

Les organismes européens de la coopération territoriale

Aspects institutionnels et matériels

Regards de praticiens de la coopération territoriale en Europe

par Petia Tzvetanova

Docteur en droit

Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

La démarche du présent regard du praticien a consisté à partir des GECT (Groupement européen de coopération territoriale)¹ en tant que organismes de coopération territoriale en pleine expansion en Europe², afin de fournir quelques éléments d'observation sur l'actualité des structures de coopération territoriale dans leur ensemble. Parmi les structures étudiées, aux côtés des GECT il sera question des GLCT (Groupement local de coopération transfrontalière)³, des GEC (Groupements eurorégionaux de coopération)⁴ ou encore les GEIE (Groupement européen d'intérêt économique)⁵.

Ce regard s'inspire d'une expérience de 20 ans de l'observation et de l'assistance à la constitution et au fonctionnement des organismes européens de la coopération territoriale. En effet, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)⁶ est une association à vocation interministérielle créée en 1997 par le gouvernement français avec pour mission l'assistance aux projets et territoires transfrontaliers. Il s'agit d'une institution présentant une « double casquette » lui permettant de favoriser le dialogue permanent entre les autorités nationales et européennes, d'une part, et les porteurs de projets locaux, d'autre part. Elle réunit un vaste réseau d'acteurs de la coopération transfrontalière venant de tous niveaux publics et privés, parmi lesquels des Etats, des collectivités territoriales et leurs groupements, des associations, des structures transfrontalières, et des entreprises publiques.

Du point de vue de sa structuration juridique, la coopération territoriale européenne se réalise à travers des montages complexes faisant appel à des notions de droit public interne (notamment de droit administratif), de droit européen (droit de l'Union européenne et droit du Conseil de l'Europe) et de droit international public. La nature même du « droit transfrontalier », qui n'est pas une branche de droit en soi, confère aux constructions juridiques transfrontalières une certaine souplesse et une importante adaptabilité aux différents projets et parties prenantes.

Après examen des éléments à l'origine de l'expansion actuelle des structures juridiques de coopération territoriale (I), il sera question de s'attacher à un examen critique des limites des outils existants permettant de réfléchir à de nouvelles solutions (II).

¹ Les GECT ont été créés par le Règlement (CE) No 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) ; et le Règlement (UE) No 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant le Règlement (CE) No 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type

² A la fin de l'année 2016, pas moins de 65 GECT existent en Europe : *EGTC monitoring report 2016 and impacts of Schengen area crisis on the work of EGTCs*, European Committee of the Regions, 2017 <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/CoR-EGTC-monitoring.pdf>

³ Les GLCT ont été prévus par les accords de Karlsruhe et de Bruxelles respectivement l'accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux limitativement énumérés de Suisse, d'Allemagne, de France et de Luxembourg du 23 janvier 1996 et l'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics limitativement énumérés à la frontière franco-belge signé à Bruxelles le 16 septembre 2002

⁴ Les GEC sont issus du 3ème protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980, signé le 16 novembre 2009, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/206>

⁵ Le GEIE a été institué par le Règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 afin de faciliter la coopération transnationale et transfrontalière entre les entreprises

⁶ Site de la MOT : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

I. L'expansion des organismes européens de coopération territoriale

Cette expansion a été facilitée par les textes juridiques (A), mais elle a été rendue possible grâce à la volonté des acteurs de la coopération territoriale. Ces derniers se sont saisis des outils et organismes nouvellement créés en les développant, voire en les adaptant à leurs pratiques et besoins (B).

A. Une expansion facilitée par les dispositions juridiques

Grâce aux termes mêmes des deux règlements européens à l'origine des GECT⁷ et qui laissent une importante marge de manœuvre aux acteurs quant à la constitution et au mode de fonctionnement de leur structure, « la forme et le contenu » des GECT ont été adaptés aux attentes. La nature même des GECT couplée aux évolutions dont les a fait bénéficier le règlement modificatif de 2013 a entraîné une expansion considérable de l'outil.

