

BON-A-TIRER

01/2022

CTMB

**Structuration juridique de la
Conférence transfrontalière
du Mont-Blanc**



Sommaire

I. Le cadre juridique	3
1. Les accords intergouvernementaux dédiés à la coopération transfrontalière	3
2. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT).....	3
II. Définir les principales caractéristiques de la future structure commune de la CTMB	5
III. Exemples de structure de coopération transfrontalière	6
1. GECT de gouvernance transfrontalière : l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (www.eurometropolis.eu).....	6
2. Géoparc transfrontalier entre l'Autriche et la Slovénie : GECT Géoparc Karawanken/Karavanke	7
IV. Comment intégrer cette démarche dans le contexte de la mise en œuvre de la période de programmation Interreg 2021-2027 ?	9

La question d'une structure juridique propre pour la CTMB soulève plusieurs questions :

1. Quelle forme juridique privilégier dans le contexte tri-national franco-italo-suisse?
2. Quelle méthodologie pour définir les principales caractéristiques de cette structure ?
3. Quels exemples retenir pour avoir des éléments de comparaison à l'échelle européenne ?
4. Comment intégrer cette démarche dans le contexte de la mise en œuvre de la période de programmation actuelle ? (PITER du programme Alcotra)

I. Le cadre juridique

Si les partenaires de la CTMB choisissent de créer une structure juridique pérenne dotée d'une personnalité juridique propre, afin de lui permettre de représenter ses membres vis-à-vis des tiers et d'agir pour leur compte, les options disponibles à cette triple frontière sont limitées.

1. Les accords intergouvernementaux dédiés à la coopération transfrontalière

Le territoire de la CTMB présente la particularité juridique d'être couvert par plusieurs accords intergouvernementaux qui prévoient chacun des dispositifs différents :

- entre la Suisse et l'Italie, l'Accord de Berne du 24 février 1993 prévoit comme seul outil la convention de coopération sans possibilité de créer de structure dotée de la personnalité juridique,
- entre la France et l'Italie, un dispositif similaire a été prévu par l'Accord de Rome du 26 novembre 1993 (recours exclusif à la convention de coopération transfrontalière),
- entre la Suisse et la France, il est possible depuis 2004 et l'extension au Valais et à la Région Auvergne-Rhône-Alpes de l'Accord de Karlsruhe de créer des structures de coopération transfrontalière dotée de la personnalité juridique, les groupements locaux de coopération transfrontalière ou GLCT. Ces structures sont néanmoins réservées aux collectivités locales et à leurs groupements, excluant toute participation des Etats.

En pratique, sur la base de ces accords, seul un GLCT franco-suisse sans participation des Etats est envisageable, ce qui ne permet pas de conserver la composition actuelle de la CTMB.

