



HAL
open science

L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre collectivités locales

Jochen Sohnle

► **To cite this version:**

Jochen Sohnle. L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre collectivités locales. Philippe Cossalter (Hrsg.). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion / La coopération transfrontalière en Grande région, Editions juridiques franco-allemandes, pp.55-83, 2016, Revue générale du droit/Colloques, 978-3-639-56094-7. hal-04479874

HAL Id: hal-04479874

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-04479874v1>

Submitted on 27 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion

Le présent ouvrage réunit les contributions écrites faisant suite au colloque « La coopération transfrontalière en Grande Région : état des lieux » organisé par le Centre juridique franco-allemand de l'Université de la Sarre le 11 octobre 2013, en coopération avec l'Institut François Géný de l'Université de Lorraine, avec le soutien déterminant de l'Université franco-allemande. Ces actes sont proposés en version bilingue intégrale. Ils réunissent dix-sept contributions portant sur de nombreux aspects de la coopération transfrontalière. / Das vorliegende Werk umfasst die schriftlichen Beiträge zum Kolloquium „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion: eine Bestandsaufnahme“, welches vom Centre juridique franco-allemand am 11. Oktober 2013 in Saarbrücken in Zusammenarbeit mit dem Institut Francois Géný der Universität de Lorraine sowie mit der maßgeblichen Unterstützung der Deutsch-Französischen Hochschule veranstaltet wurde. Diese Beiträge wurden in vollem Umfang übersetzt. Die 17 einzelnen Beiträge setzen sich mit sehr unterschiedlichen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auseinander.



Als zweisprachige Institution nimmt das Centre juridique franco-allemand der Universität des Saarlandes seit über sechzig Jahren Lehr- und Forschungsaufgaben im Bereich des deutschen und des französischen Rechts sowie der Rechtsvergleichung wahr. www.cjfa.eu



978-3-639-56094-7

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Philippe Cossalter (Hrsg.)



Philippe Cossalter (Hrsg.)

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion

La coopération transfrontalière en Grande
Région



Editions juridiques
franco-allemandes

Collection Revue générale du droit -

www.revuegeneraledudroit.eu

Série Colloques

Collection dirigée par Philippe Cossalter

Agrégé des facultés de droit

Chaire de droit public français de l'Université de la Sarre

<http://foer.cjfa.eu>

Philippe Cossalter (Hrsg.)

**Grenzüberschreitende
Zusammenarbeit in der Großregion**

La coopération transfrontalière en Grande Région

Editions juridiques franco-allemandes

Impressum / Mentions légales

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Information bibliographique publiée par la Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek inscrit cette publication à la Deutsche Nationalbibliografie; des données bibliographiques détaillées sont disponibles sur internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Toutes marques et noms de produits mentionnés dans ce livre demeurent sous la protection des marques, des marques déposées et des brevets, et sont des marques ou des marques déposées de leurs détenteurs respectifs. L'utilisation des marques, noms de produits, noms communs, noms commerciaux, descriptions de produits, etc, même sans qu'ils soient mentionnés de façon particulière dans ce livre ne signifie en aucune façon que ces noms peuvent être utilisés sans restriction à l'égard de la législation pour la protection des marques et des marques déposées et pourraient donc être utilisés par quiconque.

Coverbild / Photo de couverture: www.ingimage.com

Verlag / Editeur:

Editions juridiques franco-allemandes
ist ein Imprint der / est une marque de

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Bahnhofstraße 28, 66111 Saarbrücken, Deutschland / Allemagne

Email: info@omniscryptum.com

Für die Publikation verantwortlich / Responsable de la publication:

Association "Editions juridiques franco-allemandes"

contacts@ejfa-editions.eu

Herstellung: siehe letzte Seite /

Impression: voir la dernière page

ISBN: 978-3-639-56094-7

Copyright / Droit d'auteur © Philippe Cossalter (Hrsg.)

Copyright / Droit d'auteur © 2016 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Tous droits réservés. Saarbrücken 2016

L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre collectivités locales

Jochen SOHNLE*

* Professeur de droit public, Faculté de droit, sciences économiques et gestion de Nancy, France.

La coopération transfrontalière est à l'origine réservée aux autorités centrales ou fédérales de l'Etat souverain investies du treaty making power. C'est notamment par le biais du ministre des affaires étrangères qu'il agit. Exceptionnellement ce pouvoir peut aussi relever des autorités des Etats fédérés. A partir des années 1970, une certaine marge de manœuvre est laissée aux autorités déconcentrées (p. ex. aux préfets en France) pour régler les affaires transfrontalières présentant un intérêt seulement local. Une nouvelle étape, débutant dans les années 1980, permet aux collectivités locales elles-mêmes, grâce à un changement de paradigme intervenu sur le continent européen¹, de nouer une coopération avec leurs pendants étrangers. L'autonomie locale n'est désormais plus arrêtée par une frontière internationale². Un rôle hybride est réservé aux entités fédérées qui peuvent agir tantôt comme sujets (partiels) de droit international, tantôt comme entités assimilées, à des fins de coopération transfrontalière, aux collectivités locales. Dans ce nouveau contexte, les Etats souverains étaient exclus de la coopération entre collectivités locales. Une évolution récente change également cet ordre d'idées : depuis 2006, les collectivités locales et les Etats souverains, voire d'autres acteurs, peuvent intervenir côte à côte dans les projets de coopération transfrontalière.

Ces phénomènes sont particulièrement prégnants lorsque l'on s'intéresse au volet institutionnel de la coopération transfrontalière. Le terme institution est communément utilisé pour désigner des réalités assez variées, mais toutes caractérisées par l'idée d'une manifestation créatrice et organisatrice de la volonté humaine. C'est l'aspect organique de l'institutionnalisation qui sera approfondi par la suite³.

¹ Comp. LEVRAT (Nicolas), *L'Europe et ses collectivités territoriales – Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, P.I.E.-Peter Lang Bruxelles 2005 (304 p.), p. 260.

² Comp. SOHNLE (Jochen), *L'action extérieure des collectivités territoriales*, Dalloz, Encyclopédie des collectivités locales, Folios 1212 et 1222, 2015; le même, « L'autonomie locale à l'épreuve du droit de la coopération transfrontalière », in : POTVIN-SOLIS (Laurence) (dir.), *L'Union européenne et l'autonomie régionale locale*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 245-277.

³ On peut distinguer les institutions-organes (les organismes dont le statut et le fonctionnement sont régis par le droit comme le parlement ou la famille) et

Historiquement, cette institutionnalisation se réalise d'abord dans le **cadre intergouvernemental**. On assiste, dès la fin du XIX^e siècle, à la création de commissions mixtes entre Etats frontaliers, même si des représentants de collectivités locales peuvent y être associés. La doyenne en est la Commission internationale des Pyrénées, créée par un échange de lettres franco-espagnol de 1875 et dont les compétences ont été étendues en 1887. Plus récemment, la plupart des grandes régions frontalières ont fait l'objet de tels accords créant systématiquement des organes communs, comme pour le Rhin supérieur (Accord du 21 septembre 2000), espace de coopération entre l'Allemagne, la Suisse et la France, ou en ce qui concerne la Grande Région (Accord du 23 mai 2005) associant la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la France.

L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière, à l'instar de l'évolution générale exposée, s'étend ensuite aux **entités non souveraines**, à savoir aux « collectivités ou autorités locales ». Cette expression générique forgée dans le cadre du Conseil de l'Europe comprend les collectivités territoriales à la française (dont le prototype européen est la commune), mais aussi les entités régionalisées (dotées du pouvoir législatif), les entités fédérées (jouissant d'un statut étatique), les agents déconcentrés et les *local authorities* de type anglais. Nous les qualifierons par la suite simplement de collectivités (locales). Cette institutionnalisation peut recourir à des modalités diverses. Il est possible de les classer d'après leur intensité par rapport au degré d'intégration.

Le degré minimal se manifeste dans le cadre d'une **concertation non juridique** entre collectivités locales issues d'Etats différents. Dans cette modalité informelle s'inscrivent traditionnellement les relations de jume-

les institutions-mécanismes (les faisceaux de règles régissant une certaine institution-organe ou une situation juridique donnée comme le droit de dissolution, le mariage, la responsabilité juridique). En ce sens : Lexique des termes juridiques, Dalloz, 15^e éd., v. Institution.

lage entre communes⁴. D'une manière plus générale, il peut s'agir de l'établissement de contacts ponctuels ou réguliers, à distance ou directs, ayant recours ou non à des organismes (conférences/réunions des exécutifs et/ou des organes délibérants, commissions mixtes, groupes de travail). Ces contacts ne reposent sur aucune base juridique contraignante, même s'ils peuvent entraîner la prise de décisions au niveau de l'ordre juridique des collectivités impliquées (p.ex. une délibération portant aide humanitaire spontanée à une commune jumelée).

