

10 février 2016

En résumé

En l'absence de toute disposition contraignante dans le CGCT, les deux métropoles européennes ont toute latitude pour définir leur schéma de coopération transfrontalière. Ses modalités d'élaboration et son contenu pourront être précisés dans une délibération du conseil de métropole.

Ce document ne concernant que le territoire de la métropole, il correspondra avant tout à un document de planification prospectif permettant de définir les grands axes de coopération que les différents partenaires cités par la loi sont prêts à soutenir, de recenser les projets de coopération potentiels et les outils opérationnels et financiers à disposition des acteurs de la coopération dans la métropole.

Il ne pourra pas engager les partenaires de part et d'autre de la frontière dans la réalisation de projet dans la mesure où il n'est pas opposable aux collectivités et autorités locales étrangères, dont la participation est indispensable pour la réalisation des projets transfrontaliers.

C'est pourquoi il est conseillé de consulter le conseil de développement de la métropole, où ces autorités sont représentées pour solliciter leurs avis avant d'approuver le schéma.

Contact MOT :

Jonathan BOUDRY
Responsable de l'Expertise
juridique
+33 (0)1 55 80 56 90

Qu'est-ce que le schéma de coopération transfrontalière ?

Le schéma de coopération transfrontalière prévu par la loi MAPTAM est un document commun aux métropoles limitrophes d'un Etat étranger (Lille, Strasbourg et Nice – ce dernier cas n'étant pas évoqué dans le présent document).

La loi MAPTAM prévoit que la métropole a la charge de l'élaboration du schéma ainsi que de la définition des modalités d'association du département, de la région et des communes concernés à l'élaboration de ce schéma (article Art. L. 5217-2.VIII CGCT).

La loi ne précise ni le contenu, ni la portée juridique, ni le mode d'élaboration de ce schéma de coopération transfrontalière.

Elle prévoit néanmoins que le contenu de ce schéma doit être compatible avec les actions en cours ou programmées des deux GECT auxquels adhèrent la métropole européenne de Lille et l'Eurométropole de Strasbourg (respectivement le GECT de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et le GECT de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl).

Quels sont les effets juridiques de ce schéma ?

Issu d'une loi française, ce schéma de coopération transfrontalière ne concerne que le territoire des métropoles de Lille, Strasbourg et Nice. Il ne fait pas pour l'instant l'objet d'un décret.

Il n'a pas d'effet juridique de l'autre côté de la frontière et ne peut pas être opposé aux collectivités territoriales étrangères participant aux projets de coopération sur le territoire de l'Eurométropole LKT et de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl.

A noter que les Accords relatifs à la coopération transfrontalière s'appliquant aux frontières franco-allemande et franco-belge (respectivement l'Accord de Karlsruhe et l'Accord de Bruxelles) ne contiennent pas de dispositions équivalentes à celles créées par la loi MAPTAM relatives à un schéma de coopération.

Ces accords prévoient exclusivement la mise en place d'outils opérationnels de type convention ou établissements publics, sans prévoir de planification transfrontalière des actions de coopération.

Par conséquent, les dispositions de ce schéma ne s'appliqueront qu'aux seules collectivités ou groupements de collectivités qui l'auront formellement approuvé.

Les projets de coopération transfrontalière nécessitant a minima l'engagement d'une autorité locale de chaque côté de la frontière, la mise en œuvre des éléments contenus dans ce schéma sera conditionnée par une négociation avec les partenaires compétents de l'autre côté de la frontière.

Ce schéma seul ne permettra pas d'engager la réalisation de projets transfrontaliers.

En revanche, une décision complémentaire et unilatérale des partenaires allemands ou belge pourrait conduire à créer un outil similaire de leur côté de la frontière, avec une coordination à trouver entre l'outil français et l'outil voisin (à titre d'exemple, le Schéma de Développement du Territoire wallon, en cours d'élaboration, peut contenir des dispositions complétant le SCT et inversement).

Au regard de ces contraintes juridiques inhérentes aux projets transfrontaliers (nécessité d'un engagement bilatéral franco-belge ou franco-allemand pour engager des projets transfrontaliers), le futur schéma de coopération transfrontalière ne pourra pas contenir de dispositions contraignantes pour l'ensemble des acteurs de la coopération de part et d'autre de la frontière.

Il s'agira avant tout d'un document de planification prospectif permettant

- de définir les grands axes de coopération que les différents partenaires cités par la loi sont prêts à soutenir,
- de recenser les projets de coopération potentiels intéressant les partenaires du schéma de coopération transfrontalière,
- d'identifier les outils opérationnels et financiers à disposition des acteurs de la coopération dans la métropole,
- de définir le rôle des GECT dans la mise en œuvre de chaque schéma.