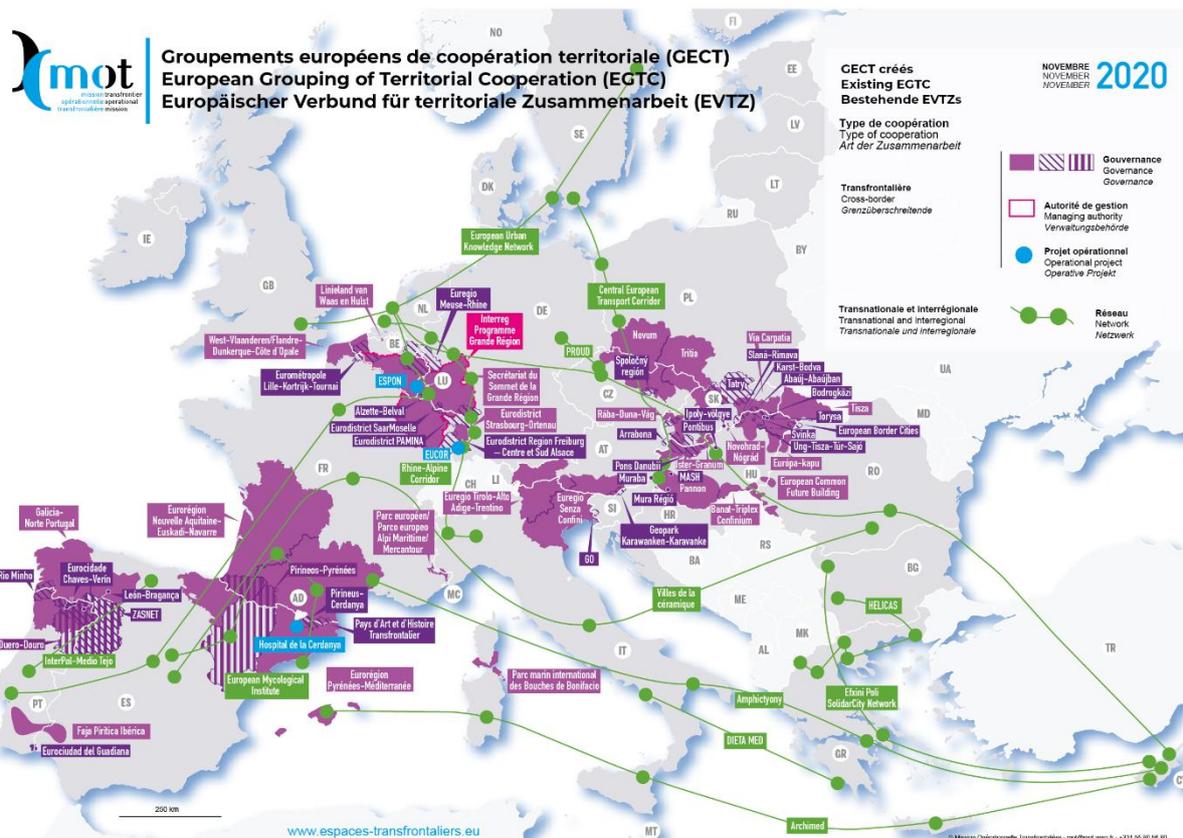
Une alternative serait de lancer une démarche diplomatique franco-italo-suisse afin de négocier et de signer un accord tripartite ad hoc pour institutionnaliser la CTMB avec éventuellement un secrétariat technique doté de la personnalité juridique comme c'est le cas pour les sommets de la Grande Région (France /Belgique /Luxembourg /Allemagne). Il ne s'agit cependant que d'une hypothèse théorique, qui demanderait une volonté conjointe des membres de la CTMB et notamment des Etats, ainsi qu'une longue négociation pour faire aboutir cette démarche.

2. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Depuis 2007, le règlement (CE) 1082/2006 permet aux acteurs publics de la coopération transfrontalière, interrégionale ou transnationale en Europe et à ses frontières extérieures de créer un groupement doté de la personnalité juridique afin de réaliser des projets communs. Il est important de noter que tous les membres de la CTMB, y compris les Etats peuvent participer à un GECT.

En pratique, pour réaliser ses objectifs, le GECT peut définir un programme de travail annuel, gérer un budget, recevoir des subventions, embaucher du personnel et signer des conventions, contrats ou marchés publics avec des partenaires extérieurs pour le compte de ses membres.

Depuis 15 ans, plus de 80 GECT ont été créés en Europe. Du réseau de ville à l'Eurorégion, toutes les échelles de territoire sont représentées. Chaque GECT est unique dans son partenariat, son fonctionnement, ses objectifs, ses modes d'action ; le règlement européen laisse le libre choix aux futurs membres dans la définition de ces différents éléments.



Il est néanmoins nécessaire que le siège soit situé sur le territoire de l'UE, les statuts pouvant prévoir de localiser une équipe technique ou une représentation du GECT dans un autre Etat que celui du siège.

Une fois la convention et les statuts rédigés et adoptés par les membres, chaque Etat approuve la convention dans un délai maximum de six mois, conférant ainsi au GECT une reconnaissance nationale et européenne. Pour la Suisse, ce sont les Cantons qui sont en charge de l'enregistrement des GECT avec des membres suisses¹, en France et en Italie, l'instruction est réalisée au niveau de l'Etat.

Il est intéressant de noter qu'il existe déjà un GECT avec un membre suisse, le GECT Eucor – Le Campus européen, qui regroupe cinq universités entre l'Allemagne, la France et la Suisse (Bâle, Fribourg-en-Brigau, Haute-Alsace, Strasbourg et le Karlsruher Institut für Technologie (KIT)). Chaque université garde son autonomie et coopère dans le cadre du GECT afin de définir une gouvernance et une stratégie communes en matière de recherche et de formation qui se traduit par des actions ciblées.

