

Cahier des charges pour la définition des bases d'une coopération transfrontalière avec la Suisse

Département du Doubs



CONTEXTE

Le Département du Doubs souhaite s'investir davantage dans la question transfrontalière et bénéficier d'un appui de la MOT pour l'aider à définir des coopérations plus abouties avec des collectivités locales suisses frontalières (Cantons, Communes et leurs groupements). Le Département souhaite définir et préciser les bases de ces coopérations, sous la forme d'un document de référence, de type note de positionnement stratégique, en s'appuyant sur l'expertise de la MOT en la matière.

Afin de rédiger un document de référence sur la coopération transfrontalière franco-suisse pour une collectivité départementale, la MOT a mené une enquête auprès des départements frontaliers, membres de son réseau et autres départements non-membres. Certains d'entre eux disposent d'une stratégie ou d'une politique de coopération transfrontalière.

ENQUÊTE EN LIGNE

(voir résultats PowerPoint joint)

CLARIFICATION

1 - Pourquoi et comment les collectivités coopèrent-elles ?

La coopération transfrontalière est une forme particulière de l'action extérieure des collectivités territoriales. Celle-ci est la possibilité, pour une collectivité territoriale, de lier des partenariats avec des collectivités étrangères et de pouvoir y financer des projets dès lors qu'il y a signature d'une convention et respect des engagements internationaux de la France. Elle concerne les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle s'inscrit particulièrement dans la dynamique de l'intercommunalité.

C'est la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, dite loi Thiollière, qui a introduit le terme d'action extérieure des collectivités territoriales en le substituant à celui de coopération décentralisée.

Le texte a modifié le Code général des collectivités territoriales (CGCT), en supprimant notamment la référence à l'intérêt local pour permettre aux collectivités territoriales d'entreprendre des actions de coopération.

D'une part, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement.

D'autre part, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais également mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. Cette adoption permet ainsi aux collectivités territoriales françaises de nouer des partenariats avec d'autres autorités locales étrangères, sans risque juridique.

2 - Qu'est-ce que la coopération transfrontalière ?

La **coopération transfrontalière** est un partenariat entre des acteurs publics et privés, séparés par une frontière d'État, et dont les actions ont des répercussions aux échelles régionales et locales, de part et d'autre de cette frontière. La coopération transfrontalière, à travers la mobilité à 360° par-delà la frontière, les projets et politiques qui accompagnent cette mobilité, et l'intégration transfrontalière progressive (aux frontières internes de l'UE, au sein des macro-régions, aux frontières externes de l'Europe ou aux frontières d'autres continents), constitue une modalité particulière de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle associe trois niveaux intrinsèquement liés, à savoir les niveaux local, national et européen.

Au niveau local, les territoires transfrontaliers constituent des espaces qui dépassent le cadre administratif délimité par les frontières nationales. Ces territoires disposent d'un patrimoine naturel et culturel commun souvent antérieur au tracé des frontières, de marchés communs (emploi, biens et services...) développés à la faveur de la libre circulation dans le contexte européen, enfin d'un potentiel d'ouverture vers d'autres modes de vie ou de fonctionnement. En termes d'action publique, les territoires transfrontaliers requièrent une gestion conjointe de la part des acteurs locaux comme régionaux ou nationaux, en fonction de leurs compétences respectives qui varient d'un pays à l'autre, notamment en créant des structures de gouvernance transfrontalière comme les GECT (groupements européens de coopération territoriale créés par le règlement (CE) No 1082/2006).

Au niveau national, il importe que les États frontaliers permettent la coopération en œuvrant pour surmonter les différences de systèmes politiques, juridiques, techniques, fiscaux, culturels ou linguistiques, mais aussi soutiennent les acteurs locaux et régionaux dans leurs démarches transfrontalières et adaptent leurs politiques nationales dans leurs propres domaines de compétences. L'objectif est de coordonner les cadres juridiques, les stratégies, les financements par-delà les frontières pour apporter des réponses aux enjeux communs. Un exemple récent offrant un cadre interétatique pour faciliter l'action commune des acteurs locaux des deux côtés d'une frontière autour d'enjeux communs est le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 contenant un volet coopération transfrontalière. La France souhaite étendre ce modèle sur d'autres frontières, par exemple avec l'Italie.

Au niveau européen, les territoires transfrontaliers constituent de vrais laboratoires de la construction européenne, mettant en pratique ses aspects fondamentaux tels que la liberté de circulation, la citoyenneté européenne, la cohésion économique, sociale et territoriale. Dans le cadre de la politique de cohésion (objectif de coopération territoriale), les institutions européennes favorisent l'intégration transfrontalière en créant des outils juridiques adaptés, en finançant des projets qui répondent aux besoins des espaces transfrontaliers par le biais d'INTERREG et enfin en favorisant les réseaux d'échanges sur la question des frontières.

3 - Le cadre juridique de la coopération transfrontalière

Il résulte à la fois de lois et d'accords internationaux.

Le cadre légal de la coopération transfrontalière en France :

La coopération transfrontalière étant une modalité particulière de l'action extérieure des collectivités territoriales, elle obéit aux principes énoncés aux articles L1115-1 à L1115-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), issus de la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ensuite, pour leurs actions de coopération transfrontalière, les collectivités territoriales doivent se référer aux textes régissant leurs compétences propres en interne. Ce sont ces seules compétences (sauf dérogation, telle que la mise en œuvre d'une action internationale de coopération, ou encore une délégation de compétences) qui conditionnent la coopération transfrontalière des collectivités territoriales.