Les GECT, qui disposent de la personnalité juridique leur permettant de bénéficier de financements, de porter tout type de projet au nom de leurs membres, de contractualiser, d'embaucher du personnel, etc., viennent souvent formaliser et donner un cadre juridique à la concertation et au dialogue de leurs membres. Ils permettent d'approfondir la coopération existante en offrant un cadre unique, telle la possibilité de s'exprimer d'une voix unique. Par exemple, le premier GECT créé en Europe en 2008, Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai, a été l'aboutissement d'une coopération entre les collectivités belges et françaises existante depuis 1991. De même, le GECT Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre, créé en 2011, a constitué l'aboutissement de plus de 20 ans de relations communes des partenaires prenants.

Les évolutions introduites par le règlement 2013 ont permis, d'une part, d'ouvrir l'outil à de nouveaux acteurs parmi lesquels les entreprises gestionnaires d'un service d'intérêt économique général, ou encore les Etats étrangers voisins de l'Union européenne, et, d'autre part, de diversifier les règles juridiques applicables à l'intérieur même des structures, le droit du siège n'étant plus nécessairement celui applicable aux différentes prestations fournies par le GECT.

La décision d'admettre des membres étatiques hors Union européenne a été un choix qui a positionné les GECT dans une véritable situation de concurrence avec les GEC (Groupements eurorégionaux de coopération) du Conseil de l'Europe. Or, à ce jour aucun GEC n'a été créé et, d'ailleurs, peu d'Etats ont ratifié le 3^{ème} protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid à l'origine de cette structure⁸, et cela à l'inverse d'un nouvel outil GECT en pleine expansion qui, certes, ne s'est pas encore déployé aux frontières extérieures de l'Union européenne, mais qui laisse réellement entrevoir une telle possibilité dans un avenir plus ou moins proche. La création de GECT aux frontières extérieures de l'Union européenne paraît en effet envisageable, tant en Europe continentale qu'aux frontières des Outre-mer et des régions ultrapériphériques (RUP)⁹.

Pour ce qui est du choix du droit applicable, en effet, il ne se limite pas au seul droit national, mais va jusqu'à la possibilité d'appliquer le droit public ou le droit privé d'un Etat dont des collectivités participent au GECT. Cet égal et simultané recours aux règles du droit public d'un Etat ou aux celles du droit privé d'un autre présente certes l'avantage de la souplesse absolue de la vie de la structure

⁷ Règlement (CE) No 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) ; et le Règlement (UE) No 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) No 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type

⁸ En 2017, six Etats ont ratifié le Protocole additionnel n°3 : la France, l'Allemagne, la Suisse, la Slovénie, le Chypre et l'Ukraine

⁹ Ainsi, un tel outil GECT aux frontières extérieures de l'UE est souvent proposé pour la structuration de la coopération menée par la Guyane à ses frontières surinamienne et brésilienne ; en outre, cette possibilité semble parfois tenter les acteurs de l'île binationale de Saint-Martin

juridique, mais peut cependant engendrer des difficultés de fonctionnement et de compréhension mutuelle considérables.

B. Une expansion souhaitée par les acteurs de la coopération territoriale

En conséquence des évolutions juridiques, les différents acteurs, les différentes frontières ont pu se saisir de l'outil GECT en tant que réponse d'intégration et de structuration parfaitement applicable et adaptable à leurs différents projets. Les GECT ont été redynamisés et ont connu une véritable expansion à travers l'Europe des 28. Force est de constater que les GECT, aujourd'hui déployés dans tous les domaines de la vie des habitants des territoires transfrontaliers, présentent une très grande diversité. Ils sont devenus, en l'espace de quelques années, de véritables outils d'aménagement et de développement du territoire. Aux côtés des GECT autorité de gestion des programmes européens de coopération territoriale INTERREG IVA¹⁰, d'autres groupements du même type (GECT) améliorent de manière plus concrète la vie des habitants : mobilité et accessibilité des territoires, création d'activités et d'emplois, énergies durables, éducation, santé, offres de services publics...