¹ Source : Registre des GECT, Comité des Régions ;

II. Définir les principales caractéristiques de la future structure commune de la CTMB

L'avantage du règlement GECT est de laisser une grande autonomie à ses futurs membres dans la définition du partenariat, de l'objet, du fonctionnement des organes et du financement de la structure. Les membres fixent le degré d'intégration et d'ambition de la future structure, ils définissent librement et de manière évolutive le champ d'action, le niveau d'intervention et les moyens qu'ils lui allouent.

Le GECT fonctionne sans compétences minimums ni transfert obligatoire de moyens. Le budget et le programme de travail du GECT sont ajustés chaque année en fonction des actions décidées et des besoins des membres. Les membres peuvent continuer à développer des projets de coopération bilatéraux ou choisir de confier la réalisation d'une démarche transfrontalière à un autre opérateur que le GECT.

C'est pourquoi, au moment de la rédaction des statuts, il faut apporter une attention particulière aux modalités de fonctionnement du futur GECT qui vont conditionner sa capacité d'intervention une fois la structure créée.

Pour la CTMB, il serait intéressant pour mieux définir les objectifs du GECT :

- d'identifier les projets et les démarches pour lesquels la structure commune dotée de la personnalité juridique présenterait un avantage par rapport à la situation actuelle, par exemple pour préparer et voter un programme d'action et un budget annuel ou candidater à des programmes et initiatives extérieures.
- d'identifier les actions déjà engagées qui auraient vocation à continuer à être pilotées par les différents membres de la CTMB.

Il est important de noter qu'une structure transfrontalière dotée de la personnalité juridique n'a pas vocation à réaliser tous les projets de coopération du territoire mais peut incarner une gouvernance politique (exemple de l'Eurométropole seul GECT à intégrer tous les niveaux de la commune à l'Etat) et/ou technique (exemple des parcs naturels transfrontaliers franco-italiens) (voir 3.).

Les membres de la CTMB devront également réfléchir :

- à la définition de leur territoire à l'échelle communale, cantonale....
- à la représentation des différents membres dans les organes du GECT. Les membres peuvent décider de laisser une place prépondérante aux collectivités. Le GECT peut être doté d'une présidence et de deux vice-présidences, tournantes entre les membres, permettant aux élus occupant ces fonctions de représenter le GECT et de dialoguer avec les instances régionales, nationales et européennes (Etats, Convention Alpine, autorité de gestion Interreg, UE, Conseil de l'Europe...),
- aux modalités de financement : les statuts pourront prévoir des dispositions spécifiques permettant aux membres de contribuer au budget du GECT en moyens financiers, humains (temps passés ou mises à disposition de personnel) ou matériels, sous le contrôle de l'assemblée du groupement.

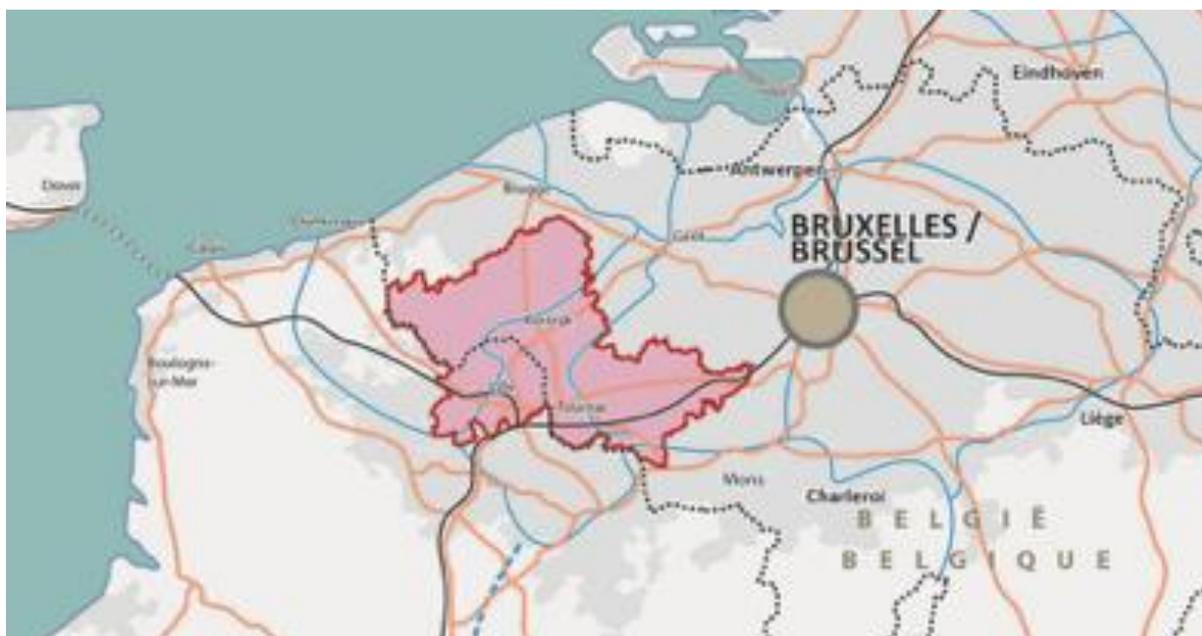
III. Exemples de structure de coopération transfrontalière