Un second degré est atteint par la conclusion d'une **convention**⁵ qui permet aux collectivités de nouer des **relations juridiques réciproques** avec leurs pendants étrangers. A l'intérieur de cette modalité, désormais formelle, il est possible de déceler des graduations.

- D'abord, la **convention** peut être conclue simplement, **sans création d'aucun organisme commun**. Ainsi l'une des communes impliquées dans un projet transfrontalier peut-elle, p. ex., être chargée de l'exécution d'un service commun.

- Ensuite, la **convention** peut instaurer un **organisme commun non doté de la personnalité juridique**, p. ex. sous forme d'une conférence/commission mixte ou de groupes de travail. Contrairement à l'hypothèse de la concertation non juridique (*supra*) et même si les institutions se ressemblent, un tel organisme a dans l'hypothèse présente une origine conventionnelle et repose donc sur un engagement juridique.

- La graduation la plus intense, la plus intégrée, se présente enfin dans le cas où la **convention** crée un **organisme commun doté de la person-**

⁴ Sur la ritualisation des jumelages, v. VION (Antoine), « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », Revue française de science politique, 2003/4 Vol. 53, p. 559-582.

⁵ Le droit des collectivités et autorités locales de conclure des conventions découle du Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière (1980) qui a été adopté en 1995. Une base juridique complémentaire pour les collectivités françaises se trouve à l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dont la rédaction résulte initialement de la loi n° 92-125 du 6 févr. 1992.

nalité juridique (par la suite : organisme⁶), comptant parmi ses membres des collectivités de part et d'autre d'une frontière internationale. Cette sous-modalité réalise conceptuellement un saut qualitatif et pose des problèmes juridiques plus complexes en raison de la création d'un écran supplémentaire de personnalité morale. Les actes communs sont en effet directement imputés à l'organisme transfrontalier. C'est cette dernière hypothèse qui sera approfondie par la suite. On s'efforcera de mettre en relief l'aspect organique de l'institutionnalisation à travers des personnes juridiques⁷.

Cette institutionnalisation peut s'inscrire en premier lieu dans des **relations de longue distance** entre collectivités issues d'Etats différents (p.ex. une commune française coopère avec une commune polonaise), ce qui est le cas pour les jumelages ou pour l'aide humanitaire entre collectivités.⁸ On parle de coopération interterritoriale (terme européen) ou interrégionale (terme français)⁹. Comme dans un tel contexte le degré d'institutionnalisation est moins développé en pratique, la problématique ne sera pas approfondie par la suite¹⁰.

En second lieu, l'institutionnalisation peut intervenir dans un **contexte de voisinage** dans la mesure où les collectivités qui coopèrent sont proches par rapport à la frontière internationale. Cette proximité se définit de deux manières : d'abord par la contiguïté, soit de la collectivité coopérante elle-même (p. ex. le territoire de la commune coopérante

⁶ Le terme organisme (*Stelle*) est celui utilisé par les accords interétatiques de coopération transfrontalière.

⁷ V. aussi sur ces aspects : CNCD (Commission nationale de la coopération décentralisée), Guide de la coopération décentralisée, La documentation française, 2006 (178 p.), p. 85-86 ; TULARD, (Marie-José), *La coopération décentralisée*, LGDJ 2006 (114 p.), p. 30-37 ; MARE (Cyril), *La coopération décentralisée*, Studyrama, 2012 (172 p.), p. 53-63.

⁸ Cette dernière hypothèse, encadrée dans un premier temps par la seule jurisprudence (notamment CE, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, Rec. p. 324, 325), a été codifiée à l'article L. 1115-1 al. 2 du CGCT.

⁹ Protocole additionnel n° 2 (Strasbourg, 1998) à la Convention-cadre de Madrid et CGCT, art. L. 1115-4-2.

¹⁰ Sur cet aspect : SOHNLE (Jochen), Folio 1212 « L'action extérieure des collectivités locales », Dalloz, n° 96-102.

touche la frontière internationale), soit de la collectivité englobante dans laquelle est située la collectivité englobée (p. ex. le territoire de la commune coopérante ne touche pas la frontière, mais celui du département dans lequel est situé la commune), ensuite par rapport à une bande parallèle à la frontière (p. ex. de 25 km) à l'intérieur de laquelle doit se situer la collectivité coopérante. C'est dans ce contexte qu'a été conçu¹¹ le terme de coopération transfrontalière¹². La présente contribution se limitera à cette hypothèse étant donné que les organismes mentionnés interviennent quasiment toujours dans un contexte de voisinage.

Comme toute catégorie de personne morale, les organismes de coopération transfrontalière doivent être créés par un acte investi de l'autorité étatique souveraine. Or, il y a deux manières de faire. D'un côté, les organismes peuvent être « inventés » exclusivement par les autorités de droit interne et avoir une origine purement nationale. De l'autre côté, ils peuvent être issus d'un acte intergouvernemental (notamment un traité) et avoir une origine supranationale. En effet, la pratique n'a pas consacré un droit spécifique de la coopération transfrontalière, autonome (*sui generis*), s'opposant à la fois au droit international public et aux systèmes de droit interne, à l'image du droit transnational des sociétés commerciales fondé sur une *lex mercatoria*, dégagée à partir des contrats internationaux et les régissant en même temps. Il en résulte que les collectivités-Parties à une convention de coopération transfrontalière se voient obligées de choisir l'un des systèmes juridiques nationaux impliqués (découlant normalement du choix du siège de l'organisme). Cela crée une situation d'inégalité dans la mesure où l'une des Parties continue à appliquer son

¹¹ Par la Convention-cadre de Madrid (1980) précitée et son (premier) protocole additionnel (Strasbourg, 1995).

¹² Le choix d'une terminologie exacte et uniforme désignant le phénomène de la coopération transfrontalière pose un problème énorme et l'étendue d'épithètes attachées au terme de coopération, comme transfrontalière, transfrontière, décentralisée, territoriale, internationale ou extérieure des collectivités territoriales, n'est pas claire et varie selon les textes (d'origine française, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne (UE) ou d'un contexte interrétatique bilatéral) et selon les auteurs. Pour des détails, v. SOHNLE (Jochen), Folio 1212 « L'action extérieure des collectivités territoriales », Dalloz, Encyclopédie précitée, n° 3-12.

système juridique national alors que l'autre doit évoluer dans un cadre juridique non familial.

Dans un tel contexte, il est évident qu'en principe les organismes de coopération transfrontalière d'origine nationale, bien qu'opérateurs, présentent un intérêt limité (I) face aux organismes supranationaux qui prennent en compte les spécificités des différents ordres juridiques impliqués et créent partiellement du droit uniforme. Toutefois, il convient de souligner que les solutions varient non seulement d'un système juridique à un autre, mais également à l'intérieur d'un même système juridique en fonction de la frontière concrète considérée. Ainsi, pour le droit français, les solutions institutionnelles ne se présentent pas de la même manière sur les huit frontières terrestres où la France métropolitaine se trouve confrontée à 23 systèmes différents en matière de droit des collectivités locales¹³. L'intérêt d'un recours à des organismes d'origine supranationale reste donc mitigé (II).

I. — L'intérêt limité des organismes d'origine nationale

La pratique apprécie beaucoup l'**association** comme organisme de coopération transfrontalière qui fait ainsi exception parmi les organismes d'origine nationale « à intérêt limité ». Elle n'est évidemment pas une institution spécifiquement prévue à cette fin et se présente comme une sorte d'institution « détournée » au profit de la coopération transfrontalière. Un tel objectif n'est cependant pas contraire à sa conception, la figure associative étant extrêmement souple. C'est justement cette caractéristique qui est l'un des avantages pour les acteurs de la coopération transfrontalière. L'autre avantage tient à sa nature juridique privée. En effet, comme il faut choisir à travers le siège de l'organisme un système juridique national, l'association permet de contourner le recours au droit public, jugé comme étant plus autoritaire et présentant des spécificités nationales plus prononcées. Etant donné que la figure associative existe

¹³ Flandre (Be), Wallonie (Be), Luxembourg (Lux), Rhénanie-Palatinat (D), Sarre (D), Bade-Wurtemberg (D), Bâle-Ville (CH), Bâle-Campagne (CH), Soleure (CH), Jura (CH), Neuchâtel (CH), Vaud (CH), Genève (CH), Valais (CH), Vallée d'Aoste (I), Piémont (I), Ligurie (I), Monaco (MC), Catalogne (E), Aragon (E), Navarre (E), Euskadi (E), Andorre (And).

dans tous les systèmes juridiques étudiés, elle peut être choisie facilement sur l'ensemble de ces frontières et accueillir des membres très hétérogènes (personnes publiques ou privées). Il convient de noter l'intérêt particulier en France de l'association de droit local, existante dans les trois départements de l'Est (Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle) et intéressant de ce fait une coopération sur les frontières de la France avec la Suisse (pour la part limitrophe de l'Alsace), l'Allemagne et le Luxembourg. L'association de droit local est originaire d'une loi allemande de 1908 et peut être considérée comme étant familière aux partenaires allemands et, sous réserve, aussi aux partenaires suisses¹⁴. L'Eurodistrict trinational de Bâle (ETB/*Trinationaler Eurodistrict Basel* - *TEB*) s'organise notamment autour d'une telle association qui a son siège dans la commune française de Village-Neuf (Haut-Rhin)¹⁵.

