

4 Cadres et outils de la coopération transfrontalière

Cadres et outils de la coopération transfrontalière

Cette quatrième partie de l'atlas est consacrée aux cadres administratifs, juridiques, politiques et financiers dans lesquels évoluent les acteurs locaux de la coopération transfrontalière à l'échelle :

- nationale : structures intercommunales,
- communautaire : gestion de l'objectif 3,
- européenne : conventions internationales du Conseil de l'Europe et accords interétatiques relatifs aux modalités de la coopération transfrontalière.

Ces cadres peuvent correspondre aux périmètres des structures intercommunales françaises frontalières.

A l'échelle européenne, se superposent deux dispositifs : celui des outils et des principes juridiques relatifs à la coopération transfrontalière créés par la ratification d'accords internationaux et celui des financements des projets de coopération par les fonds européens et nationaux consacrés à la coopération transfrontière. Chacun de ces cadres définit des espaces de projets qui se recoupent sans se superposer.

La connaissance de ces cadres permet de comprendre le fonctionnement de la coopération transfrontalière, sa structuration et son évolution depuis une dizaine d'années, autant sur le plan des projets, comme au sein des agglomérations transfrontalières (*cf troisième partie de l'Atlas*), que sur l'encadrement administratif et juridique des actions de coopération transfrontalière (Objectif 3, accords interétatiques).

Ces différentes cartes permettent également d'appréhender la complexité de gestion des territoires transfrontaliers liée à la superposition de cadres de nature et de contenu différents, tout en permettant une vision d'ensemble de leur articulation géographique.

Droit opérationnel transfrontalier

Droit opérationnel transfrontalier

Le cadre juridique de la coopération transfrontalière aux frontières françaises se construit depuis 1980. Il est issu des travaux du Conseil de l'Europe, des accords bilatéraux signés par la France avec les Etats riverains et du droit interne de chaque Etat, notamment le droit de la coopération décentralisée pour les collectivités françaises et leurs groupements.

En 1980, le Conseil de l'Europe rédige la première convention internationale dont les Etats signataires reconnaissent le droit de leurs collectivités à coopérer aux travers des frontières ; c'est la Convention-cadre de Madrid, dont les principes seront repris dans de nombreux accords bilatéraux (quatre pour la France), signés entre Etats limitrophes et définissant des modalités pratiques de coopération.

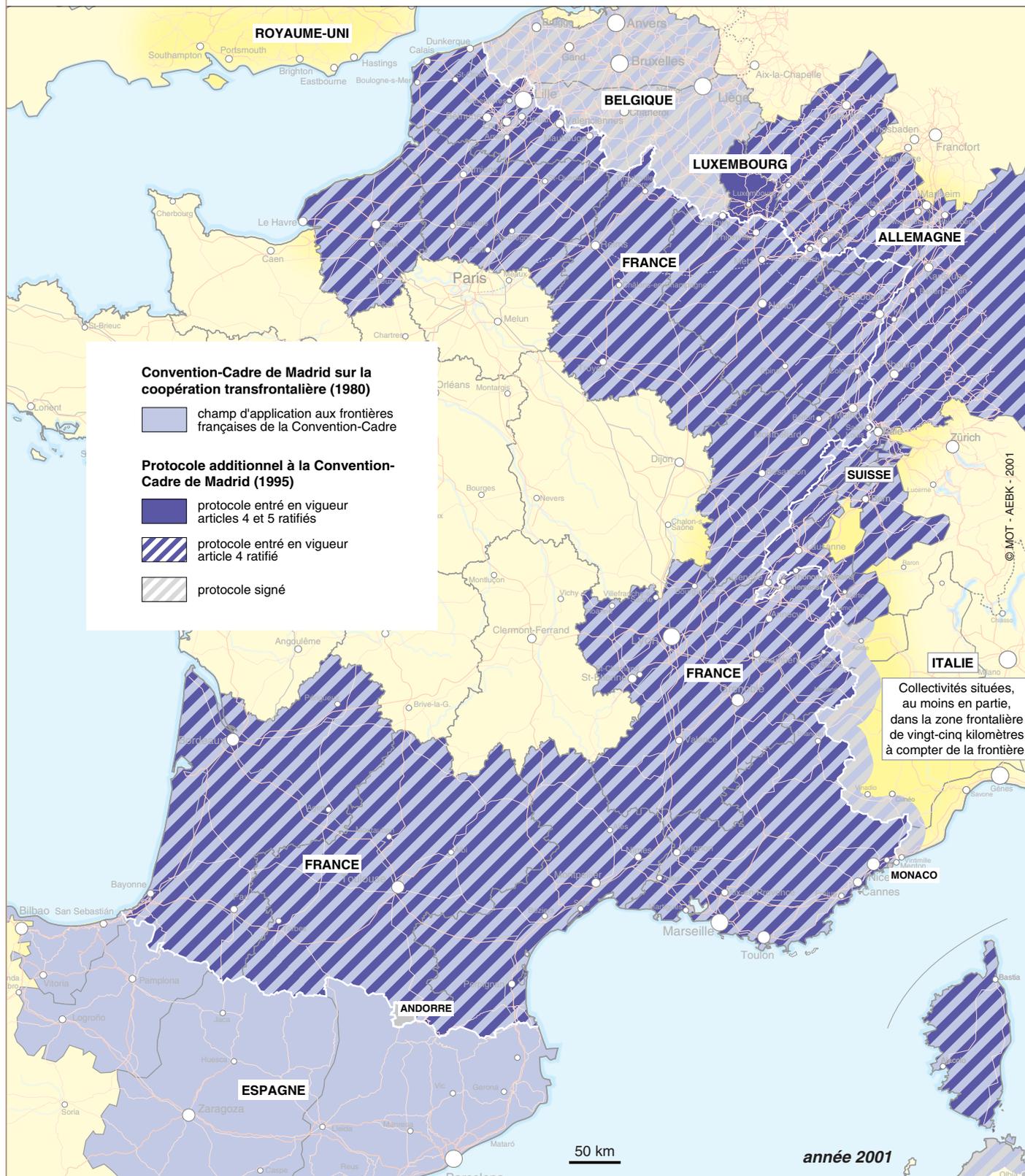
Aujourd'hui un très grand nombre de collectivités frontalières, disposent, à l'échelle du continent européen, d'un panel d'outils juridiques leur permettant de formaliser leurs actions de coopération transfrontalière et de les concrétiser.