L'outil GECT est très polyvalent en fonction du partenariat, du territoire et des objectifs retenus. Les deux exemples ci-dessous montrent comment, sur la base d'un même règlement communautaire deux territoires ont créé une structure ad hoc pour porter leur démarche de coopération.

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est un exemple d'intégration de l'ensemble des niveaux de gouvernance, de l'Etat fédéral à l'intercommunalité. A plus petite échelle, le Géopark Karawanken créé par des communes autrichiennes et slovènes, leur permet de gérer un site transfrontalier labellisé UNESCO.

1. GECT de gouvernance transfrontalière : l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (www.eurometropolis.eu)

Ce GECT couvre l'agglomération transfrontalière de Lille. Si l'échelle est sans commune mesure avec celle de la CTMB (deux millions d'habitants, 152 communes réparties sur un territoire de 3 550 km²), ce GECT présente la particularité d'associer un partenariat très large incluant l'Etat et la Région, où les intercommunalités restent majoritaires dans les processus de décision.



Le GECT a été créé en 2008 en s'appuyant notamment sur une pratique de la coopération remontant aux années 90. Initialement, c'est une association loi 1901 qui portait la démarche de gouvernance transfrontalière. Le passage au GECT a permis d'associer tous les niveaux de compétence publics français et belges (wallons et flamands) : les Etats français et belge, 3 Régions, 3 Département et Provinces, 5 intercommunalités.

Ce large partenariat permet de dépasser les difficultés liées aux importantes différences de répartition des compétences entre la France (Etat décentralisé) et la Belgique Etat fédéral où les régions, à l'instar des cantons suisses ou des régions italiennes disposent de plus larges prérogatives que leurs homologues français. Les intercommunalités restent majoritaires, les Etats ne disposant que de 4 siège sur 84 à l'assemblée du GECT.

Ce GECT a un domaine d'intervention large, son premier objectif étant « d'assurer la concertation, le dialogue et de favoriser le débat politique » tout en ayant la capacité juridique de « faciliter, de porter et de réaliser des projets traduisant la stratégie de développement à élaborer en commun ». C'est l'assemblée, qui chaque année décide des axes prioritaires et du programme d'action.

Ce GECT ne comprenant que 14 membres, il associe les autres acteurs du territoire (publics ou privés) via des groupes de travail qui alimentent la réflexion du GECT dans des différents domaines (formation, mobilité, emploi...) dont des thématiques environnementales comme la création d'un « parc bleu » autour de l'eau (fleuve, canaux et mares) ou la promotion des énergies alternatives.

Les statuts prévoient deux autres outils de concertation : une conférence de l'ensemble des maires pour les informer des travaux et projets du GECT et un forum de la société civile pour l'associer à ses travaux.

S'il est régi par le droit français, il dispose d'une équipe technique de 8 membres basés en Belgique à Kortrijk. Il est doté d'un budget annuel de 1,9 millions d'euros.

2. Géoparc transfrontalier entre l'Autriche et la Slovénie : GECT Géopark Karawanken/Karavanke²

Ce GECT localisé à la frontière entre l'Autriche et la Slovénie est composé de 14 communes (9 autrichiennes, 5 slovènes) avec une population de 53 000 habitants pour un territoire de 1 067 km² situé entre les sommets alpins du Petzen/Peca et le Koschuta/Košuta.