Ainsi par exemple, en matière de santé, le GECT Hôpital de Cerdagne considéré souvent comme le meilleur exemple de coopération transfrontalière en Europe, ayant reçu le prix BUILDING EUROPE ACROSS BORDERS, accordé par le Comité européen des Régions de l'Union Européenne en 2016¹¹, permet de pallier l'absence d'une véritable offre de service public vital à la frontière franco-espagnole. En effet, il propose des soins médicaux à destination des quelques 30 000 habitants de la vallée isolée de la Cerdagne, les populations française et espagnole considérées séparément n'atteignant pas la taille critique nécessaire pour justifier la construction de deux hôpitaux distincts. Pour son fonctionnement, l'hôpital transfrontalier propose les meilleurs services de spécialisation et fait appel aux meilleurs spécialistes de chaque système interne à travers des partenariats avec les établissements de santé de la région. Ces partenariats se réalisent par la signature de conventions de coopération afin d'assurer l'offre de soins la plus complète et la plus adaptée à la demande du territoire transfrontalier.

Par ailleurs, l'outil GECT en pleine expansion bénéficie également de l'attention particulière des acteurs de certaines autres structures qui peuvent y trouver des perspectives intéressantes pour leurs projets ambitieux. C'est ainsi qu'en début de l'année 2017 le GLCT Pamina issu de l'accord de Karlsruhe¹² a décidé de se transformer en GECT.

L'un des intérêts particuliers de l'appartenance à la catégorie des GECT constitue leur effet « club » et d'échange de bonnes pratiques. Contrairement aux organismes de coopération organiquement et matériellement plus restreints, tels que les GLCT, les GCET sont constitués en réseau. Ce réseau se matérialise notamment à travers la plateforme des GECT faisant l'objet de réunions régulières au niveau du Comité européen des régions, mais également auprès du CESC¹³ hongrois qui invite une fois par an les autorités nationales chargées des GECT à se rencontrer.

¹⁰ Aujourd'hui ce GECT est unique : le GECT Grande Région. Il a été créé en 2010 en tant qu'autorité de gestion du programme opérationnel transfrontalier INTERREG IVA Grande Région 2007-2013 avant d'être dissous à la fin de la période de programmation, et qu'un autre GECT Grande Région ne s'y substitue pour la gestion du programme 2014-2020

Par ailleurs, une autre structure très proche des GECT gère à son tour le Programme opérationnel de coopération territoriale Espagne – France – Andorre (POCTEFA) 2014-2020. En réalité, c'est le Consorcio, entité juridique de droit public espagnol, de la Communauté de Travail des Pyrénées qui est autorité de gestion de ce programme

¹¹ http://www.hcerdanya.eu/sites/default/files/media/media/Documents/Publicacions/dossier_information_general_fr.pdf

¹² L'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 entre la Suisse, l'Allemagne, la France et le Luxembourg

¹³ *Central European Service for Cross-Border Initiatives*, créé en 2009 en Hongrie, sur le modèle de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, <https://prezi.com/v8i9vh05lqf/en-cesci-central-european-service-for-cross-border-initiatives/>

Les GLCT, quant à eux, constituent un outil réservé aux seuls membres limitativement énumérés par l'accord de Karlsruhe ou encore l'accord de Bruxelles¹⁴ en fonction de la frontière concernée ; ces membres étant uniquement des collectivités et organismes publics et non pas des Etats. En plus, ils ne peuvent réaliser que des missions et services exclusivement transfrontaliers qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux et entrent dans le champ de leurs compétences respectives : équipements, services publics transfrontaliers, infrastructures et démarches de gouvernance territoriale, gestion des programmes de coopération territoriale et portage des outils de développement territorial intégré. Pour rappel, les GECT visent de manière générale, à « faciliter et [à] promouvoir la coopération territoriale »¹⁵, ce qui inclut des projets de coopération immatériels (y compris de gouvernance transfrontalière) ou matériels (équipements, infrastructures ou services conjoints), dans les domaines de compétences communes de leurs membres. L'organisme peut aussi assumer le rôle d'autorité de gestion des programmes de coopération territoriale européenne ou porter des outils de développement territorial intégré...