Si la convention de coopération reste la forme de droit commun de la coopération transfrontalière, les accords bilatéraux, comme certains droits internes permettent aux acteurs de la coopération de créer des structures autonomes et intégrées à vocation transfrontalière (consorcio franco-espagnol, groupement local de coopération transfrontalière franco-allemand, franco-suisse ou franco-belge, district européen à toutes les frontières françaises).

Ce cadre continue d'évoluer, au fur et à mesure que les Etats du continent européen reprennent les principes définis par le Conseil de l'Europe. En juillet 2006, l'Union Européenne y a également apporté sa contribution en créant le « groupement européen de coopération territoriale », nouvel outil de coopération à l'échelle des 27 Etats-membres.

Droit opérationnel transfrontalier

Champ d'application de la Convention-Cadre de Madrid aux frontières françaises





Droit opérationnel transfrontalier

Champ d'application de la Convention-Cadre de Madrid aux frontières françaises

La Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980 est l'acte fondateur du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe. Elle a été rédigée à l'initiative du Conseil de l'Europe, organisation internationale sans lien avec les instances de l'Union Européenne.

La France et les Etats limitrophes sont membres de cette organisation. Ils ont ratifié cette convention internationale, à l'exception du Royaume Uni, et de l'Andorre. Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de cette convention, toute action visant à développer les rapports de voisinage entre des collectivités ou autorités territoriales situées de part et d'autres de la frontière. Les Etats signataires reconnaissent le droit de ces collectivités et autorités à coopérer dans leur domaine commun de compétences en se concertant et en signant des conventions de coopération transfrontalière.

Cette convention ne comprend toutefois pas de dispositions opérationnelles. Les Etats signataires s'engagent faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière (article I).

La France a subordonné son application à la conclusion d'accords avec les Etats riverains jusqu'en 1994. Sur la base de cette convention, quatre accords de ce type ont été négociés par la France entre 1993 et 2002 (Cf. cartes suivantes). Parallèlement, le Conseil de l'Europe a ouvert en novembre 1995 à la signature de ses membres un premier protocole additionnel à vocation opérationnelle et dédié à la coopération transfrontalière. En septembre 2006, ce protocole était entré en vigueur en France, en Allemagne, en Suisse et au Luxembourg, soit sur le territoire de l'Accord de Karlsruhe (Cf. ci-après). La ratification est en cours en Belgique et en Italie.

Ce protocole prévoit la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière autonomes, dotés de la personnalité juridique, selon deux modèles définis aux articles 4 et 5 du protocole et correspondant aux deux conceptions de la coopération transfrontalière

mise en œuvre en Europe. Avant de ratifier ce protocole, chaque Etat doit choisir s'il applique un seul article ou les deux articles.

L'article 4 prévoit la création de structure dont la personnalité juridique et les actes sont définis par la loi du lieu du siège. L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités et autorités membres, auxquels il ne se substitue pas. C'est la conception retenue par la France. L'article 5 propose la création d'un organisme de droit public dont les actes ont, dans chaque Etat, la même valeur et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités et autorités membres. Actuellement, seul le Luxembourg a choisi d'appliquer cet article.

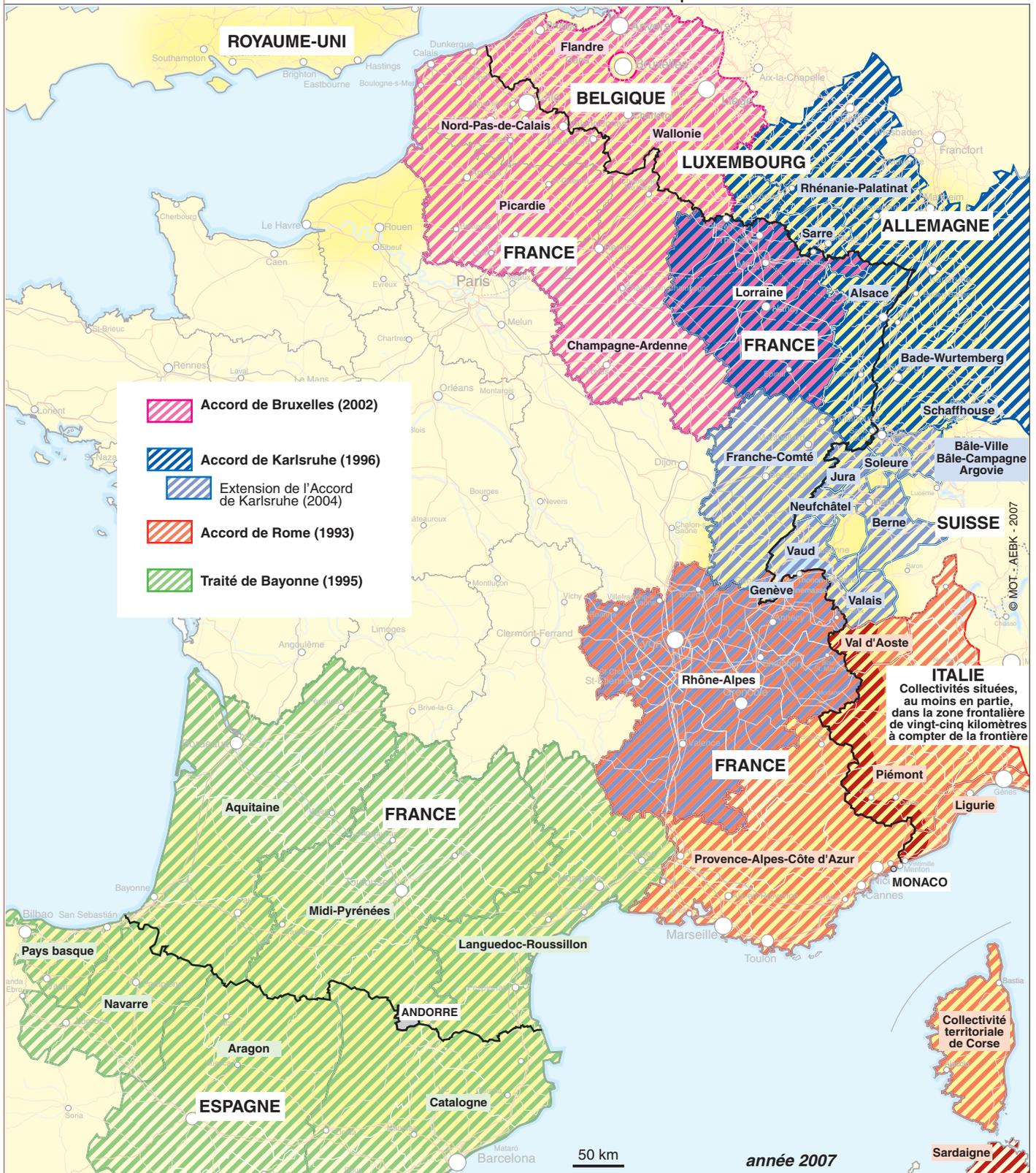
A l'échelle des frontières françaises, ces dispositions concernent la coopération au travers des frontières terrestres et maritimes. Du point de vue du droit français, elles s'appliquent aux actions de coopération transfrontalière que des collectivités territoriales françaises (région, département et communes) ou leurs groupements (EPCI), mènent conjointement avec des collectivités territoriales étrangères ou leurs groupements appartenant à des Etats limitrophes.