Quel que soit le contenu final du schéma, sa mise en œuvre reposera in fine sur la négociation d'outils de mise en œuvre spécifiques avec les partenaires allemands et belges pour chaque projet ou thématique identifiée dans le futur schéma.

Comment lancer la procédure d'élaboration de ce schéma ?

En l'absence de toutes dispositions dans le CGCT concernant l'élaboration de ce schéma, les modalités d'élaboration de ce schéma ainsi que les grandes lignes de son contenu pourraient être fixées par une délibération du conseil de la métropole.

Afin d'harmoniser les pratiques des deux métropoles européennes, une délibération identique pourraient être prises par les conseils respectifs des deux métropoles européennes.

Cette délibération relevant du contrôle de légalité, il est conseillé lors de son élaboration de travailler en amont avec les services de l'Etat et les autres collectivités précitées.

Quel contenu pour ce schéma ?

Le texte de loi ne définit pas le contenu du schéma mais désigne la Métropole comme compétente pour l'élaborer en associant les autres collectivités concernées sur son territoire, soit le département, la Région et les communes.

La coopération transfrontalière n'étant pas une compétence supplémentaire attribuée aux collectivités et groupements de collectivités limitrophes de la frontière mais une modalité d'exercice de leurs compétences propres, le schéma de coopération transfrontalière, peut, virtuellement, concerner toutes les compétences détenues par les différents acteurs précités.

Afin de mettre en cohérence ce schéma avec les prérogatives de la métropole par rapport aux autres niveaux de collectivités, le contenu du schéma pourrait porter sur la mise en œuvre en transfrontalier des compétences pour lesquelles la métropole est désignée comme chef de file chargée d'organiser les modalités de l'action commune par l'article L. 1111-9 CGCT :

« IV. — La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

- « 1° A la mobilité durable ;
- « 2° A l'organisation des services publics de proximité ;
- « 3° A l'aménagement de l'espace ;
- « 4° Au développement local. »

Ces quatre thématiques permettent de couvrir l'essentiel des projets de coopération transfrontalière menés à l'échelle de la métropole notamment via les thématiques services publics de proximité et développement local.

La loi MAPTAM ne précisant pas le contenu de ce schéma et dans la mesure où il couvre un domaine transversal, la coopération transfrontalière, la délibération du conseil de métropole lançant l'élaboration du schéma pourrait définir l'architecture du futur document.

Une attention particulière devra être portée :

- aux actions de coopération déjà réalisées ou en cours et notamment aux orientations stratégiques adoptées dans le cadre des démarches de coopération transfrontalière portées par les GECT de l'Eurométropole LKT et de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl,
- au recensement des autres schémas et plans pouvant contenir un volet transfrontalier (SRDEII par exemple) et concernant le territoire de la métropole, afin de mettre en cohérence les dispositions du futur schéma de coopération avec les dispositifs de planification existant.

Comment associer les collectivités territoriales étrangères ?

Il n'est fait aucune mention de l'association des collectivités territoriales étrangères limitrophes à l'élaboration de ce schéma et il n'existe pas dans le droit interne français, comme dans les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles de dispositions permettant une saisine des partenaires étrangers.

Cette association, au moins pour avis, paraît indispensable dans la mesure où le futur schéma ne pourra être mis en œuvre qu'en coopération avec les collectivités locales étrangères situées de l'autre côté de la frontière.

Les dispositions relatives au Conseil de développement de la métropole prévu à l'article L.5217-9 CGCT pourront servir de base légale à cette consultation. Cet article prévoit que « La métropole européenne de Lille et l'eurométropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du conseil de développement de la métropole ».¹

Les autorités précitées pourront s'exprimer au même titre que les autres membres du Conseil de développement dont l'avis final ne sera pas contraignant pour l'adoption du schéma.

N.B. : les dispositions introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 permettant de consulter les collectivités territoriales des Etats limitrophes et reconduites depuis dans l'article L121-4-1 du code de l'urbanisme (deuxième alinéa encore en vigueur dans l'attente de la réécriture de la partie réglementaire du code de l'urbanisme) **ne sont pas applicables au schéma de coopération transfrontalière, qui n'est pas un document d'urbanisme relevant du code de l'urbanisme**. Par conséquent, l'unique solution pour une concertation avec les collectivités étrangères limitrophes dans le cadre de l'élaboration du schéma de coopération transfrontalière demeure le conseil de développement de la métropole.

¹ Les dispositions de cet article qui prévoyaient également que le conseil de développement soit consulté « sur les documents de prospective et de planification » ont été supprimées par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe). Cela n'empêche pas le conseil d'être consulté au sujet du schéma de coopération transfrontalière, pour avis.

Faut-il prévoir des démarches supplémentaires lors de l'élaboration de ce schéma ?