Enfin, le GECT constitue un véritable lieu de renforcement des partenariats transfrontaliers par la facilitation de la coopération entre les acteurs publics et privés sous la forme d'un organisme de droit public ou privé en fonction des choix proposés par les droits internes et arrêtés par les partenaires ; le GLCT n'étant qu'une structure unique de droit public, tout comme le GEIE ne se présente que sous la forme d'un organisme de droit privé.

Les aspects coopération et mise en réseau des GECT ont enrichi l'outil qui au fil des années est devenu porteur d'un véritable engagement politique à long terme des membres proposant une visibilité et une reconnaissance politiques vis-à-vis des tiers.

II. Les limites des organismes de coopération territoriale existants : à la recherche de nouvelles solutions

Les outils juridiques de la coopération territoriale existants aussi souples et adaptables soient-ils, ne peuvent pas répondre à toutes les situations d'une coopération mouvante et évolutive, dès lors qu'ils sont eux-mêmes issus d'un texte adopté à une époque donnée. Ainsi, quelles limites la pratique des organismes de coopération territoriale a-t-elle révélées ? (A) Et existe-t-il de nouvelles solutions pour répondre à ces limites et quelles sont-elles ? (B)

A. Les limites

Les limites des organismes de coopération territoriale existants se situent tant au niveau juridique qu'au niveau politique.

En ce qui concerne les limites juridiques, elles constituent des conséquences directes à la fois de la rigidité et de la définition strictement encadrée des outils organiquement et matériellement limités tels que les GLCT ou encore les GEIE ou les GEC, que de la souplesse qui gouverne la constitution et le fonctionnement des GECT, l'outil le plus abouti.

En observant la pratique des GECT, on constate des interprétations nationales divergentes de la manière d'appliquer leurs règlements constitutifs¹⁶. Or, l'objectif de ces dispositions a été précisément de laisser une marge d'appréciation aux Etats et acteurs de la coopération territoriale afin de faciliter le fonctionnement des structures et de leur permettre d'aller aussi loin dans l'intégration que leur

¹⁴ *Précités*

¹⁵ Article 1er du Règlement (UE) No 1302/2013, *précité*

¹⁶ Le Règlement (CE) No 1082/2006 et le Règlement (UE) No 1302/2013, *précités*

nature transfrontalière les y autorise. La possibilité de choisir le droit applicable à l'activité du GECT a été considérée comme une avancée majeure du règlement de 2013¹⁷. Cependant, le choix de règles de droit applicables très diverses a entraîné des situations pratiques d'incompréhension mutuelle importante, amplifiée par la barrière de la langue, des différents organismes existants et leur action dans les différents ordres juridiques internes. En effet, parfois des partenaires d'une même structure sont amenés à composer avec des règles de fonctionnement interne du GECT résultant de traditions, de systèmes politiques et de compétences des membres qu'ils ne connaissent pas. Ainsi, par exemple, lorsque le personnel d'un GECT est mis à disposition ou détaché par plusieurs partenaires originaires d'Etats différents, la collaboration passe nécessairement par un moment d'apprentissage et d'adaptation plus ou moins long.