Les collectivités territoriales étrangères sont «les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat.» (Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée). Il s'agit des régions belges et italiennes, des Länder allemands, des cantons suisses, des communautés autonomes espagnoles et de leurs subdivisions administratives (provinces belges, italiennes et espagnoles, Landkreise, communes...).

Le Conseil de l'Europe a également ouvert à la signature en mai 1998 un protocole n°2 pour la coopération entre autorités territoriales non contiguës.

Droit opérationnel transfrontalier

Périmètres des accords interétatiques de coopération transfrontalière - avril 2005





Droit opérationnel transfrontalier

Périmètres des accords interétatiques de coopération transfrontalière - avril 2005

En ratifiant la Convention-cadre de Madrid du 21 avril 1980 sur la coopération transfrontalière, la France avait subordonné son application à la conclusion d'accords préalables avec les Etats riverains, définissant les modalités de coopération des collectivités territoriales françaises avec les collectivités territoriales de ces Etats.

Si la Convention-cadre est entrée en vigueur dès 1984, la France ne s'est dotée d'une législation sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères qu'en 1992, législation dont les dispositions s'appliquent aux relations transfrontalières des collectivités françaises avec des collectivités territoriales étrangères appartenant à des Etats limitrophes.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la France a négocié et ratifié quatre accords avec six Etats riverains, définissant pour les territoires transfrontaliers figurant dans la carte des modalités de coopération spécifiques.

Il s'agit de l'Accord de Rome signé le 26 novembre 1993 entre la France et l'Italie, du Traité de Bayonne signé le 10 mars 1995 entre la France et l'Espagne, de l'Accord de Karlsruhe signé le 23 janvier 1996 entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse, limité initialement à certains cantons puis étendu à l'ensemble des cantons frontaliers en novembre 2003, et de l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 entre la France et la Belgique.

Ces quatre accords portent sur les modalités de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et leurs groupements, les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles étendant toutefois leurs dispositions à certains établissements publics locaux.

Ils sont rédigés sur le même modèle : ils définissent en premier lieu les collectivités territoriales concernées, déterminant le champ d'application territorial de chaque accord. L'accord de Rome ne s'applique toutefois qu'aux

collectivités italiennes situées au moins en partie dans une bande de 25 km à partir de la frontière.

Le Traité de Bayonne a été négocié pour l'ensemble de la frontière pyrénéenne, à l'exception de la Principauté d'Andorre. Ce traité a le champ d'application territorial le plus vaste, car il couvre l'ensemble des régions françaises et des Communautés Autonomes espagnoles frontalières, ainsi que certaines collectivités comprises dans ce périmètre.

Le périmètre de l'Accord de Karlsruhe, qui ne concernait que les collectivités territoriales françaises situées dans les Régions Alsace et Lorraine, ainsi que ces régions, dans leurs relations avec les collectivités territoriales allemandes, luxembourgeoises et les cantons du Nord-ouest de la Suisse, a été étendu à l'ensemble de la frontière franco-suisse par échange de lettre en novembre 2003 aux régions Franche-Comté et Rhône-Alpes et aux Cantons limitrophes.

L'Accord de Bruxelles, qui couvre l'ensemble des régions frontalières belges et françaises a été signé en 2002 sur le modèle de l'Accord de Karlsruhe. Il couvre toute la Belgique à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale.