Même si l'association relève d'un système juridique national, sa configuration est à peu près la même partout. Ce n'est pas le cas pour d'autres organismes, même s'ils sont conçus spécifiquement pour la coopération transfrontalière. On en trouve en droit français (A) et dans les systèmes juridiques des Etats voisins de la France (B).

A. Les organismes spécifiques de droit français

Un organisme typiquement adapté pour la coopération transfrontalière par le droit français est le groupement d'intérêt public transfrontalier. Faute de succès dans la pratique (manque d'attractivité pour les collectivités étrangères surtout en raison du contrôle préfectoral poussé), cette institution a disparu du Code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁶. Il y subsiste actuellement la société d'économie mixte locale

¹⁴ Loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Institut du droit local alsacien-mosellan (texte de droit local) : <http://www.idl-am.org/index.asp> ; v. aussi : <http://www.associations.gouv.fr/631-le-droit-local-des-associations-en.html>.

¹⁵<http://www.eurodistrictbasel.eu/fr/> . Tous les sites Internet cités ont été consultés le 28/02/2014.

¹⁶ CGCT, ex-Articles L. 1115-2 et -3, issus de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1, I et abrogés par loi n° 2008-352 du 16 avril 2008, art.

dans le contexte transfrontalier (1) et le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) dénommé district européen (2).

1) La société d'économie mixte locale (SEML)

La société d'économie mixte locale (SEML) est prévue au CGCT aux articles L1521-1 et suivants. D'une manière générale, la SEML est une variante de la société anonyme, ouverte aux personnes publiques, en l'occurrence aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Ces personnes publiques locales doivent détenir plus de la moitié du capital et des voix. L'article L1522-1 aborde spécifiquement les SEML dans le **contexte de la coopération transfrontalière**. Une SEML, personne de droit français, ne peut être créée que sur le seul **territoire** de la France. Dans le présent contexte de voisinage, cela vaut pour l'espace frontalier avec les Etats membres de l'Union européenne (UE) de plein droit et avec d'autres Etats si un accord interétatique l'autorise préalablement. De tels accords existent pour la Suisse (Accord de Karlsruhe, 1996 – *infra* II, A, 1) et Andorre (Accord de Bayonne élargi – *infra* II, B, 1). La SEML est une **personne de droit privé** qui dispose d'un capital. Quant au **droit applicable**, ce sont les règles sur les sociétés anonymes qui relèvent du livre II du code de commerce et dont les dispositions se combinent avec celles, pertinentes, du CGCT. Dans le contexte transfrontalier, le **capital est ouvert** aux collectivités locales étrangères et leurs groupements, mais dans la limite de 50%. Les collectivités étrangères peuvent donc atteindre la parité, mais pas détenir la majorité.

2) Le « groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) dénommé district européen »

Le « groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) dénommé district européen »¹⁷ est instauré par l'article L1115-4-1 (CGCT) comme organisme de coopération décentralisée français, doté de la per-

unique, I (régime transitoire : *ibid.* II). V. toutefois : Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, art. 103.

¹⁷ Si les deux termes de cette formule semblent être synonymes, il est préférable de privilégier le premier puisque le second, sur le plan européen, n'est pas une « appellation contrôlée » et peut être utilisé, sous le nom également d'Eurodistrict, pour des figures juridiques multiples (*infra* II, A).

sonnalité morale et de l'autonomie financière. Il s'agit de la transposition d'une solution interétatique (consacrée par les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles – *infra* II, A, 1) valable spécialement pour le territoire français. Un GLCT créé sur le fondement de l'article L1115-4-1 doit forcément avoir son **siège sur le territoire français**. Il jouit de la **personnalité morale de droit public** qui est reconnue à partir de la décision de création (adoption de la convention fondatrice autorisée par le préfet de région). On applique au GLCT les **dispositions du CGCT sur les syndicats mixtes ouverts** (associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, art. L5721-1 et s.), et, le cas échéant, les dispositions issues d'un accord interétatique. En effet, sur les frontières de la France avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse, le GLCT trouve une base supplémentaire dans un accord interétatique (qui, par ailleurs, a précédé la législation française sur le GLCT). Rappelons qu'en cas d'incompatibilité entre une disposition législative française et celle d'un accord international, c'est le dernier qui prime (art. 55 de la Constitution). Deux **modalités de création** sont concevables. En premier lieu, un GLCT peut être créé *ab initio* avec des collectivités étrangères. En second lieu, des collectivités étrangères peuvent adhérer à un syndicat mixte ouvert existant (composé auparavant exclusivement de personnes de droit français) qui se transforme *ipso facto* en GLCT.

Les **personnes susceptibles d'adhérer** à un GLCT de droit français sont les collectivités territoriales étrangères situées dans un Etat frontalier de la France¹⁸. La loi ne limite pas cette coopération à certaines catégories d'Etats (p.ex. les membres de l'UE), les (huit) frontières métropolitaines françaises sont donc concernées. L'accessibilité en faveur de certaines entités spéciales que le droit français ne connaît pas varie cependant d'une frontière à l'autre. La question se pose d'abord à propos des Etats fédérés. Dans les relations avec l'Allemagne et la Suisse, les Länder et les cantons sont assimilés aux collectivités territoriales et peuvent adhérer à un GLCT français, sur le fondement de l'Accord de Karlsruhe

¹⁸ Comp. réponse ministérielle, avril 2005, Q. 48188, JORF 08/03/2005, p. 2491.

(*infra* II, A, 1). Ce n'est pas le cas des entités fédérées belges¹⁹. La question se pose ensuite à propos des régions autonomes dotées du pouvoir législatif comme les régions italiennes et les communautés autonomes espagnoles, qui, dans leurs ordres juridiques respectifs, ne sont pas considérées comme des collectivités territoriales. Alors que le Traité franco-italien (Rome, 1993) est muet sur le sujet, le Traité franco-espagnol-andorran (Bayonne, 1995, révisé) donne la possibilité d'adhésion aux communautés autonomes (art. 2 combiné avec l'art. 5 al. 3). La réforme législative du 27 janvier 2014 ouvre le GLCT français également aux Etats étrangers souverains qui désormais peuvent devenir Parties à la convention sous réserve qu'une de leurs collectivités territoriales est déjà membre (CLCT, art. L1115-5).

La coopération décentralisée permet non seulement la participation de collectivités étrangères à des organismes de droit français, mais autorise également les collectivités françaises et leurs groupements à adhérer à une personne morale de droit étranger ou à participer à son capital à condition qu'il y participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement d'un Etat membre de l'UE ou du Conseil de l'Europe (CGCT, art. L1115-4). Certains organismes sont prévus à ce même effet dans les systèmes juridiques des Etats voisins de la France.

B) Les organismes prévus dans les systèmes juridiques des Etats voisins de la France

On rencontre l'association (*supra* I introduction) et la société dotée d'un capital²⁰. Approfondissons cependant les organismes spécialement prévus en matière de coopération transfrontalière²¹.

¹⁹ Accord de Bruxelles 2002, art. 4, al. 3.

²⁰ Aspect non approfondi ici. Comp. p. ex. pour l'Allemagne, où le recours à de telles sociétés (SARL, SA) est traditionnellement très répandu MAURER (Hartmut), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Auflage, Verlag C. H. Beck, par. 23, n° 61 et par. 21, n° 15.