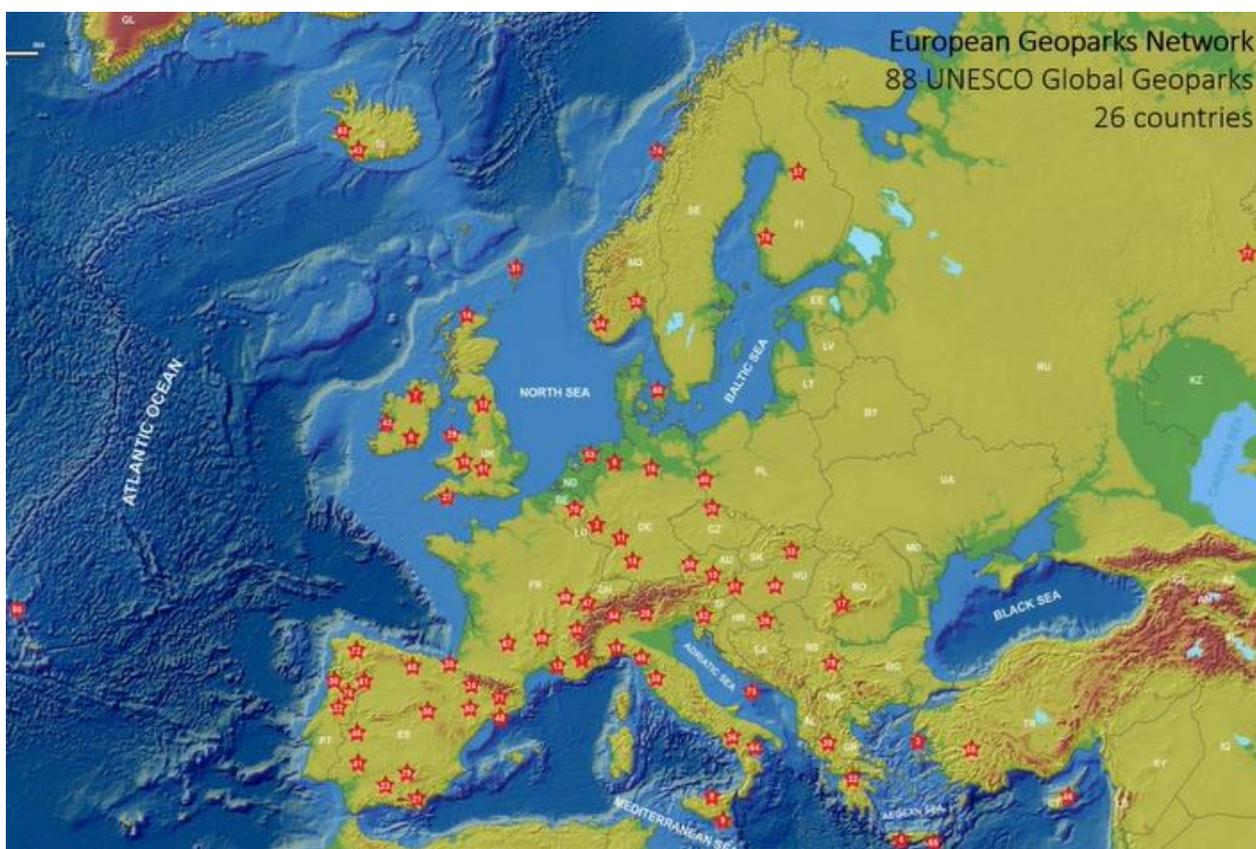


² Voir la présentation sur le site du comité des régions : <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Events/AEBR/Pages/11th-EGTC-Platform-Meeting/EGTC%20Geopark%20Karawanken.pdf>

Sa très grande variété géologique lui a permis en novembre 2015 de devenir un géoparc mondial de l'UNESCO. Afin de gérer en commun ce projet, un GECT a été créé en 2019. Ses principaux objectifs sont :

- la conservation des ressources géologiques et naturelles, et du patrimoine culturel et naturel sur le territoire de ses 14 communes membres
- favoriser la sensibilisation, l'information et l'éducation sur le Géoparc, le Réseau Européen et Mondial des Géoparc et développer son positionnement en tant que Géoparc,
- le développement économique du Géoparc, notamment par le tourisme durable
- la coopération transfrontalière générale, développement et coordination politique locale, représentation des intérêts de l'ensemble du territoire en matière de politique régionale durable.