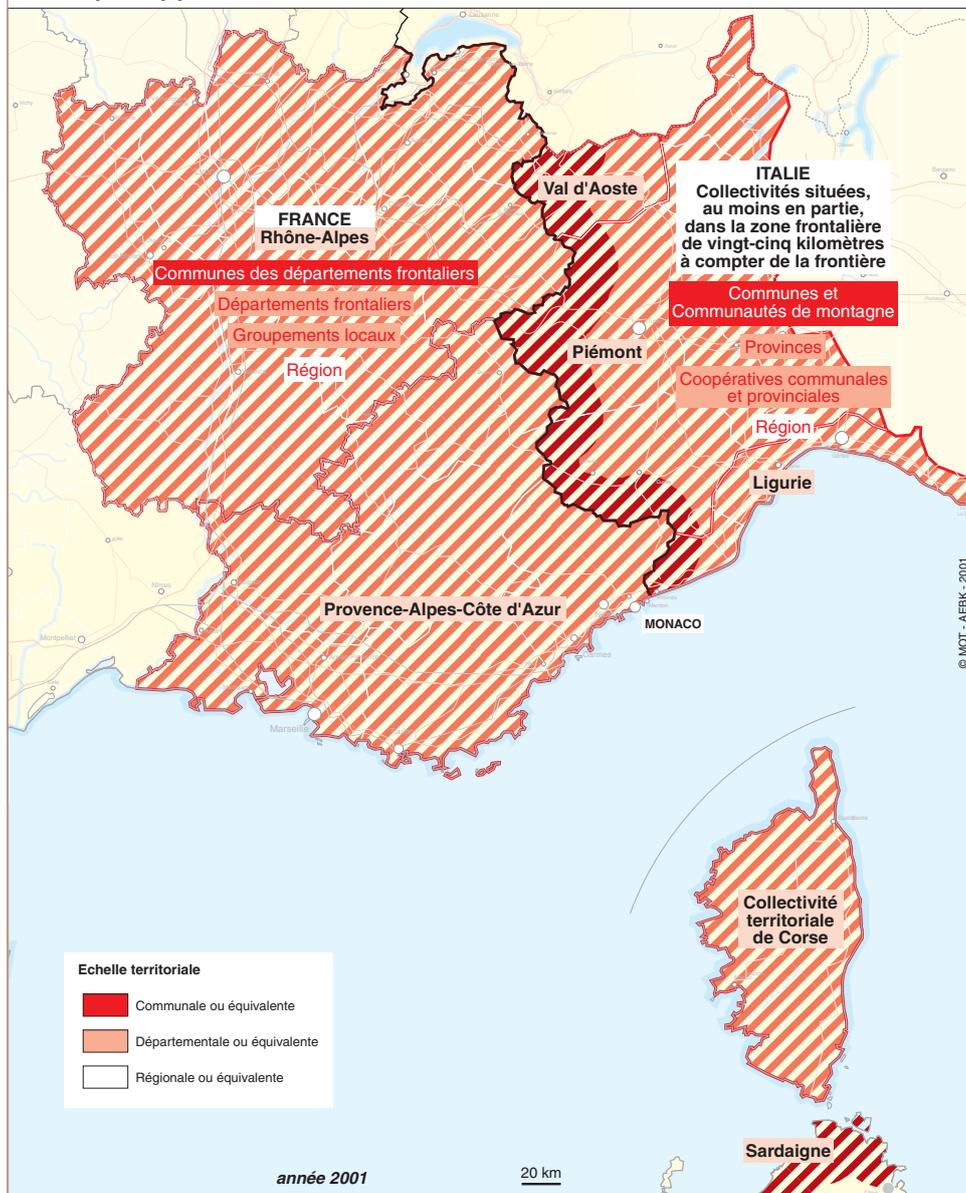
Ces accords définissent en second lieu les modalités par lesquelles ces collectivités peuvent coopérer. Par ces quatre accords, les Etats signataires reconnaissent le droit des collectivités territoriales de signer des conventions de coopération transfrontalière dans leur domaine commun de compétences.

Le Traité de Bayonne et les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles prévoient la possibilité pour ces collectivités de créer des organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique et intègrent des dispositions permettant de prendre en compte les évolutions du droit interne des Etats concernés (Cf. cartes suivantes).