En contrepartie de ces difficultés juridiques, force est de constater qu'il n'y a pas de véritable effort d'harmonisation, ni d'ailleurs d'intégration des GECT dans les droits internes. Aucune procédure de contrôle réciproque n'est d'ailleurs prévue. Les interprétations nationales divergentes subsistent, voire s'amplifient. Beaucoup de circonstances de la vie des GECT, des difficultés pratiques d'ordres divers, des obstacles apparaissent en cours de route, délibérément ou non laissés non réglés au moment de la signature de la convention et des statuts ; les textes constitutifs n'étant pas en mesure de tout prévoir de la pratique des organismes. Les solutions sont apportées au cas par cas, parfois sur plusieurs années par le biais de négociations directes entre les autorités nationales, régionales, locales compétentes. Certaines questions restent par ailleurs en suspens ; en attendant d'être réglées, les partenaires tentent d'adapter l'existant.

Deux exemples viennent illustrer notre propos.

Le premier concerne les difficultés rencontrées par le GECT Hôpital de Cerdagne, par ailleurs meilleur exemple de coopération transfrontalière en Europe pour 2016¹⁸. Le groupement est entré en fonction en 2014, avec comme but ambitieux l'intégration des services de santé de part et d'autre de la frontière en mettant à profit les meilleures spécialisations de chaque système¹⁹.

Concrètement, la question du statut du personnel travaillant à l'hôpital (question récurrente pour les GECT) s'est posée pour la première fois dans le cadre de la gestion conjointe d'un équipement sanitaire de la part de deux systèmes publics de santé de pays voisins. Or, les systèmes publics de santé français et espagnol sont fondamentalement différents. Il a fallu trouver le montage permettant à des professionnels de santé espagnols et français de travailler dans le même établissement et dans les mêmes conditions. Plusieurs conventions ont été signées depuis 2014 afin de permettre au GECT de fonctionner. Ainsi, par exemple, l'accord de coopération technique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume d'Espagne en matière de transfert des corps par voie terrestre des personnes décédées, a été signé le 20 février 2017 à Malaga²⁰. Il permet notamment de réglementer les procédures médico-légales et soins à administrer aux défunts dans le cas d'un transport transfrontalier, d'obtenir un certificat de décès en espagnol et en français, d'obtenir un laissez passer pour le transport du corps du défunt dans les 72 heures qui suivent le décès dans un cercueil normal...

Cependant de nombreuses questions subsistent. Le système national espagnol exige la souscription d'une assurance privée pour exercer, tandis que du côté français l'ordre des médecins gère de manière intégrée la question de l'assurance des médecins français. Par ailleurs, les victimes françaises d'accidents ne peuvent toujours pas être interrogées à l'hôpital par la police française ; les

¹⁷ Le Règlement (UE) No 1302/2013, *précité*

¹⁸ Cf. note 10

¹⁹ *Précité*

Le projet « va plus au-delà de ce qui est habituel dans des projets de coopération transfrontalière et apporte une vraie valeur ajoutée européenne au jour le jour pour les citoyens » : Comité européen des régions lors de la remise du prix « Meilleure initiative de coopération transfrontalière 2016 », http://www.hcerdanya.eu/sites/default/files/media/media/Documents/Publicacions/dossier_information_general_fr.pdf p.8

²⁰ <https://es.ambafrance.org/XXVe-Sommet-franco-espagnol-Malaga-20-fevrier-2017>

services funéraires relèvent de chaque Etat national, les services français ayant des difficultés de travailler en Espagne, etc.

Le second exemple concerne le GECT Eurodistrict SaarMoselle qui tente notamment de composer avec des disparités dans le statut de ses personnels mis à disposition par les différents membres du GECT. En plus, son siège se situe en France, à Sarreguemines, tandis que son équipe opérationnelle en Allemagne, à Sarrebruck. Beaucoup de difficultés en résultent qui concernent, entre autres, la passation des marchés publics selon le droit du siège (français) souvent inconnu des opérateurs allemands du GECT, l'encaissement de la TVA pour les prestations du GECT (personnel allemand ou personnel français), etc.... Cette dernière difficulté a, par ailleurs, été réglée au sein du GECT Lille-Courtrai-Tournai par l'attribution de deux numéros de TVA à la structure, l'un français et l'autre belge.