²¹ La fondation de droit public allemand est préconisée comme structure de coopération transfrontalière (HALMES (Gregor), L'accord de Karlsruhe et ses outils pour la coopération transfrontalière, *in* : Le groupement local de coopération transfrontalière, Enjeux et spécificités d'une nouvelle forme ju-

1) La figure du syndicat mixte

La figure du syndicat mixte²² présente dans tous les systèmes juridiques considérés, est sans doute la modalité juridique de droit commun la plus adaptée à la coopération transfrontalière. L'admissibilité des collectivités étrangères peut être implicite ou explicite. Implicite lorsque le droit national est supposé ne mettre aucun obstacle à des relations avec des collectivités étrangères, sans mentionner ces dernières formellement²³. Explicite lorsque le système juridique mentionne expressément que la forme syndicale peut accueillir parmi ses membres des collectivités étrangères. C'est la seconde solution qui sera développée.

- Le *consorcio*²⁴ espagnol est proche du syndicat mixte français²⁵ et du *Zweckverband* allemand. Ses sources juridiques sont multiples²⁶. La loi sur

ridique, Euro-Institut, oct. 2004, p. 7-11 (p. 9), <http://www.coordination-transfrontaliere.org/institutions/autres-organismes/accords-de-karlsruhe/>). Toutefois, la création par une loi rend la procédure très lourde (p. ex. Loi sarroise du 2 juillet 1969 sur l'organisation du Land (*Landesorganisationsgesetz*), §§ 21, 18). Sinon, la loi communale sarroise (*Kommunalselbstverwaltungsgesetz*) de 1997 favorise la coopération transfrontalière : § 5 al. 2, § 143 al 3, § 211a al 1 (4).

²² Comp. SOHNLE (Jochen), « L'intercommunalité, une alternative aux fusions des communes ? Variantes institutionnelles dans une perspective de droit comparé (France, Allemagne, Italie, Espagne) », *Pouvoirs locaux – les cahiers de la décentralisation*, II/2009, p. 75-80.

²³ Réponse en ce sens d'un haut fonctionnaire du Land de Bade-Wurtemberg interrogé par l'auteur en 2002 (comp. SOHNLE (Jochen) et SCHNEIDER (Françoise), « La coopération transfrontalière dans l'espace du Rhin supérieur (France, Allemagne, Suisse) et le cas particulier de l'agglomération trinationale de Bâle », in : COMTE (Henri), LEVRAT (Nicolas) (dir. de), *Aux contours de l'Europe – Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 2006, (365 p.), p. 58). V. aussi : ROTH (Norbert), « Le droit du groupement local en Allemagne (Bade-Wurtemberg) », in : *Le groupement local de coopération transfrontalière (op. cit)*, Euro-Institut, Kehl, oct. 2004, p. 17 ; GERN (Alfons), *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003 (766 p.), p. 593, n° 927.

²⁴ La version française du traité de Bayonne (*infra* II, B, 1) utilise le terme espagnol, sans le traduire (art. 5).

les bases du régime local (*Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local* - LBRL) de 1985 met l'organisme à disposition des collectivités locales qui peuvent le constituer avec d'autres administrations publiques, de l'Etat ou des communautés autonomes, ainsi qu'avec des personnes privées sans but lucratif et poursuivant un intérêt public (LBRL, art. 87, al. 1, art. 57). Suite à une réforme législative de 2003, l'organisme a été ouvert expressément à la coopération transfrontalière (art. 87, al. 2)²⁷. Cette solution était déjà réalisée sur la frontière franco-espagnole sur la base du Traité de Bayonne de 1995 sur la coopération transfrontalière (art. 5). Un *consorcio* a été créé notamment dans le cadre de la Communauté de travail des Pyrénées (*infra* II, B, 1).

- A propos de l'**intercommunale** wallonne, le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation de 2004 autorise les personnes morales assujetties à un système juridique étranger à participer à une intercommunale (article L1524-1, al. 2)²⁸. Par ailleurs, une solution analogue

²⁵ Une autre figure du droit espagnol, la *mancomunidad (de municipios)*, correspond aux syndicats intercommunaux français.

²⁶ Règlement de service des corporations locales (*Reglamento de servicios de las Corporaciones locales*), Décret du 17 juin 1955, art. 37-40 ; Texte refondu des dispositions légales en vigueur en matière de régime local (*Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*), Décret législatif 781/1986 du 18 avril 1986, art. 110 ; Loi 30/1992 du 26 nov. 1992 sur le régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune (*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*), art. 6, al. 5 et 20^e disposition additionnelle sur le régime juridique des *consorcios*.

²⁷ Le recours aux *consorcios* est possible pour gérer des services publics locaux dans le cadre des conventions de coopération transfrontalière auxquelles participent des collectivités territoriales espagnoles et en conformité avec les accords internationaux ratifiés par l'Espagne dans ce domaine.

²⁸ L'alinéa 1^{er} du même article autorise les communes, les associations de projet et les intercommunales à participer à des personnes morales de droit public étranger. Comp. HAVARD (Charles), Manuel pratique de droit communal en Wallonie, La Chartre, Bruxelles, 2006 (444 p.), p. 404.

se trouve dans les dispositifs d'autres systèmes juridiques²⁹. Le recours au syndicat mixte est également privilégié par certains traités interétatiques³⁰.

2) Le groupement régional (*Regionalverband*) du Land de Bade-Wurtemberg et la communauté régionale de programmation (*Planungsgemeinschaft*) du Land de Rhénanie-Palatinat

Dans les deux Laender allemands, on est en présence de groupements fonctionnels de collectivités territoriales, chargés de mettre en œuvre l'autonomie communale dans le domaine de l'aménagement du territoire³¹. Ils se voient accorder un rôle spécifique en matière de coopération transfrontalière tout en étant composés de **membres** exclusivement de droit allemand (bien qu'issus de Laender différents)³². Un organisme mixte de coopération transfrontalière (associant aussi des collectivités

²⁹ Décret flamand portant réglementation de la coopération intercommunale (*Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking*) du 6 juillet 2001, art. 4 ; Loi communale du 23 février 2001 du Grand-Duché de Luxembourg, art. 3 (relatif aux syndicats de communes) ; Constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005, art 67, al. 2 ; Constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986, art. 48, al. 1.

³⁰ Accord sur la coopération transfrontalière conclu entre le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Land de Basse Saxe et le Royaume des Pays-Bas (Isseburg-Anholt, 23 mai 1991), art. 3 (*Zweckverband*) ; Accord sur la coopération transfrontalière conclu entre le Land de Rhénanie-Palatinat, la région wallonne et la communauté germanophone de Belgique, Mayence, 8 mars 1996), art. 3 (intercommunale/*Zweckverband*).

³¹ Ainsi la Loi de Rhénanie-Palatinat sur l'aménagement du territoire (*Landesplanungsgesetz*) de 2003 à propos des communautés régionales de programmation (*Planungsgemeinschaft*), par. 14, al. 3.

³² Cette situation ressemble en France à des solutions anciennes comme l'institution de l'ex-District (devenu la Communauté de communes) des trois frontières rassemblant actuellement dix communes françaises à proximité de Bâle), créé par arrêté préfectoral du 11 juillet 1974 et n'étant pas ouvert aux communes étrangères (Comp. Conseil de l'Europe, Coll. Etudes et travaux, La coopération transfrontalière et l'Administration française, auteur : ECKLY (Pierre), Strasbourg 1989, p. 29 (note 70)). Actuellement, depuis les lois françaises n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 et n° 2014-58 du 27 janv. 2014 (relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles), le pôle métropolitain s'inscrit dans la même logique : CGCT, art. L. 5731-2 (al. 2 : disposition spéciale concernant le contexte frontalier, visant de fait l'espace franco-genevois).

étrangères) doit être réalisé dans un cadre différent, notamment par recours à l'un des organismes spécifiques (*infra* II, A).

L'appellation « **groupement régional** » (*Regionalverband*) a des significations différentes d'après les Laender. Au Bade-Wurtemberg, le groupement régional est, d'après la loi sur l'aménagement du territoire (*Landesplanungsgesetz*) de 2003 (§ 32), une **corporation de droit public** (*Koerperschaft des oeffentlichen Rechts*) qui se concrétise sous la forme d'un groupement de collectivités territoriales du niveau du cercle³³. L'organe délibérant du groupement est élu par les membres des organes délibérants et des organes exécutifs des collectivités participantes (§ 35). Sur le territoire du Bade-Wurtemberg, douze groupements régionaux ont été constitués dont **quatre sont limitrophes** par rapport à la France³⁴. La loi consacre une disposition spécifique à la vocation transfrontalière de ce groupement³⁵. Le **droit applicable** est celui de la loi, mais aussi, bien

³³ Le cercle (*Kreis*) est une collectivité territoriale supracommunale. Il y a des cercles ruraux (*Landkreise*) et des cercles urbains (*Stadtkreise*). Dans ces derniers, les institutions du niveau de la commune et du niveau du cercle sont fusionnées. Indépendamment de ses attributions de collectivité territoriale, le cercle exerce aussi les fonctions de l'organe déconcentré inférieur de l'Etat (= du Land).