Cadres et outils de la coopération transfrontalière

Droit opérationnel transfrontalier

Champ d'application du Traité de Rome



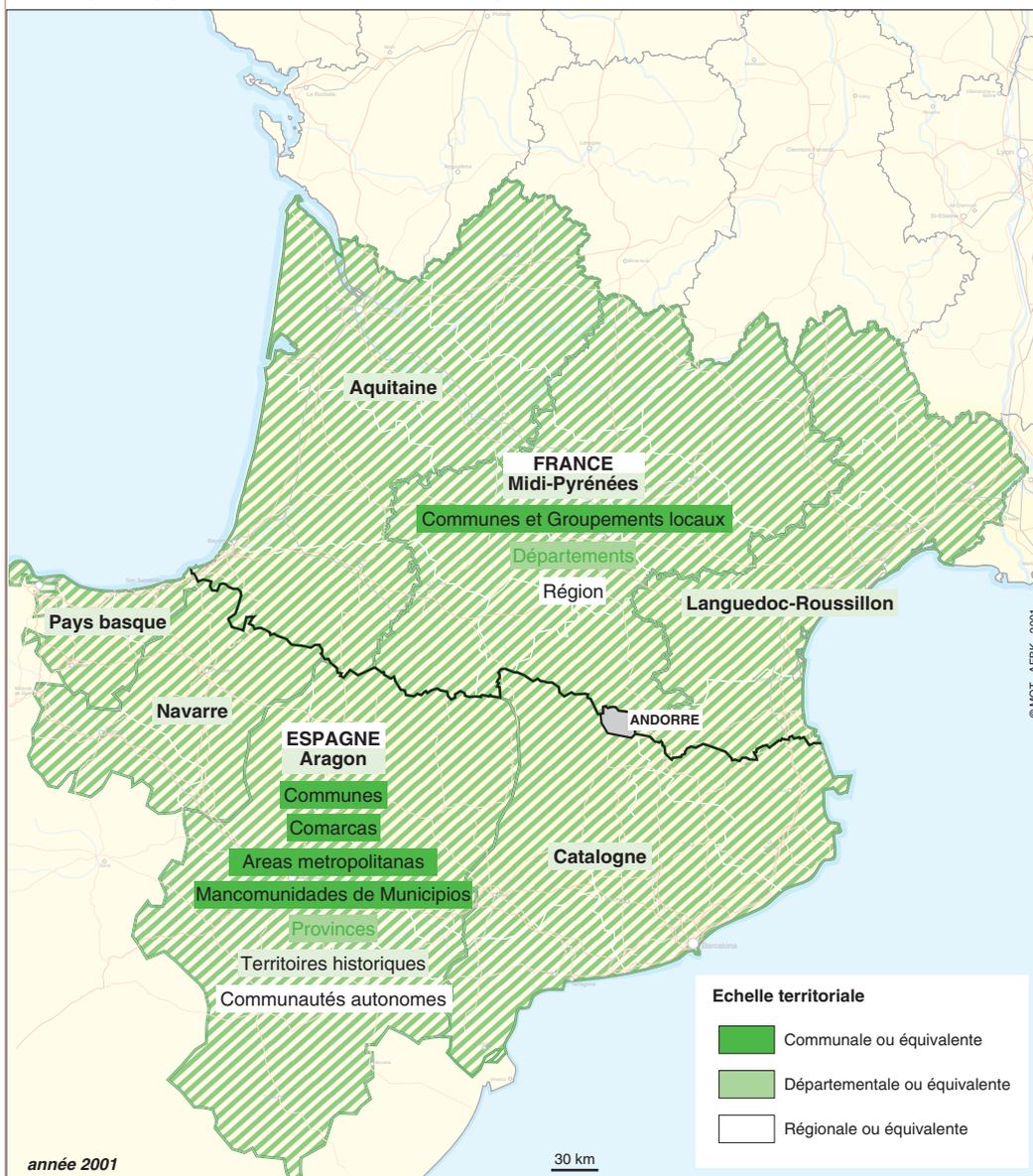
Durant l'année 1993, l'Italie a négocié et ratifié trois accords distincts avec la France, la Suisse et l'Autriche, définissant les modalités de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. L'Accord de Rome, signé le 26 novembre 1993 avec la France s'applique en France aux régions et départements frontaliers, aux communes comprises dans ces départements ainsi qu'à leurs groupements et à la collectivité territoriale de Corse.

En Italie, l'accord concerne les régions, les provinces, les communes, les communautés de montagne, les coopératives communales et provinciales à condition qu'elles soient situées, au moins en partie, dans la zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco-italienne. Il ne s'applique également aux relations Corse-Sardaigne. Toutefois, il ne s'applique pas aux relations avec la Principauté de Monaco qui relèvent du droit international.

L'Accord de Rome prévoit également un nombre limité de domaines dans lesquels ces collectivités territoriales peuvent signer des conventions de coopération transfrontalière : le développement urbain et régional, les transports et les communications, l'énergie, la protection de l'environnement, le traitement des déchets, la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration, l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée, la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles, l'hygiène et la santé, la culture et le sport, l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre, le développement économique et social, l'amélioration des structures agraires, le tourisme.

Droit opérationnel transfrontalier

Champ d'application du Traité de Bayonne



Le Traité de Bayonne signé entre la France et l'Espagne le 10 mars 1995 s'étend à l'ensemble de la frontière pyrénéenne, à l'exception de la Principauté d'Andorre. Il couvre l'ensemble des régions françaises et des communautés autonomes frontalières ainsi que les autres collectivités et groupements qui les composent, la commune représentant le seul échelon administratif commun de part et d'autre de la frontière.

Le Traité de Bayonne prévoit que des actions de coopération transfrontalière peuvent être mises en œuvre entre des collectivités territoriales françaises et espagnoles pour créer et de gérer des équipements ou des services publics et coordonner leurs décisions, dans leurs domaines communs de compétence et lorsqu'il existe entre elles un intérêt commun.

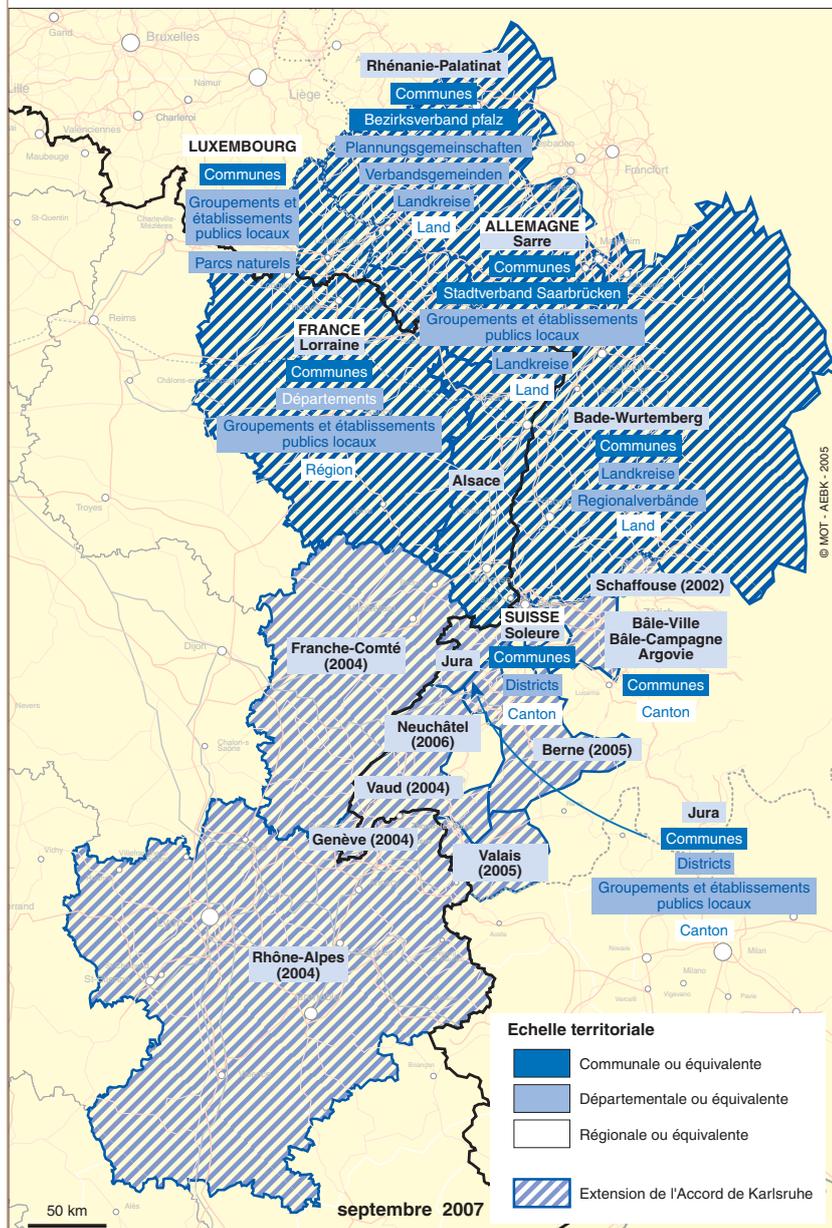
Il prévoit la possibilité de créer trois catégories d'organismes de coopération transfrontalière doté de la personnalité juridique, pour remplir des missions qui leur sont confiées par les collectivités membres: quand le siège est en France, les collectivités territoriales françaises et espagnoles peuvent créer des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun, quand le siège est en Espagne, des "consorcios". L'article 5§3 du traité a permis la prise en compte de l'outil district européen introduit dans le droit français en 2004.