Participation du public

En l'absence de toute disposition dans le CGCT, une fois le schéma élaboré, il conviendra de déterminer si ce schéma relève des dispositions de l'article 120-1 du code de l'environnement relative à la participation du public (s'il a une incidence sur l'environnement).

CTAP

En fonction de son contenu, une saisine de la CTAP (Conférence Territoriale de l'Action Publique) pourrait être envisagée.

Conclusion : quels sont les principaux points à définir pour la rédaction de la délibération ?

La métropole pourrait définir dans une délibération les modalités d'élaboration de ce schéma et les grandes lignes de son contenu. Voici quelques points pouvant être traités par cette délibération.

Définir l'usage et l'ampleur du schéma de coopération transfrontalière

Le schéma de coopération transfrontalière n'étant pas prescriptif et adopté par la seule assemblée délibérante de la métropole frontalière, il convient de déterminer l'usage et le but de ce document pour la métropole. S'il est un document avant tout prospectif, la délibération peut cependant préciser clairement l'usage qui en sera fait par ses services et sa portée pour les actions transfrontalières métropolitaines. La réflexion sur le but du document permettra également d'en définir plus précisément le contenu nécessaire.

En fonction de la portée souhaitée du document, cette phase doit permettre de déterminer son ampleur. En effet, le schéma de coopération transfrontalière, en l'absence de toute définition légale plus précise, peut aussi bien être considéré comme un court document contenant des orientations générales sur la politique transfrontalière, que comme un document plus exhaustif. Dans ce dernier cas, il pourrait détailler par zones géographiques les différentes orientations thématiques des politiques transfrontalières métropolitaines, avec un recensement des potentialités de coopération, l'identification précise d'une stratégie à développer du point de vue de la métropole et le cas échéant l'identification d'outils opérationnels à utiliser pour atteindre ce but. Cette dernière option est bien entendu plus ambitieuse, mais aussi recommandée car plus productive pour la coopération transfrontalière.

L'élaboration du schéma de coopération transfrontalière peut constituer une plateforme de réflexion politique et technique de la stratégie transfrontalière de MEL et de l'EMS, permettant d'établir un dialogue renforcé tant en franco-français (au sein des communes de la métropole, avec le département et la région), qu'en transfrontalier. Le résultat du schéma pourrait d'ailleurs, après élargissement de la réflexion aux partenaires respectivement belges et allemands, contribuer à l'élaboration d'une nouvelle feuille de route stratégique pour l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai ou pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Identifier les thématiques traitées par le schéma

Une fois la portée du document définie, il s'agit d'identifier les thématiques traitées par le schéma et dans quelle mesure celle-ci y sont développées.

La coopération transfrontalière est une modalité d'exercice des compétences propres de la métropole : elle est donc transversale et peut potentiellement concerner chaque action de la métropole. Toutefois le schéma de coopération transfrontalière peut contenir aussi bien des thématiques réduites et ciblées, qu'un examen plus exhaustif des potentialités de coopération concernant l'ensemble des compétences métropolitaines.

Les thématiques traditionnelles de la coopération transfrontalière relevant des compétences métropolitaines permettent de retenir toutefois comme plus détaillés la mobilité durable, l'aménagement de l'espace et le développement économique métropolitains.

Préciser les modalités d'association des communes, du département et de la région

La loi dispose que le schéma de coopération transfrontalière associe le département, la région et les communes concernées. Il convient donc de déterminer dans la délibération de la métropole les modalités d'association de ces collectivités à l'élaboration du schéma (groupes de travail identifiés, conférence métropolitaine pour les communes, etc.).

Cet aspect est également l'occasion de réfléchir à la façon dont le schéma de coopération transfrontalière prend en compte le contenu d'autres schémas et documents de planification, à la fois ceux relevant déjà de la métropole et ceux relevant des trois niveaux de collectivités associés. (SCoT, SRADDET, SRDEII, etc.).

Déterminer les étapes d'élaboration du schéma et sa durée de validité

Enfin, la délibération est l'occasion de définir plus précisément un calendrier d'élaboration du schéma de coopération transfrontalière. Afin que les collectivités étrangères limitrophes puissent être consultées dans le cadre du conseil de développement de la métropole, la délibération peut notamment prévoir d'arrêter une version du schéma avant consultation du conseil de développement et

de n'adopter celui-ci en assemblée qu'après un travail de prise en compte des différents avis recueillis.

Par ailleurs, il convient également de définir la durée de validité du schéma adopté, ainsi que les modalités de sa révision.

Enfin, au-delà du cadre juridique du SCT, il convient également de guider l'élaboration de ce schéma via une prise en compte des potentialités transfrontalières réelles, via une analyse technique préalable approfondie portant tant sur le côté français (sur lequel porte ce schéma), que sur le côté belge pour la MEL ou allemand pour l'EMS (côté sans lequel les actions transfrontalières ne pourront être conduites).