³⁴ *Rhein-Neckar* (avec, parmi les membres, des cercles situés en Rhénanie-Palatinat et en Hesse ; ce groupement fait l'objet d'un traité d'Etat (*Staatsvertrag*) spécial conclu le 26 juillet 2005 entre les trois Laender sur la coopération en matière d'aménagement et de développement du territoire dans la région du Rhin-Neckar/*Staatsvertrag ueber die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet*), *Mittlerer Oberrhein, Suedlicher Oberrhein, Hochrhein* : Loi précitée du B-W sur l'aménagement du territoire, § 31.

³⁵ Loi précitée du B-W sur l'aménagement du territoire, § 17, al. 1 : Les groupements régionaux appuient la coopération transfrontalière avec des organismes publics et des personnes du droit privé dans les régions voisines, les Laender voisins et les Etats voisins dans tous les domaines pertinents au niveau de la région. Pour la réalisation de cet objectif, les groupements régionaux peuvent devenir membre dans des groupements, sociétés, syndicats et d'autres organismes qui exercent une activité transfrontalière. (*Die Regionalverbaende unterstuetzen die grenzueberschreitende Zusammenarbeit mit oeffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts in den Nachbarregionen, Nachbarlaendern und Nachbarstaaten in allen regionalbedeutsamen Angelegenheiten, insbesondere durch die Mitglied-*

que marginalement, celui de l'Accord de Karlsruhe qui a été expressément étendu à ces groupements (*infra* II, A, 1).

Une solution analogue vaut selon la loi de Rhénanie-Palatinat sur l'aménagement du territoire (*Landesplanungsgesetz*) de 2003 (§ 13, al. 1 et 2) pour les quatre **communautés régionales de programmation** (*Planungsgemeinschaften*) constituées dans ce Land (dont l'une est limitrophe avec la France : Palatinat occidental – *Westpfalz*) auxquelles il faut ajouter la région Rhin-Neckar (§ 13, al. 3) partagé avec le Bade-Wurtemberg et le Hesse, déjà mentionnée (qui est également limitrophe avec la France). Il s'agit de corporations de droit public soumises essentiellement aux règles du syndicat mixte (§ 15, al. 1) dont les membres ne se situent pas seulement au niveau des cercles³⁶, mais comprennent également, sur demande, les grandes communes, les chambres consulaires et les groupements représentatifs des intérêts des salariés et du patronat (§ 14). Des impératifs de coopération transfrontalière avec des *Laender* ou des Etats étrangers limitrophes peuvent justifier une restructuration de la composition des communautés régionales de programmation (§ 13, al. 5).

Les autres systèmes juridiques nationaux vont privilégier le recours à des organismes d'origine supranationale.

II. — L'intérêt mitigé des organismes d'origine supranationale

Les organismes d'origine supranationale présentent l'avantage d'avoir été conçus dans un contexte bi- ou multilatéral, prenant en compte les spécificités d'organisation territoriale des divers systèmes nationaux impliqués. Ils sont désormais dominants en matière de coopération transfrontalière de voisinage. Ceux qui sont les plus appréciés ont recours à un régime partiellement uniforme (A). D'autres sont en déclin, voire en voie de disparition en raison de leur caractère atypique, désormais désuet, dans le droit de la coopération transfrontalière (B).

schaft in Koerperschaften, Gesellschaften, Zweckverbaenden und sonstigen Einrichtungen, die grenzueberschreitend taetig sind.

³⁶ Cercles ruraux (*Landkreise*) et les cercles-métropoles (*kreisfreie Staedte*). Par opposition au Bade-Wurtemberg, l'organe délibérant se compose des seuls exécutifs des collectivités du niveau du cercle. Les autres membres sont élus par les organes délibérants des entités participantes (§ 15, al. 3).

A. Le succès des organismes partiellement uniformes de la coopération transfrontalière

Depuis quelques années prolifèrent les Eurorégions, Eurodistricts et Eurométropoles. Ces termes ne renvoient pas à des figures juridiques précises. Le plus souvent³⁷ les groupements se cachant derrière ces appellations empruntent la forme d'un organisme supranational qui comporte un noyau de règles uniformes, selon une technique éprouvée en droit international privé : un régime spécifique³⁸ est conçu entre deux ou plusieurs Etats dans le cadre d'un traité international et mis en œuvre ensuite sur le plan national. La question délicate du siège de l'organisme commun est désamorcée puisque le régime ne repose plus exclusivement sur le droit national de seulement l'une des Parties, l'autre ayant dû renoncer au sien. Selon la frontière considérée, les collectivités peuvent choisir entre trois organismes nommés de coopération transfrontalière, à savoir le Groupement local de coopération transfrontalière (1), le Groupement européen de coopération territoriale (2) et le Groupement euro-régional de coopération (3). Seules les grandes lignes de ces organismes seront présentées ici.

1) Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)

Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) (*grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband*) a été conçu dans le cadre franco-allemand. Les négociations aboutiront cependant à un traité quadripartite, puisque le Luxembourg et la Suisse vont rejoindre le couple franco-allemand. L'Accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux est adopté le 23 janvier 1996 et sera amendé par la suite (Accord de Karlsruhe)³⁹. Par ailleurs, un autre accord, très étroitement inspiré de celui de Karlsruhe – il

³⁷ Il y en a aussi qui n'ont pas de personnalité juridique ou s'organisent comme association (v. *supra* I : l'ETB).

³⁸ Contrairement à la solution adoptée dans l'Accord précité d'Isselburg-Anholt (1991) qui reprend comme institution commune essentiellement le *Zweckverband* (syndicat mixte) issu du droit allemand (art. 4 et 5).

³⁹ Texte en français et en allemand : <http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/karlsruhe/>.

reprend notamment l'institution du GLCT – sera conclu entre la France et la Belgique (Accord de Bruxelles)⁴⁰.

Le GLCT a déjà été étudié (*supra* I, A, 2) comme institution de droit français. Il doit être repris ici en tant qu'institution d'origine interétatique. Cela signifie notamment que le GLCT peut avoir son siège indistinctement sur l'**espace frontalier** de l'un des Etats Parties⁴¹. Cela vise : sur la **frontière franco-belge**, du côté français les régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardenne et Lorraine ainsi que du côté belge les régions flamande et wallonne ; la **frontière franco-luxembourgeoise**⁴² ; sur la **frontière franco-allemande**, du côté français les régions Lorraine et Alsace ainsi que du côté allemand les trois Länder limitrophes⁴³ (Rhénanie-Palatinat, Sarre, Bade-Wurtemberg) et, après des extensions successives⁴⁴, sur l'ensemble de la **frontière franco-suisse**, du côté français, les régions Alsace, Franche-Comté et Rhône-Alpes⁴⁵ et du côté suisse, les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure et Jura (depuis l'origine) ainsi que les cantons de Neuchâtel⁴⁶,

⁴⁰ Accord du 16 sept. 2002 (portant le même titre que l'Accord de Karlsruhe).

⁴¹ Rappelons toutefois que des règles particulières sont applicables en vertu de l'article L. 1115-4-1 (CGCT) si le GLCT a son siège en France (p. ex. sur la possibilité d'adhésion pour les Etats souverains).

⁴² Du côté français, une partie seulement de la frontière de la région Lorraine : Accord de Karlsruhe, art. 2 al. 1(2).

⁴³ Accord de Karlsruhe, art. 2 al. 1(1). Comp. la loi de Rhénanie-Palatinat du 17 déc. 1996 (*Landesgesetz zu dem Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen*) ; Loi équivalente du Bade-Wurtemberg du 8 févr. 1996.

⁴⁴ Décret français n° 2006-187 du 15 févr. 2006 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe aux cantons de Berne, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et de Genève, 12 janv., 27 janv., 12 mars et 15 mars 2004, entrée en vigueur : 15 mars 2004.

⁴⁵ Décret n° 2004-956 du 2 sept. 2004 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe aux régions de Franche-Comté et Rhône-Alpes, 24 nov. 2003, 30 janv., 2 avril et 29 juin 2004, entrée en vigueur : 2 juillet 2004.