Ces collectivités peuvent également participer à des GIP, des SEML ou des consorcios déjà constitués. Trois consorcios ont été créés : le Consorcio Bidasoa-Txingudi (1998, entre les communes d'Hendaye, Irun et Fontarabie), le Consorcio entre Puigcerdá et Bourg Madame (2005) et celui de la Communauté de Travail des Pyrénées (2005).

Cadres et outils de la coopération transfrontalière

Droit opérationnel transfrontalier

Champ d'application de l' Accord de Karlsruhe



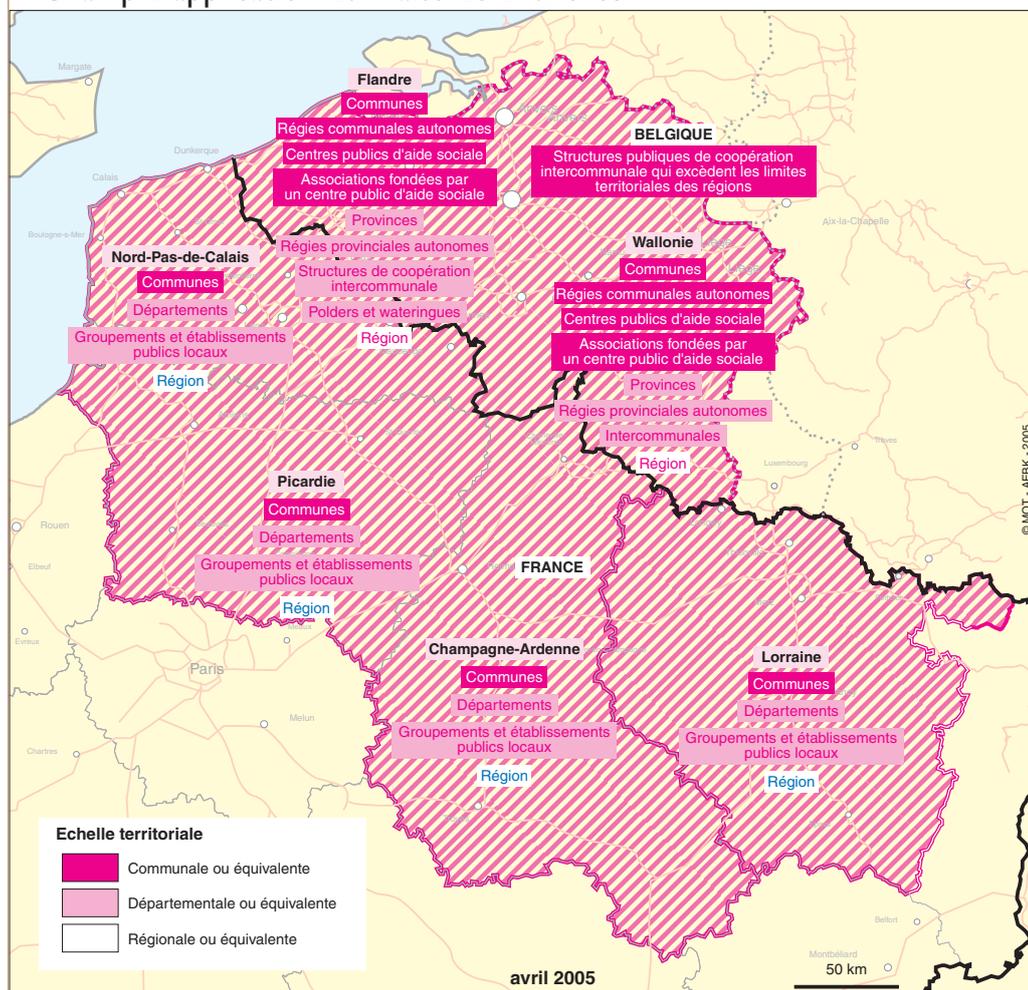
L'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 est un accord quadripartite entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse. Il s'est appliqué initialement au Luxembourg, aux régions Alsace et Lorraine, aux collectivités des Länder allemands et Cantons limitrophes du nord de la Suisse. Depuis novembre 2003, il a été étendu à l'ensemble des cantons suisses frontaliers et aux régions Franche-Comté et Rhône-Alpes.

