des territoires transfrontaliers.

Elles prennent des dénominations variées (eurocité, eurodistrict, eurorégion) en fonction des échelles de territoire concernées. Du point de vue juridique, la continuité de la démarche transfrontalière doit être assurée dans le cadre d'une organisation permanente. La mise en place de cette organisation permanente renvoie à l'utilisation des outils de coopération transfrontalière dédiés initialement à la gestion de services publics et d'équipements transfrontaliers (GLCT, District européen de droit français...).

Gouvernance multi-niveaux transfrontalière : un partenariat vertical et horizontal

La gouvernance multi-niveaux vise la cohésion organisationnelle, territoriale et institutionnelle sur un territoire transfrontalier par la promotion du dialogue entre tous les acteurs publics et privés, du niveau local, régional, national, concernés par le développement du territoire transfrontalier.

Elle constitue une composante essentielle à l'élaboration de démarches de coopération transfrontalière viables reposant sur un partenariat horizontal (tous les acteurs locaux privés et publics concernés doivent participer à la définition et la réalisation du projet) et/ou sur un partenariat vertical (entre les niveaux politiques et techniques). Les objectifs poursuivis sont les suivants : portage politique, vision sur le long terme et connaissance des réalités socioéconomiques et culturelles du bassin de vie transfrontalier.

Le GECT est susceptible de jouer un rôle dans le renforcement de la gouvernance transfrontalière en permettant à un Etat, doté du pouvoir réglementaire, d'être membre d'une structure transfrontalière aux côtés de collectivités locales. Ce nouvel outil est susceptible d'offrir aux acteurs de la coopération transfrontalière un « forum » d'échanges pour l'élaboration de mesures innovantes et ambitieuses adaptées aux démarches de coopération.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE : quels outils pour ces différentes démarches ?

	Besoins identifiés	Exemples d'outils (Cf. Fiches projets) <i>*Les structures en cours de constitution</i>
Planification stratégique	Définition d'une stratégie commune au territoire transfrontalier (Charte, livre blanc...) Transposition dans les documents de planification locaux de part et d'autre de la frontière.	Convention de coopération transfrontalière
Gestion de services et équipements	Faire fonctionner un service ou un équipement public à l'échelle d'un territoire transfrontalier en combinant les différents dispositifs de financement, de mode d'intervention des partenaires, de recrutement du personnel de part et d'autre de la frontière.	GLCT Europa 1, Bateau-pompe sur le Rhin (FR-DE) GLCT Transport public transfrontalier (CH-FR) SEML Initialité (FR-BE) GEIE Sanicademia (IT-AU) GECT Hôpital transfrontalier de Cerdagne (FR-ES)*
Démarches intégrées	Pilotage politique du territoire transfrontalier, afin d'apporter une réponse commune aux attentes et besoins des habitants des territoires transfrontaliers, thématique par thématique. Assurer la continuité de la démarche transfrontalière dans le cadre d'une organisation permanente.	GLCT Regio PAMINA (FR-DE) Fondation de droit néerlandais, Eurorégion Meuse-Rhin (BE-DE-NL) GECT Eurodistrict Oderland-Nadodrze, EDON (DE-PL)*
Gouvernance multi-niveaux	Cohésion organisationnelle, territoriale et institutionnelle sur un territoire transfrontalier par la promotion du dialogue entre tous les acteurs publics et privés, du niveau local, régional, national, concernés par le développement du bassin de vie transfrontalier.	GECT Eurorégion «Alpes/Haut Adriatique» (IT-AU-SI-HR)* GECT Eurodistrict Eurométropole Lille, Kortrijk, Tournai (FR-BE)* GECT EIXO ATLANTICO (ES-PT)*

Proposition de recommandations

Soutenir et accompagner le développement des outils juridiques de la coopération transfrontalière

Recommandation 1 : Promouvoir la capitalisation des expériences par la constitution de bases de données identifiant les bonnes pratiques⁷ et la mise en réseau des acteurs de la coopération, notamment ceux impliqués dans la création de GECT.

Recommandation 2 : Développer une assistance technique au montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers aux frontières européennes⁸ (réalisation de projets ponctuels et gouvernance de projets de territoire).

Proposer aux acteurs une « boîte à outils » juridique suffisante

→ Vers une adaptation et une coordination des droits internes en transfrontalier

Recommandation 3 : Préconiser aux législateurs d'adapter, frontière par frontière, le cadre juridique interne à la coopération transfrontalière :

- adapter l'environnement juridique aux réalités des territoires transfrontaliers, notamment par la promotion de solutions juridiques innovantes⁹,
- permettre la participation de collectivités locales étrangères à des outils ou organismes déjà existants dans le droit interne¹⁰ ;

En respectant un principe de réciprocité : ces initiatives, prises d'un côté de la frontière, doivent être suivies de mesures similaires de l'autre côté de la frontière¹¹.

Recommandation 4 : Promouvoir la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, la création de commissions paritaires, conférences intergouvernementales... qui facilitent une réflexion sur la mise en cohérence des législations internes de part et d'autre des frontières.

Recommandation 5 : Assurer, le plus rapidement possible, une mise en compatibilité des droits internes des 27 Etats membres de l'Union européenne avec le règlement sur le GECT.

Recommandation 6 : Garantir la ratification de la Convention-cadre de Madrid et de son protocole additionnel, et assurer un suivi de son application effective dans les droits internes.

→ Faciliter l'accès des pays tiers au GECT

Recommandation 7 : Demander au législateur communautaire d'adapter le règlement sur le GECT afin d'autoriser la création de GECT entre un seul Etat membre de l'UE et un pays tiers afin de permettre la réalisation de projets opérationnels bilatéraux¹².

Recommandation 8 : Demander au législateur d'avoir l'interprétation la plus favorable possible du règlement sur le GECT afin qu'un pays tiers puisse participer à un GECT dès lors qu'un seul des Etats Membres qui composent le GECT ait signé un accord avec ce pays tiers¹³.

⁷ Cf. groupe d'experts sur le GECT du Comité des régions : <http://cor.europa.eu/fr/activities/eqtc.htm>

⁸ En s'appuyant notamment sur le savoir-faire acquis par le réseau de la MOT et sur la future EUROMOT ;

⁹ Cf. droit à l'expérimentation en droit français ;

¹⁰ Dans le cadre du traité de Bayonne de 1995 (entre la France et l'Espagne), les autorités espagnoles autorisent les collectivités locales françaises à être membres de consorcios ;

¹¹ La France a adopté dans son droit national une disposition permettant la création de districts européens de droit français (sur le modèle du GLCT) à toutes les frontières françaises. Mais sans adoption dans les Etats voisins de réglementations autorisant les collectivités à être membre d'un district européen, cette initiative ne peut atteindre le résultat escompté ;

¹² Article 3 paragraphe 2 du règlement n°1082/2006 : « Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres » ;

¹³ Considérant 16 du règlement n°1082/2006 : Les membres d'un pays tiers peuvent participer à un GECT «[...] lorsque la législation d'un pays tiers ou des accords entre États membres et pays tiers le permettent » ;