⁴⁶ Décret du Grand Conseil du 22 février 2006 relatif à l'extension au canton de Neuchâtel de l'Accord de Karlsruhe (Recueil systématique (RS) de la législation neuchâteloise, n° 109).

Berne⁴⁷ (même si ce canton n'est pas limitrophe), Vaud⁴⁸, Genève⁴⁹ et Valais⁵⁰. Le GLCT peut être créé aussi sur la **frontière germano-luxembourgeoise**, sur une partie de la **frontière germano-suisse** (du côté allemand : le Bade-Wurtemberg, du côté suisse : Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Argovie et Schaffhouse⁵¹) et de la frontière germano-belge (Rhénanie-Palatinat ; Région wallonne).

Le GLCT est une **personne morale de droit public** (Accord de Karlsruhe, art. 11, al. 2). Le **droit applicable** à un GLCT concret se subdivise en plusieurs types de règles : celles qui résultent de l'Accord de Karlsruhe et qui correspondent à la part de droit uniforme (*ibid.*, art. 11 à 15), celles adoptées par la convention particulière qui crée le GLCT (art. 8 al. 1 et art. 3 et 4), celles fixées par les statuts adoptés pour le GLCT (art. 12) et, de manière subsidiaire, même si elles restent importantes, celles issues du droit interne des établissements publics de coopération intercommunale où le GLCT a son siège (art. 11 al. 1). Ce dernier aspect concerne essentiellement le contrôle administratif et juridictionnel.

Le GLCT présente des particularités au niveau des personnes susceptibles d'y adhérer (Accord de Karlsruhe, art. 2) dans la mesure où des **membres** au-delà de la seule catégorie des collectivités territoriales sont admis. Du côté français, peuvent adhérer les régions limitrophes ainsi

⁴⁷ Arrêté du 14 févr. 2005 concernant l'adhésion à l'Accord de Karlsruhe (*Beschluss betreffend den Beitritt zum Karlsruher Übereinkommen*), entrée en vigueur : 1^{er} oct. 2005 (RS des lois bernoises, n° 173.11).

⁴⁸ Décret du 1^{er} mars 2005, entrée en vigueur : 1^{er} juillet 2005 (RS de la législation vaudoise, n° 111.25).

⁴⁹ Loi du 22 avril 2004 ratifiant l'extension au canton de Genève de l'Accord de Karlsruhe, entrée en vigueur : 1^{er} juillet 2004 (Législation genevoise, n° A 1 11.0).

⁵⁰ Loi d'adhésion du 10 nov. 2004 ratifiant l'extension au canton du Valais de l'Accord de Karlsruhe, entrée en vigueur : 1^{er} avril 2005 (Législation cantonale, n° 111.21).

⁵¹ Décret n° 2003-649 du 9 juillet 2003 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe au canton suisse de Schaffhouse, 3 juin, 5 juillet, 22 juillet, 9 sept. et 7 oct. 2002, entrée en vigueur : 9 sept. 2003 : Rechtsbuch Kanton Schaffhausen, n° 190.101).

que les départements⁵², les communes, leurs groupements⁵³ et les établissements publics locaux⁵⁴ (p.ex. écoles, hôpitaux) situés dans ces régions⁵⁵. Pour la Belgique, l'accès est ouvert aux provinces, communes, structures de coopération intercommunales et à d'autres établissements publics locaux situés dans les deux régions limitrophes. Au Luxembourg, ce sont les communes, les syndicats de communes et les établissements publics sous surveillance des communes qui peuvent adhérer. Du côté allemand, la participation est possible pour les *Laender* frontaliers, leurs communes, cercles (*Landkreise*) et pour les groupements territoriaux spécifiques aux *Laender*. Il s'agit en Rhénanie-Palatinat des communes fédérées (*Verbandsgemeinden*), du district Palatinat (*Bezirksverband Pfalz*) et des communautés régionales de programmation (*Planungsgemeinschaften*), en Sarre de la fédération urbaine de Sarrebruck (*Stadtverband Saarbruecken*) et au Bade-Wurtemberg des groupements régionaux (*Regionalverbaende*)⁵⁶. Enfin, quant à la Suisse, outre les cantons mentionnés, ce sont leurs communes ainsi que des collectivités cantonales spécifiques⁵⁷. Rappels

⁵² Sur les espaces frontaliers considérés existe depuis la loi précitée n° 2014-58 du 27 janv. 2014 une collectivité à statut spécial, la métropole de Lyon, se substituant sur son territoire aux compétences du département (CGCT, art. L. 3611-1, L. 3641-2). En revanche, le référendum (avril 2013) sur la collectivité d'Alsace, a échoué.

⁵³ Syndicats, communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole (comp. pour cette dernière, art. L. 5217-2 VIII et -9, Loi précitée n° 2014-58 du 27 janv. 2014).

⁵⁴ Sous réserve qu'une collectivité territoriale participe à la coopération trans-frontalière. En 1996, la prise en compte de cette catégorie de personnes publiques constituait une innovation remarquable.

⁵⁵ Accord de Karlsruhe, art. 2 al. 1(2) ; Accord de Bruxelles, art. 2 al. 1(2).

⁵⁶ Décret n° 2003-43 du 9 janvier 2003 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe aux groupements régionaux (*Regionalverbaende*) du Land de Bade-Wurtemberg et aux communautés régionales de programmation (*Planungsgemeinschaften*) du Land de Rhénanie-Palatinat, 16 nov. 2001, 7 déc. 2001, 23 mai 2002, 24 juin 2002, 12 avril 2002, entrée en vigueur (fin de la procédure d'extension - *Abschluss des Erstreckungsverfahrens*) : 24 mai 2002.

⁵⁷ P. ex. districts (Soleure, Jura), groupement de communes et établissements publics autonomes (Jura), syndicats et établissements publics autonomes (Schaffhouse, v. décision du 4 mars 2003 (RB, n° 190.102)).

que l'Accord de Karlsruhe prend en compte la nature juridique hybride des ces entités fédérées allemandes et suisses⁵⁸. A titre d'**exemple**, on trouve le GLCT 'Projet d'agglomération franco-valdo-genevois', le GLCT 'Regio Pamina' (Alsace du Nord, Bade, Palatinat) et, depuis 2003, l'Euro-Institut à Kehl (D).

2) Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) se trouve consacré par l'ordre juridique de l'UE qui reprend à son compte la « formule à succès » du GLCT en la poussant plus loin dans le contexte de l'intégration européenne. Le fondement juridique résulte du Règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (*Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit - EVTZ*), modifié de manière substantielle par le Règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 concernant la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement des GECT. Les modifications seront applicables à partir du 22 juin 2014 sans que les GECT existants doivent s'aligner sur les modifications. Pendant la phase transitoire, en fonction du stade de création du GLCT, on applique tantôt les règles anciennes tantôt les règles nouvelles (art. 2 et 3).

Le GECT doit être constitué **sur le territoire de l'Union** (Règlmt. 1082/2006 modifié, art. 1, al. 1) et y avoir son siège, entendu qu'au moins un membre doit être issu de l'Etat du siège (*ibid.* art. 1, al. 5). Ainsi le GECT peut se constituer sur une ou plusieurs frontières intérieures de l'UE, mais également sur une frontière extérieure⁵⁹ (p. ex sur la frontière franco-suisse) où désormais l'implication d'entités d'un seul Etat membre suffit (art. 3bis, al. 2).

Le GECT possède la **personnalité juridique** (art. 1, al. 3). La législation étatique peut préciser sa nature juridique exacte. Ainsi le droit français

⁵⁸ Traité de Karlsruhe, art. 2 al. 2. Comp. la solution différente dans le Traité de Bruxelles, art. 2 al. 4.

⁵⁹ Par ailleurs, les territoires d'outre-mer sont également visés depuis la réforme (aspect non traité ici).

considère-t-il que le GECT est une personne morale de droit public (CGCT, art. L1115-2-4 par. 2). Au sein d'un GECT, on **applique** le Règlement 1082/2006 (qui représente la dimension de droit uniforme), la convention conclue entre les membres (art. 8), les statuts (art. 9) et le droit de l'Etat ou de l'entité territoriale autonome (p. ex. un Etat fédéré) où le GECT a son siège (contrôle financier, tutelle administrative, recours juridictionnel). Le nouveau dispositif est désormais plus strict en ce qui concerne les aspects qui doivent figurer dans la convention⁶⁰ ou, au contraire, dans les statuts.