Cet accord s'applique en France, aux régions, départements et communes, ainsi qu'à leur groupement. Cet accord présente en outre la particularité de permettre aux collectivités territoriales d'associer certains établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale, collèges et lycées, hôpitaux, offices du tourisme, etc. ... Dans le cadre de cet Accord, la coopération transfrontalière doit permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun.

Il prévoit notamment la création d'un organisme de droit public à vocation opérationnelle, le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Le GLCT est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale du lieu de son siège ; il a pour objet exclusif de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun de ses membres. L'article 10 de l'Accord a permis la prise en compte de l'outil district européen introduit dans le droit français en 2004.

Depuis son entrée en vigueur, cinq GLCT ont été créés à la frontière franco-allemande et trois à la frontière franco-suisse avec des missions variées (pont sur le Rhin, assainissement, formation, aménagement du territoire, gestion d'un téléphérique, autorité organisatrice des transports routiers transfrontaliers...)

Champ d'application du Traité de Bruxelles



Les gouvernements français et belge mais également les gouvernements de la Communauté française, de la Région wallonne et le gouvernement flamand ont négocié et ratifié un accord définissant les modalités de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux. Signé à Bruxelles le 16 septembre 2002, il est entré en vigueur au 1er juillet 2005.

Cet accord, qui couvre l'ensemble de la frontière franco-belge (Champagne-Ardenne, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Flandre et Wallonie) s'applique côté français, aux régions, aux départements, aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements publics, côté belge aux provinces, aux communes, aux structures de coopération intercommunale flamandes et wallonnes ainsi qu'à certains établissements publics.

L'accord permet également à ses signataires, notamment les communautés et régions belges, d'être parties aux conventions de coopération conclues entre les collectivités locales françaises et belges.

Les collectivités concernées peuvent signer des conventions de coopération. Ces conventions permettent de créer des organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique. Dans cette seconde hypothèse, deux modalités sont envisagées :

- participation à une structure déjà constituée ou création ex nihilo d'une structure trouvant sa source dans le droit interne, comme, côté belge, les intercommunales flamandes et wallonnes (Intercommunales) et côté français, les GIP, les SEML et les districts européens.

- création d'un groupement local de coopération transfrontalière, selon les mêmes modalités que l'Accord de Karlsruhe. Un premier GLCT a été créé en 2006 (GLCT « Lille, Eurométropole franco-belge »). A noter que l'accord ne prévoit pas de commission intergouvernementale mais confie aux préfets des régions et départements frontaliers, la capacité d'étudier, avec les autorités belges compétentes, toutes questions relatives à la coopération transfrontalière.

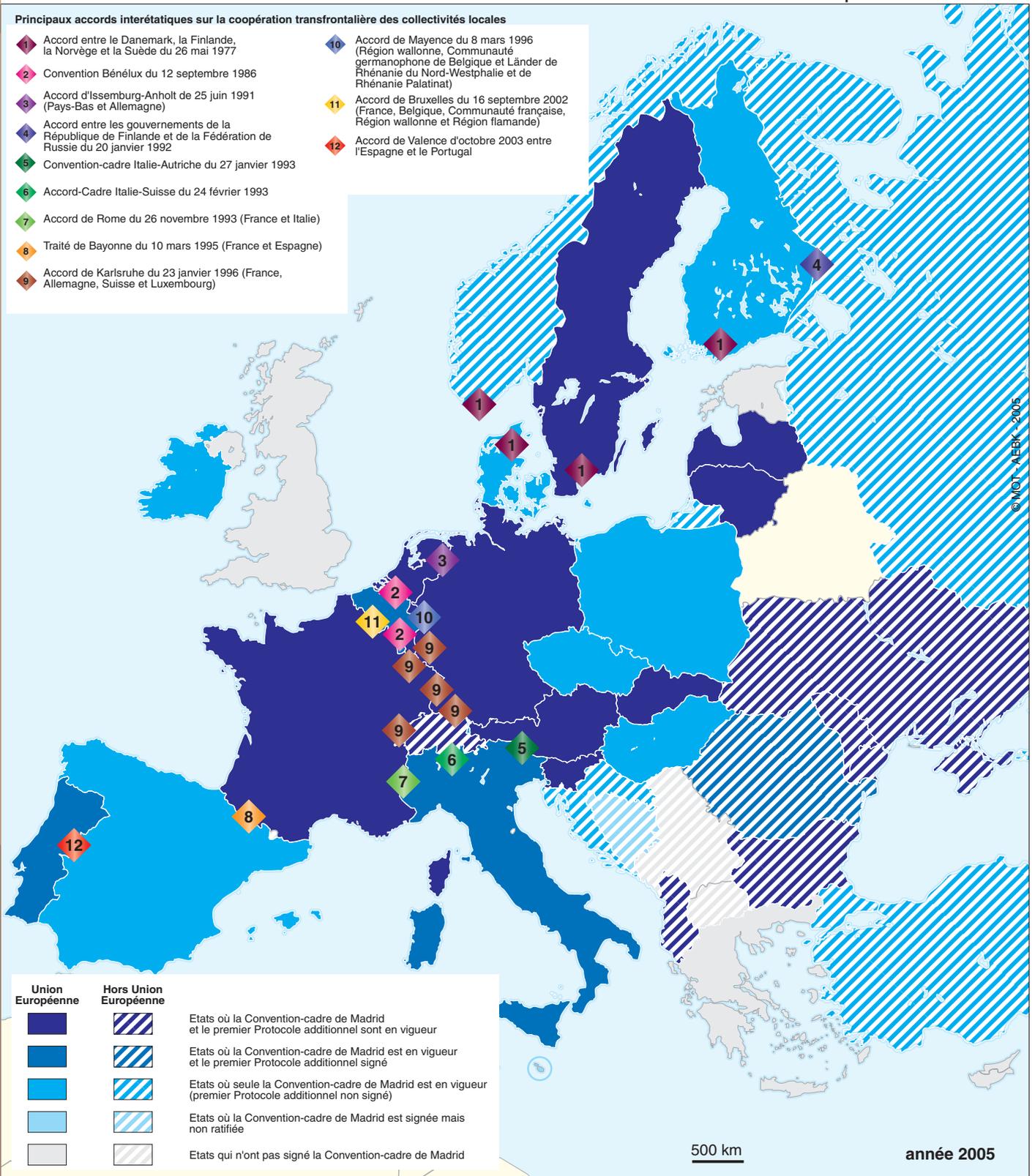
Cadres et outils de la coopération transfrontalière