Enfin, une difficulté générale constitue la longueur et la complexité des procédures de constitution et de modification des GECT, ce qui dissuade parfois les membres de s'y engager que cela soit pour constituer un GECT ou pour modifier la convention d'un organisme existant.

Ainsi, les négociations d'accords au cas par cas restent le lot quotidien de ces organismes. Ces accords prennent du temps et peuvent créer des blocages ; souvent derrière les blocages juridiques se cachent des blocages politiques. Il apparaît donc que les GECT ne règlent pas tout. Souvent les acteurs croient que l'existence d'un tel organisme permet de régler toutes les questions que pose la coopération transfrontalière. Or, il n'en est rien en pratique. De même, il ne suffit pas que les Etats participent (y compris hors UE) pour obtenir une intégration plus fluide. Lorsqu'on cherche à multiplier les partenaires on se heurte à une limite intrinsèque à tout outil de droit interétatique ou de droit international public, à savoir l'absence de transferts de compétences dont seuls demeurent titulaires les Etats et, dans une mesure différente, les collectivités territoriales.

Ainsi, les GECT n'apparaissent que comme un outil parmi d'autres, certes très élaboré, dans la boîte à outils de la coopération territoriale.

Les GECT ne sont, par exemple, pas directement en concurrence avec les organismes de droit privé tels que les GEIE qui associent des partenaires privés (aux côtés d'éventuels partenaires publics), tels que des associations, chambres de commerce ou encore des entreprises qui ne gèrent pas des SIEG, car l'activité du GEIE « doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci »²¹. Ces membres ne peuvent, dans tous les cas, s'associer sous la forme d'un GECT.

B. Vers de nouveaux outils de coopération territoriale en Europe

Il est important de souligner la démarche à suivre lorsqu'on décide de créer un organisme de coopération territoriale. En réalité, il ne s'agit jamais de partir du choix de la structure, mais bien du projet lui-même. Et c'est au regard de ce projet que l'on recourt à une formalisation particulière de la coopération.

Ainsi, par exemple, pour ce qui est du GECT, il existe trois préalables indispensables pour que le choix des acteurs se porte sur cet organisme pour la mise en œuvre de leur projet.

Tout d'abord, l'existence d'un portage politique s'avère essentielle parmi les facteurs facilitant la constitution d'un GECT. La coopération préalable des membres est un facteur facilitant, bien qu'insuffisant²². Le partage d'une culture, l'existence d'une communauté coupée par la frontière est

²¹ Article 3 du Règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985, *précité*

²² Cela n'est pas valable pour les GECT de l'Europe de l'est où une nouvelle histoire reste à écrire

souvent ce qui permet à cet outil de déployer tout son potentiel de coopération et de développement des territoires concernés. Ainsi, par exemple le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et le GECT Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre précités ont constitué l'aboutissement d'une coopération politique engagée de longue date.

Ensuite, il est important de disposer d'une véritable équipe technique compétente et motivée pour porter le projet de création de l'organisme.

Enfin, les moyens financiers doivent être assurés pour le bon fonctionnement de la structure. Souvent la présence des deux premiers éléments (le portage politique et l'équipe technique) permet d'assurer la réalisation de ce troisième facteur. Pour ce faire, l'Union européenne a créé des programmes de financement des GECT. Cependant, il est souvent contreproductif de décider de recourir à un GECT dans le seul ou principal objectif de bénéficier de ces financements. La pratique a démontré qu'une telle démarche est vouée à l'échec dès lors qu'on se soit pas assuré de l'existence des deux autres éléments, garants de la viabilité de l'organisme.

Ainsi, en l'absence d'un des trois préalables examinés, le projet n'est pas porté par un GECT mais par une autre structure plus ou moins intégrée, plus adaptée et plus à même de répondre aux attentes.