Les entités pouvant devenir **membre** du GECT sont très diverses (art. 3). Il s'agit d'abord des **Etats membres** (donc souverains). Cette innovation de 2006 rompt avec la solution traditionnelle (*supra* introduction). Sur un plan conceptuel, on peut considérer que pour le législateur de l'UE, le niveau étatique souverain n'est désormais (dans une perspective supranationale, voire préfédérale) qu'un échelon d'organisation territoriale parmi d'autres, juxtaposé aux collectivités régionales et territoriales. Dans la relation horizontale de la convention constitutive du GECT, l'Etat (souverain) est par ailleurs une Partie égale aux autres. Sur un plan d'opportunité politique, il est intéressant d'associer l'Etat souverain dans des situations opposant d'un côté des collectivités situées dans un Etat national fort (Etats de petite taille ou centralisés) et de l'autre des collectivités dotées du pouvoir législatif situées dans un Etat autonome ou fédéral. Ensuite une nouvelle catégorie de membres potentiels apparaît avec la modification de décembre 2013 : les **autorités à l'échelon national** (version allemande : *Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene* – corporations territoriales au niveau national). Il s'agit d'autorités qui ne représentent pas directement l'Etat dans son ensemble, mais qui agissent au niveau national. Cet ajout est assez énigmatique, surtout lorsque l'on regarde le motif du règlement (par. 7) qui mentionne à ce propos les si-

⁶⁰ Les règles relatives à la gestion du personnel (recrutement, contrat) et aux modalités de responsabilité du GECT doivent figurer obligatoirement dans la convention.

tuations dans les Etats de petite taille ou centralisés⁶¹. On peut toutefois songer à des collectivités territoriales nationales spécialisées fonctionnellement.

Les **collectivités régionales** (au sens de l'UE : régions autonomes, Etats fédérés) ainsi que les **collectivités territoriales** (classiques) peuvent également devenir membres. L'accès est ouvert aussi à un certain nombre d'**organismes publics** définis dans la directive 2004/18/CE⁶² (et spécifiés dans l'annexe III⁶³) ainsi que, depuis la réforme de décembre 2013, à des **entreprises publiques** au sens de la directive 2004/17/CE⁶⁴. On y ajoute également les **entreprises chargées de l'exploitation de services d'intérêt économique général**. Rappelons enfin que le GECT a été ouvert aux autorités nationales, collectivités régionales et locales, organismes et entreprises publiques équivalentes issus de **pays tiers**. Parmi de nombreux **exemples**, on trouve le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (contexte franco-belge), le GECT Grande région (contexte franco-germano-belgo-luxembourgeois), le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (contexte franco-allemand), le GECT SaarMoselle

⁶¹ Mentionnons en dehors de l'UE la situation andorrane où une collectivité spéciale a été créée au niveau national pour centraliser toutes les actions des collectivités andorranes (les sept *parròquies*), à savoir l'Organisme andorran de coopération transfrontalière (*Organisme andorrà de cooperació transfronterera*). Le cas de Monaco, qui n'est pas non plus un membre de l'UE, vient également à l'esprit : Ici le territoire étatique se confond avec celui de la seule collectivité (commune) qui le compose.

⁶² Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, art. 1^{er}, par. 9, al. 2 et al. 3.

⁶³ Pour l'Allemagne il y a p. ex. les universités (*Wissenschaftliche Hochschulen*), les fondations (*Stiftungen*) ou encore certaines personnes morales de droit privé ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, soumises au contrôle de l'Etat, et agissant dans l'intérêt général (hôpitaux, musées), en France, les universités, les agences de l'eau, les collèges et lycées, les établissements publics hospitaliers.

⁶⁴ Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, art. 2, par. 1, point b.

(contexte franco-allemand) et le GECT Hôpital de Cerdagne (contexte franco-espagnol)⁶⁵.

3) Le Groupement eurorégional de coopération (GEC)

Le Groupement eurorégional de coopération (GEC) est prévu par le Protocole n° 3 à la Convention-cadre de Madrid (Utrecht, 16 nov. 2009). Après l'échec au sein du Conseil de l'Europe de projets plus ambitieux en matière de législation uniforme⁶⁶, ce Protocole s'inspire beaucoup du Règlement 1082/2006 dans sa version de 2006 qu'il étend en quelque sorte aux Etats du Conseil de l'Europe, tout en y apportant certaines particularités. Une annexe facultative (prévue par l'art. 13 al. 2 du Protocole), adoptée le 10 juillet 2013 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, suggère des solutions pratiques afin de faciliter la création ou le fonctionnement de GEC. Elle oriente le choix hypothétique d'un législateur national pour compléter l'encadrement normatif du Protocole.

Le Protocole couvre le **territoire** des Etats membres du Conseil de l'Europe étant Parties du Protocole (art. 1, al. 1). Il s'étend aux Etats non Parties ayant une frontière commune avec un Etat Partie (art. 3, al. 2)⁶⁷. Dans l'état actuel des ratifications (février 2014), cela concerne dans le champ de notre étude l'Allemagne, la France et la Suisse (depuis mars/mai 2013). Le processus de ratification est entamé en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Le GEC est doté de la personnalité juridique régie par l'Etat du siège qui peut déterminer sa **nature juridique** précise. La loi française n° 2014-58 du 27 janvier 2014, tout en intégrant le GEC dans le CGCT (art. L1115-5), n'apporte cependant pas de précisions comme dans le cas du GECT. En effet, le GEC peut présenter une nature de droit public ou de droit privé⁶⁸. Il fournit un noyau dur de

⁶⁵ V. aussi : TRILLE (Stéphanie), *La coopération territoriale en Europe – L'exemple de la frontière franco-espagnole*, L'Harmattan 2013 (148 p.), p. 95-108.

⁶⁶ Comp. Rapport explicatif au Protocole n° 3, Conseil de l'Europe, point I (considérations générales).

⁶⁷ Il faut que les deux Etats aient une frontière commune, qu'ils aient conclu un traité à cet effet et que le GEC ait son siège dans l'Etat qui légifère (Annexe au Protocole n° 3 du 10 juillet 2013, rubrique II).

⁶⁸ Annexe au Protocole n° 3, rubrique IV (*in fine*) : Les personnes morales de droit privé (associations internationales, associations à but non lucratif,

règles reposant sur un ensemble commun harmonisé, tout en étant assujéti au droit de l'Etat du siège⁶⁹. Ainsi, en matière de **droit applicable**, le Protocole (art. 2, art. 10-12) reprend *mutatis mutandis* les solutions déjà expérimentées à propos des deux organismes étudiés précédemment.

La catégorie principale de **membre** du GEC est constituée, conformément à la logique traditionnelle du droit de la coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe, des **collectivités ou autorités territoriales** (art. 1 al. 1 et art. 3 al. 1). A l'image de l'Accord de Karlsruhe, les collectivités et autorités publiques autonomes investies d'un pouvoir législatif leur sont assimilées (art. 16, al. 2). Le GEC peut aussi comprendre des **Etats membres** (souverains) du Conseil de l'Europe et tout **établissement doté de la personnalité morale** créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial (art. 3, al. 1). Il a été vu que le GEC est ouvert aux **collectivités et autorités territoriales d'un Etat non Partie**. Les collectivités et autorités territoriales doivent avoir la majorité au sein du GEC.

B. Le déclin des organismes atypiques de la coopération transfrontalière

La marginalisation d'un organisme détourné vers la coopération transfrontalière entre personnes publiques, à savoir le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), sera exposée (2) après avoir présenté la crise des groupements de fait ayant pris la forme de communautés de travail régionales (1).

1) La crise des groupements de fait sous forme de communautés de travail régionales

Les tous premiers organismes se lançant à partir des années 1970 dans l'aventure de la coopération transfrontalière, sans s'appuyer sur un cadre préétabli par des accords interétatiques, sont les communautés de travail,

fondations de droit privé□, sociétés d'économie mixte locale...) peuvent également servir de « vêtement juridique » aux GEC sous réserve d'être ouvertes aux collectivités ou autorités territoriales nationales et de pouvoir comprendre des collectivités ou autorités territoriales étrangères.

⁶⁹ Comp. Rapport explicatif au Protocole n° 3, Conseil de l'Europe, point I (considérations générales).

constitués dans l'espace montagnard. A l'époque, les acteurs conçoivent l'idée d'un droit *sui generis* de la coopération transfrontalière (*supra* introduction) et la mettent en œuvre à travers ces communautés⁷⁰. Parmi ces communautés, la première survit, la deuxième traverse une crise grave, la troisième est tombée en désuétude et la quatrième s'est transformée en une figure juridique plus actuelle.

Le statut fondateur de la **Communauté de travail des pays alpins (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer – ARGE ALP)**, qui couvre géographiquement l'axe central de l'espace alpin⁷¹, date du 12 octobre 1972⁷². Une structure *sui generis* a été mise en place⁷³. La conférence de la communauté reste très active⁷⁴, soulignant son rôle politique (résolution du 24 juin 2005).