Droit opérationnel transfrontalier

Ratification et mise en œuvre de la Convention-cadre de Madrid à l'échelle de l'Union Européenne et des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, novembre 2005

Principaux accords interétatiques sur la coopération transfrontalière des collectivités locales

- 1 Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède du 26 mai 1977
- 2 Convention Bénélux du 12 septembre 1986
- 3 Accord d'Issemburg-Anholt de 25 juin 1991 (Pays-Bas et Allemagne)
- 4 Accord entre les gouvernements de la République de Finlande et de la Fédération de Russie du 20 janvier 1992
- 5 Convention-cadre Italie-Autriche du 27 janvier 1993
- 6 Accord-Cadre Italie-Suisse du 24 février 1993
- 7 Accord de Rome du 26 novembre 1993 (France et Italie)
- 8 Traité de Bayonne du 10 mars 1995 (France et Espagne)
- 9 Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 (France, Allemagne, Suisse et Luxembourg)
- 10 Accord de Mayence du 8 mars 1996 (Région wallonne, Communauté germanophone de Belgique et Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Rhénanie Palatinat)
- 11 Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 (France, Belgique, Communauté française, Région wallonne et Région flamande)
- 12 Accord de Valence d'octobre 2003 entre l'Espagne et le Portugal





Droit opérationnel transfrontalier

Ratification et mise en œuvre de la Convention-cadre de Madrid à l'échelle de l'Union Européenne et des autres États européens membres du Conseil de l'Europe novembre 2005

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949 par dix Etats, rassemble, fin 2005, 46 Etats européens, du Portugal à l'Ukraine, dont l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne. Depuis 1950, le Conseil de l'Europe est à l'origine de la rédaction de plus de 150 conventions internationales et protocoles qui sont autant d'instruments juridiques internationaux, dans le domaine de la sauvegarde des droits de l'Homme, des droits économiques et sociaux, de la culture, des pouvoirs locaux et régionaux ...

C'est dans ce dernier cadre que le Conseil de l'Europe a été amené à rédiger la

Convention-cadre de Madrid du 20 mai 1980, Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et acte fondateur de la coopération transfrontalière. Cette convention, dépourvue de portée opérationnelle, a donné lieu à la rédaction d'un premier Protocole additionnel, à vocation opérationnelle, daté du 9 novembre 1995 dédié à la coopération transfrontalière et d'un second protocole relatif à la coopération entre territoires non contigus en mai 1998.

Entre ces deux dates, deux éléments sont venus modifier le paysage institutionnel et politique du continent européen. Les Pays d'Europe centrale et orientale ont rejoint le Conseil après la chute du mur de Berlin, à l'exception de la Belarus, actuellement candidate, et ont pour certains d'entre eux signés et ratifiés cette Convention-cadre et son premier protocole.

La carte représente l'état d'avancement de la signature et de la ratification de la Convention-cadre de Madrid et du 1er Protocole additionnel, chaque Etat membre du Conseil de l'Europe restant libre de ratifier ou non ces conventions.

Au 1er novembre 2005, ces deux conventions étaient en vigueur dans dix Etats de l'Union Européenne (UE) (Allemagne, Autriche, France, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie, Suède) et

dans sept Etats hors UE (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Moldavie, Suisse, Ukraine).

A ces Etats s'ajoutent la Belgique, l'Italie, le Portugal (UE) et hors UE la Roumanie, qui appliquent également la Convention-cadre de Madrid, et qui se sont engagés dans la ratification du 1er Protocole additionnel.

Dans seize Etats membres du Conseil de l'Europe, seule la Convention-cadre de Madrid est en vigueur : Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Pologne, République tchèque (UE) et hors UE, Croatie, Liechtenstein, Norvège, Russie, Turquie.

A l'opposé, la Convention-cadre de Madrid ne s'applique pas dans les 12 Etats suivants : Chypre, Estonie, Grèce, Royaume-Uni (UE) et hors UE, Andorre, Islande, Macédoine, Saint-Marin, Serbie-Monténégro, ainsi que dans trois Etats qui l'ont toutefois signée mais pas encore ratifiée (Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Malte).

En second lieu, depuis l'entrée en vigueur de la Convention-cadre de Madrid, certains Etats membres ont négocié et signé des accords internationaux précisant, conformément aux dispositions de la Convention-cadre, les modalités de coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales pour tout ou partie de leurs frontières.

L'accord signé entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède en 1977 (1) fait figure de précurseur, avant la Convention Benelux de 1986 (2) entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas relative à la coopération transfrontalière. Cependant, tous les autres accords (7), (8) et (9) datent des années quatre-vingt-dix ou 2000 (11) et (12).

Ces accords ont été signés entre un noyau d'Etats appartenant à l'Union Européenne (Allemagne (3,9,10), Autriche (5), Belgique (2,10,11), Danemark (1), Espagne (8,12), Finlande(1,4), France (7,8,9,11), Italie (5,6,7) Portugal (12)) ainsi que trois Etats limitrophes : la Norvège (1), la Suisse (6) et (9) et la Fédération de Russie (4).