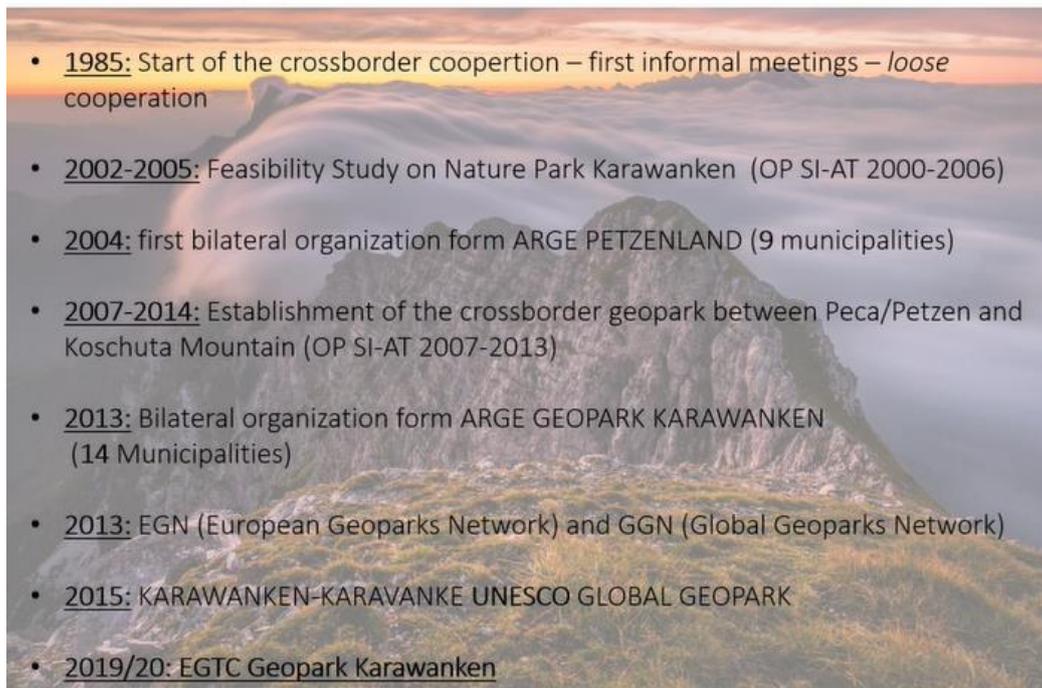
Après le GECT hispano-portugais ZASNET (www.zasnet-aect.eu) qui gère depuis 2015 la réserve de biosphère « *Meseta Ibérica* » labellisée UNESCO, ce géoparc est le second territoire transfrontalier qui combine GECT et gestion d'un site UNESCO.



Si la gestion du Géoparc est l'objet principal du GECT, ses membres l'ont également doté de la capacité à mener des actions de coordination et de représentation de leur territoire transfrontalier. Il disposait pour sa première année d'exercice complet en 2020 d'un budget de 90 000 euros.

Historique de la coopération transfrontalière au sein du Géopark Karawanken/Karavanke :

OVERVIEW: BILATERAL HISTORY

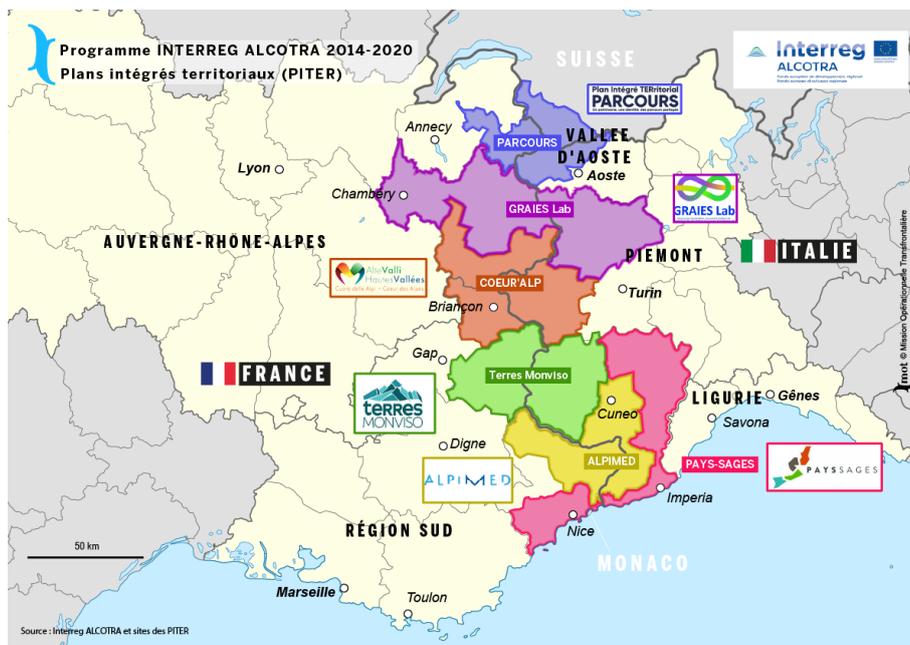


Source : présentation du directeur du GECT, lors de la Plateforme des GECT du septembre 2021, à Innsbruck

IV. Comment intégrer cette démarche dans le contexte de la mise en œuvre de la période de programmation Interreg 2021-2027 ?

Pour la période 21-27, le Programme ALCOTRA a récemment réaffirmé son souhait de poursuivre son expérience en matière de territorialisation et capitaliser l'expertise acquise tout au long des dernières programmations, notamment à travers des PITS (2007-2013) et des PITER (2014-2020).

Les Plans Intégrés Territoriaux expérimentés par le Programme ALCOTRA 2014-2020 ont représenté des projets stratégiques en mesure de renforcer la coopération transfrontalière dans un territoire spécifique de l'aire de coopération, à travers une approche multisectorielle et coordonnée, en facilitant la concentration des ressources sur des zones géographiques délimitées et en permettant l'adoption de stratégies de développement local. Au total, pour la programmation 2014-2020, six PITER avaient été approuvés, correspondant aux principales zones à enjeux du territoire ALCOTRA.



Le long de la frontière terrestre franco-italienne, le programme ALCOTRA identifie, d'un côté, des territoires avec une tradition de coopération historique (CHAV, CTMB, GECT Maritime-Mercantour), de l'autre, des territoires qui se sont rapprochés plus récemment de ce type de collaboration et qui souhaitent actuellement approfondir leur coopération. Ainsi, plusieurs partenariats PITER sont actuellement dans une phase active de travail autour des enjeux de structuration juridique, en prévision des futurs appels à projets à venir dans le cadre du programme.

En parallèle, la Commission européenne pousse les territoires les plus intégrés à « parler d'une seule voix » en déléguant le montage et le portage d'une stratégie partagée à des entités dotées d'une gouvernance transfrontalière (si bien formelles qu'informelles), afin qu'elles soient garantes de la neutralité et de la valeur ajoutée transfrontalière des actions financées.

C'est dans ce contexte que le programme ALCOTRA a acté d'utiliser l'Objectif Politique 5 « Une Europe plus proche des citoyens » pour la période 21-27, en créant deux volets de territorialisation. Le premier volet concernerait le « renforcement de l'expérience 2014-2020 » avec la création d'une nouvelle génération de PITER, simplifiée et répondant aux nouveaux besoins des territoires. Le second volet ouvrirait à l'« expérimentation de nouvelles formes de coopération structurées », avec une territorialisation plus poussée et innovante, en utilisant les nouvelles possibilités offertes par les règlements 2021-2027 en termes d'outils.

Le rôle des organismes de coopération transfrontalière dans le Traité du Quirinal

Cette dynamique rejoint celle ayant été enclenchée tout récemment par la signature du **Traité bilatéral du Quirinal**, dans le cadre duquel la France et l'Italie se sont engagées à mettre en place un **Comité de Coopération Transfrontalière**, en désignant ses membres non seulement parmi les collectivités frontalières, mais également parmi les structures transfrontalières locales.

- Extrait de l'Article 10 du Traité du Quirinal :

7. Un Comité de coopération frontalière, présidé par les ministres compétents des Parties, rassemble les représentants des autorités locales, des collectivités frontalières et des organismes de coopération frontalière, des parlementaires et des représentants des administrations centrales. Le Comité, qui se réunit au moins une fois par an, peut proposer des projets de coopération frontalière dans tous les domaines de politiques publiques, et toute solution pour leur réalisation, y compris le cas échéant conventionnelle, législative ou réglementaire. Sans préjudice des compétences des autorités nationales chargées de la gestion des crises, le Comité peut se réunir, à la demande de l'une des Parties, en cas de crise susceptible d'affecter les deux côtés de la frontière, pour se consulter, dans un format approprié, sur les mesures les plus adéquates.



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais
75001 Paris - France
Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80
www.espaces-transfrontaliers.eu



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