La **Communauté de travail des Alpes orientales (Arbeitsgemeinschaft der oestlichen Alpenlaender)** a été constituée le 20 novembre 1978⁷⁵. Depuis une

⁷⁰ En appliquant les catégories actuelles, il faudrait les classer soit parmi les institutions informelles, constituées sans convention juridiquement contraignante, soit parmi les organismes qui sont bien fondés par une convention, mais ne possèdent pas la personnalité juridique (*supra* introduction). Une telle classification dénature cependant l'esprit initial qui a prévalu lors de leur fondement.

⁷¹ Membres : Bavière (Allemagne) ; Bolzano et Trentin (provinces autonomes italiennes), Lombardie (région italienne) ; Grisons, Saint-Gall, Tessin (cantons suisses) ; Salzbourg, Tirol, Vorarlberg (Laender autrichiens).

⁷² La version actuelle date du 29 mai 2012. Comp. sur l'ARGE ALP : <http://www.argealp.org/startseite>.

⁷³ Avec une conférence des chefs de gouvernement (*Konferenz der Regierungschefs*), une présidence (*Praesidium*), un secrétariat (*Geschäftsstelle*), des groupes de projet (*Projektgruppen*) et une prise en charge commune des coûts (*Kostentragung*).

⁷⁴ Elle adopte des décisions à portée politique dans des domaines très divers p. ex. pour prendre position sur les programmes Interreg (16 juin 2000, Locarno, Tessin) et sur la coopération territoriale européenne (22 juin 2007, Bregenz, Vorarlberg), sur la mise en œuvre de la Convention alpine (27 juin 2003, Innsbruck, Tirol) et aussi sur les instruments juridiques de la coopération transfrontalière (24 juin 2005, Trentin/Trient).

⁷⁵ Déclaration des chefs de gouvernement des entités suivantes : Bavière (observateur) ; Frioul-Vénétie Julienne et Vénétie (régions italiennes) ; Carinthie, Haute-Autriche, Salzbourg (observateur), Styrie (Laender autrichiens) ; Croa-

résolution des chefs de gouvernement du 22 novembre 2013, elle s'appelle Alliance Alpes-Adria pour souligner son rôle de réseau (*Netzwerk*). Comme organisme politique, elle prône le recours à des organismes dotés de la personnalité juridique pour réaliser des projets communs (Déclaration de Pamhagen, 21 nov. 2008). Elle a compté dans le passé jusqu'à 19 participants, mais est actuellement victime d'une véritable hémorragie de ses membres qui se sont réduits à six⁷⁶.

La **Communauté de travail des alpes occidentales (COTRAO)** a été conçue le 2 avril 1982⁷⁷ comme une structure de coopération transfrontalière à l'image de ses homologues alpins. Elle est tombée en désuétude et est remplacée par l'**Eurorégion Alpes Méditerranée**. Il s'agit d'une autre institution, composée différemment⁷⁸. Le 18 juillet 2007, ses Présidents ont signé un Protocole d'entente, représentant une première étape pour son évolution vers un GECT⁷⁹.

La **Communauté de travail des Pyrénées (CTP)** réunit depuis 1983⁸⁰ huit membres, dont sept entités territoriales infra-étatiques situées le long de la chaîne des Pyrénées⁸¹. Andorre, entité féodale avant 1993 et Etat souverain depuis, y participe également ce qui souligne le caractère juridique particulier de cette institution⁸². Plus récemment, la CTP cherche à se doter de structures plus actuelles : une association (1993) et un *consorcio*

tie et Slovénie (à l'époque entités fédérées yougoslaves). V. <http://www.alpeadria.org/deutsch/>.

⁷⁶ Burgenland, Carinthie, Styrie (Laender autrichiens) ; Croatie ; Slovénie ; Vas (Comté/*Komitat* hongrois), comp. Procès verbal de l'assemblée générale du 27 novembre 2012 (Zagreb), points 6 et 7.

⁷⁷ Genève, Vaud, Valais (cantons suisses) ; Ligurie, Piémont, Vallée d'Aoste (régions italiennes) ; Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) (régions françaises).

⁷⁸ Ligurie, Piémont, Vallée d'Aoste ; Rhône-Alpes, PACA. A noter, l'absence de cantons suisses.

⁷⁹ <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/-Historique-.html>.

⁸⁰ Protocoles d'accord du 15 avril 1983 (Bordeaux) et du 4 nov. 1983 (Pau) ; <http://www.ctp.org/>.

⁸¹ Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées (régions françaises) ; Catalogne, Aragon, Navarre, Euskadi (communautés autonomes espagnoles).

⁸² SOHNLE (Jochen), « L'autonomie locale ... » (étude précitée).

(2005) ont été créés (*supra* I, B, 1). Suite à l'adoption, le 16 février 2010, du Protocole d'adhésion d'Andorre au Traité (franco-espagnol) de Bayonne de 1995, l'Organisme andorran de coopération transfrontalière⁸³ a pu adhérer au *consorcio* de la CTP (Accord de Pampelune, 15 nov. 2012). Il est envisagé de transformer le *consorcio* en GECT⁸⁴ ce qui confirme la tendance générale de mutation de ces communautés.

2) La marginalisation d'un organisme « détourné », le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

Le GEIE, établi par le Règlement (CEE) n° 2137/85 du 25 juillet 1985, a été utilisé à des fins de coopération transfrontalière essentiellement avant les solutions plus adaptées proposées depuis la fin des années 1990 (GLCT, GECT, GEC). Son but est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres sans réaliser des bénéfices pour lui-même (art. 3, al. 1). En France, le GEIE est régi par les articles L252-1 à L252-12 du Code de commerce⁸⁵. Nous sommes en présence d'une technique de nature privée, à mi-chemin entre la société et l'association (ainsi le GEIE peut être doté ou non d'un capital⁸⁶) qui présente l'avantage, contrairement aux organismes officiels de la coopération transfrontalière (GLCT, GECT, GEC), de pouvoir être mise en place rapidement, en principe (Règlement, art. 4, al. 4) sans autorisation préalable (simple immatriculation dans un registre, art. 6 et 7).

Le **champ d'application géographique** du GEIE couvre le territoire des Etats membres de l'Union Européenne. Les entités d'au moins deux

⁸³ Il s'agit d'une institution constituée par le gouvernement et les communes andorrans.

⁸⁴ Comp. note du ministère français des affaires étrangères du 14 avril 2011 (NOR : MAEJ1100807L/Bleue-1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, point II (conséquences juridiques).

⁸⁵ Il correspond à l'adaptation au plan de l'UE du groupement d'intérêt économique français (GIE), créé par l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 (actuellement codifié au Code de commerce, art. L. 251-1 et s.).

⁸⁶ Comp. GIE français : Code de commerce, art. L. 251-3.

Etats membres doivent être impliqués (Règlement, art. 4, al. 2) et le siège est fixé obligatoirement sur le territoire de l'UE (art. 12 et 13). L'institution privilégie donc les frontières intérieures de l'UE. Quant à sa **nature juridique**, le GEIE est doté de la personnalité juridique si elle est accordée par le droit national. En France, elle est de nature civile ou commerciale, selon l'objet du GEIE (Code de commerce, art. L252-1 et -2). Le GEIE fonctionne sur le **fondement** du Règlement 2137/85, des règles complémentaires de droit national (p. ex. le Code de commerce français), le contrat constitutif du GEIE et le droit du siège (Règlement, art. 1, al. 1(2), art. 2, al. 1). Il peut être constitué entre sociétés, personnes physiques exerçant une activité économique et d'autres entités juridiques de droit public ou privé de droit national (art. 4), y compris les collectivités locales. Il est néanmoins nécessaire que leurs activités puissent être réputées avoir une nature économique. L'Euro-Institut était entre 1993 et 2003 un GEIE (actuellement c'est un GLCT). L'Agence Transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián existe encore sous la forme d'un GEIE.

Conclusion

Une évolution chaque fois plus riche du dispositif juridique (national et supranational) et un changement profond des mentalités des acteurs ont fait progresser l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière des collectivités locales de manière inimaginable pour les fondateurs de cette forme de rapprochement entre Etats européens. Pourtant, des obstacles importants subsistent, résultant essentiellement de la complexité de cette spécialité juridique qui s'accroît corrélativement avec son évolution. Une véritable législation européenne harmonisée, réduisant au minimum les différences nationales et les variétés propres à chacune des frontières reste à élaborer.