Les modalités de sa mise en œuvre sont décrites dans une circulaire conjointe Ministère des affaires étrangères / Ministère de l'intérieur du 20 avril 2001.

Le droit de l'Union européen :

- Règlement (CEE) N° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) ;
- Règlement (CE) N° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) ;
- Règlement (UE) N° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) N° 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.

Les accords bi et multilatéraux signés sur la base de la Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980 :

- l'Accord de Rome du 26 novembre 1993 pour les relations avec les collectivités italiennes situées dans une zone de 25 kilomètres de part et d'autre de la frontière franco-italienne ;
- le Traité de Bayonne du 10 mars 1995 pour les relations avec les collectivités espagnoles ;
- l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 (étendu en 2004) pour les relations avec les collectivités territoriales luxembourgeoises, allemandes et suisses

-
- l'Accord franco-belge du 16 septembre 2002 pour les relations avec les collectivités belges (entrée en vigueur le 1er juillet 2005).

Le Traité d'Aix-la-Chapelle entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemande, signé le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle

4 - Les outils juridiques de la coopération transfrontalière

Les outils mis à la disposition des collectivités territoriales sont les suivants :

- la **Convention de coopération transfrontalière** représente un engagement contractuel des collectivités et autorités signataires à réaliser un projet ou une démarche transfrontalière, dans leurs domaines communs de compétences, à l'exception de l'exercice des pouvoirs de police et de réglementation. Elle est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. La convention est prévue par le droit interne français (Code général des collectivités territoriales) et par tous les accords bilatéraux interétatiques signés par la France avec les Etats voisins : Accord de Rome (1993, avec l'Italie), Traité de Bayonne (1995, avec l'Espagne et l'Andorre depuis 2012), Accord de Karlsruhe (1996, étendu en 2004, avec l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg) et Accord de Bruxelles (2002, avec la Belgique).
- le **Groupement d'intérêt public** (GIP) de coopération transfrontalière dont le statut législatif résulte de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ;
- la **Société d'économie mixtes locale** (SEML) : Les SEML revêtent la forme juridique d'une société anonyme, à savoir une société dont le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Elle doit comprendre sept associés minimum et est régie à la fois par le CGCT et le Code de commerce ;
- Le **Groupement local de coopération transfrontalière** (GLCT) correspond à une structure pérenne et autonome, dotée de la personnalité juridique (avec la capacité de conclure des contrats, d'employer du personnel, de disposer d'un budget, de lancer des appels d'offres, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers), de droit public. Comme toute structure de coopération transfrontalière, le recours au GLCT nécessite le choix d'un droit de rattachement qui correspond au droit du lieu du siège, ce qui exclut l'application d'un droit transnational. Cette structure est prévue par deux accords bilatéraux sur la coopération transfrontalière entre les collectivités et les autorités locales : pour la frontière franco-belge, l'Accord de Bruxelles de 2002, et pour les frontières entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse, l'Accord de Karlsruhe de 1996. Subsidiatement, le GLCT est également régi par le droit interne du lieu du siège, qui va s'appliquer à un certain nombre de modalités de fonctionnement : gestion budgétaire et financière, gestion du personnel, droit de la commande publique, fiscalité. Les GLCT ayant leur siège en France relèvent du régime des "syndicats mixtes ouverts" (articles L.5721-1 et suivants du CGCT)
- Le **Groupement européen de coopération territoriale** (GECT) créé par le règlement communautaire du 5 juillet 2006 instituant le GECT, modifié par le Règlement (UE) n°1302/2013 du 17 décembre 2013, constitue un instrument juridique supplémentaire et particulièrement souple pour asseoir les projets de coopération au sein de l'Union européenne. Un GECT peut être conclu dans un cadre interrégional ou transfrontalier alors qu'un district européen peut seulement être conclu dans un cadre transfrontalier. En outre, pourront également participer à un GECT un ou plusieurs Etats membres de l'UE mais aussi les Etats frontaliers du Conseil de l'Europe, par dérogation à l'interdiction d'association entre des collectivités territoriales françaises et des Etats étrangers. Les GECT ayant leur siège en France relèvent du régime des "syndicats mixtes ouverts" (articles L.5721-1 et suivants du CGCT).
- Le **Groupement européen d'intérêt économique** (GEIE) créé par le règlement communautaire du 25 juillet 1985 dans le but de faciliter ou développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. La législation qui s'applique est nationale (droit du lieu du siège) Il concerne les frontières internes de l'UE. Il s'agit d'une personne juridique de droit privé.
- Le **Groupement eurorégional de coopération** (GEC) issu du troisième Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid (précitée) correspond à une structure pérenne et autonome, dotée de la personnalité juridique (avec la capacité de conclure des contrats, d'employer du personnel, de disposer d'un budget, de lancer des appels d'offres, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers), de droit public ou privé selon le lieu du siège. Il s'agit d'un dispositif assez similaire au GECT. Les deux outils, GECT et GEC, présentent de fortes similitudes : ils constituent des outils de coopération au service d'organismes poursuivant une mission d'intérêt général ; ils permettent de créer une nouvelle personne morale afin de mener à bien un projet de coopération européenne avec ou sans continuité territoriale entre les membres ; ils peuvent être composés de types de membres potentiels assez similaires.
- L'**Association** dépend de la législation nationale (droit du lieu du siège). Elle pour but d'accompagner la coopération sans se substituer à ses membres dans le cadre de projets matériels ou immatériels.