Par exemple, la gouvernance de certaines agglomérations transfrontalières est portée, pour certaines par un GECT (Lille, Strasbourg...), pour d'autres, par des structures différentes (par exemple, l'Eurodistrict trinational de Bâle est une association de droit alsacien²³).

Au moment de la constitution du GEIE Bihartean, les partenaires ont pensé à la constitution d'un GECT. Or, parmi les chambres de commerces membres, seules celles situées côté français sont régies par le droit public. Les chambres de commerce membres espagnols présentent un statut de pur droit privé. Par conséquent, le choix a été arrêté sur le Groupement européen d'intérêt économique

Force est de constater que la coopération territoriale n'est pas une notion figée, elle évolue en même temps que les besoins des acteurs. En contrepartie, le cadre juridique et en particulier les outils et organismes proposés doivent également s'adapter.

Par ailleurs, ces organismes sont également tributaires des traditions et évolutions internes au sein même de chaque Etat membre. Ils se caractérisent par une grande diversité des frontières, des projets, et des cultures.

Ainsi, en France la culture de l'action publique est une culture constructiviste, les organismes de coopération territoriale et, en particulier les GECT de par leur nature ouverte, constituent la transposition de cette pensée au transfrontalier. Etant considérés par le droit interne français comme des syndicats mixtes ouverts²⁴, ces organismes sont tributaires des règles applicables à ces derniers. Par exemple, l'introduction récente des conseils de développement²⁵, créés par les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, pays et PETR²⁶ en tant qu'instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales, ne devrait pas être sans conséquence sur la composition des organismes de coopération territoriale régis par le droit français. Aujourd'hui la présence au sein des structures françaises d'un conseil de développement du territoire concerné semble très utile en raison notamment de l'implication de la société civile. La prise en compte également de l'avis des populations frontalières est fondamentale pour une coopération réussie à la frontière.

²³ <http://www.eurodistrictbasel.eu/fr/page-daccueil.html>

²⁴ Articles L5721-1 à L5722-8 du code général des collectivités territoriales

²⁵ Article 88 de la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015, complété par les articles 43 et 79 de la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014

²⁶ Pôles d'équilibre territorial et rural, établissements publics regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre

Actuellement, à l'aune de la Cross-border Review (consultation pour surmonter les obstacles dans les régions frontalières) menée par la DG Régio de la Commission européenne en 2015 ayant abouti le 20 septembre 2017 à l'adoption de la Communication "Boosting Growth and Cohesion in EU Border regions"²⁷, il apparaît que pour faire de la coopération transfrontalière efficace il faut des actions multiniveaux. Souvent les organismes de coopération territoriale existants ne suffisent pas ou plus par leur action. Il faut aller plus loin en impliquant tous les niveaux, du local au national, de tous les côtés de la frontière concernée.

La MOT a mené une étude sur les solutions juridiques pour surmonter les obstacles à la coopération transfrontalière à la demande du Luxembourg, à la suite de sa présidence de l'Union européenne au 2ème semestre 2015. Il en est ressorti une proposition de la présidence luxembourgeoise d'un nouvel instrument juridique de facilitation de la coopération transfrontalière, la convention européenne transfrontalière (European Cross-border Convention, ECBC). Afin de développer ce nouvel outil, notamment du point de vue de sa faisabilité juridique, un groupe de travail pour des *Solutions innovantes aux Obstacles transfrontaliers*²⁸ a été lancé conjointement par la France et le Luxembourg en mai 2016 sous la présidence néerlandaise qui a donné mandat à ce groupe. Cette plateforme intergouvernementale réunit les États intéressés, les institutions de l'UE, les différentes parties prenantes et les experts de la coopération transfrontalière qui tentent, au cours de rencontres régulières, de construire une boîte à outils de nouvelles solutions aux obstacles à la coopération territoriale. En juillet 2017, le groupe de travail a rendu son rapport final sur l'ECBC à la Commission européenne²⁹.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

²⁸ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/activites-ue/groupe-intergouv-obstacles/>

²⁹ http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf