

RECERC - Ouvrages de référence - 2010 - Collection Europe et frontières n°1

Céline Peille

**Le GECT,
Groupement Européen
de Coopération Territoriale,
un nouvel instrument pour la coopération territoriale**



ICRESS, Institut catalan de recherche en sciences sociales (EA 3681)
Université de Perpignan Via Domitia

**Le GECT,
Groupement Européen
de Coopération Territoriale,
un nouvel instrument pour la coopération territoriale**

Peille, Céline

Le GECT, Groupement Européen de Coopération Territoriale, un nouvel instrument pour la coopération territoriale

Revue RECERC, Ouvrages de référence, Collection Europe et frontières n°1

Texte en français. 135 pages

ISSN 1961-9340

I. Institut catalan de recherche en sciences sociales, Université de Perpignan Via Domitia

1. Union Européenne -- GECT -- Frontières -- Pyrénées-Méditerranée -- Coopération territoriale

Résumé : L'ouvrage présente le processus de construction d'une politique européenne de coopération et la création d'un instrument qui y soit exclusivement dédié, le GECT: enjeux, potentialités et conséquences de son application. Ensuite, dans une perspective régionale, il examine ses apports à la frontière franco-espagnole orientale : l'application du GECT sur le territoire en termes juridiques et le projet de création du GECT "Pyrénées-Méditerranée". En annexes : le règlement européen du 5 juillet 2006 relatif au GECT et la loi française de mise en application.

RECERC

Revue électronique de l'Institut catalan de recherche en sciences sociales

Ouvrages de référence, Collection Europe et frontières n°1

Première édition : mars 2010

Université de Perpignan Via Domitia

ISSN n° 1961-9340

Note : la base de cet ouvrage est le mémoire de recherche présenté par M^{lle} Céline Peille en 2007, préparé sous la direction de M^{me} Martine Camiade dans le cadre de la mention de Master Études Européennes et Internationales, spécialité Relations Transfrontalières, à l'ICRESS, Institut catalan de recherche en sciences sociales (EA 3681), Université de Perpignan Via Domitia.

RECERC - Ouvrages de référence - 2010 - Collection Europe et frontières n°1

Céline Peille

Le GECT, Groupement Européen de Coopération Territoriale, un nouvel instrument pour la coopération territoriale

Page Chapitre

6	Introduction
9	Un processus long de construction d'une politique européenne de coopération <ul style="list-style-type: none">- L'impulsion européenne en faveur de l'essor de la coopération- L'émergence d'un nouveau concept adapté au contexte actuel
38	La création d'un instrument exclusivement dédié à la coopération, le GECT <ul style="list-style-type: none">- Les enjeux de l'application du Règlement (CE) n°1082/2006- Les potentialités du GECT, entre continuité et innovation
73	Les conséquences de l'application du GECT et ses apports à la frontière franco-espagnole orientale <ul style="list-style-type: none">- L'application du GECT sur le territoire en termes juridiques- Le projet de création du GECT "Pyrénées-Méditerranée"
103	Conclusion
105	Annexes
134	Table des matières

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier M^{lle} Florence Jacquey, Secrétaire technique de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, et M^{lle} Anne Bilger, Directrice adjointe de l'Euro-Institut de Kehl, pour les documents qu'elles ont mis à ma disposition ainsi que MM. R. Botteghi, Professeur à l'université de Nice, et G. Spinaci du Comité des Régions pour les pistes qu'ils m'ont données afin d'orienter mes recherches.

Enfin, je tiens à faire une mention particulière à M^{me} Martine Camiade, pour son aide, son soutien et les conseils qu'elle m'a prodigués durant la rédaction de ce mémoire.

Présentation

Le simple fait de vivre dans une zone frontalière est d'une certaine manière la première raison qui m'a conduit à axer mon travail sur le Groupement Européen de Coopération Territoriale. En effet, dans un contexte de mondialisation et de libéralisation, dans lequel le discours européen ambiant prône l'abaissement des frontières et la construction d'un espace intégré, cette situation plus que toute autre témoigne de la persistance de l'altérité et donc de l'importance de travailler conjointement si l'on veut réellement limiter l'"effet-frontière".

C'est de ce constat de la nécessité de la coopération qu'est née l'idée d'aborder une étude sur les possibilités de coopération offertes à ces zones particulières que représentent les territoires transfrontaliers. En effet, si la coopération internationale mise en place au niveau des Etats fait l'objet de nombreux travaux, le développement de coopérations au niveau local ou régional par des collectivités infra-étatiques est bien plus récent, polymorphe et donc moins bien connu. Il m'a donc semblé judicieux d'axer mes travaux sur ce sujet et les moyens mis à la disposition de cette forme de coopération. Le point de départ de cette étude est donc d'abord le fruit d'une réflexion sur les organismes et structures qui rendent possible une telle coopération. Cependant, la multiplicité et la diversité des structures existantes me semblent rendre impossible tout travail exhaustif, ce qui m'a conduit à limiter mon étude à une seule structure de coopération.

Le Groupement de Coopération Transfrontalière s'est alors imposé comme objet de recherche, du fait de plusieurs attraits qui en font un outil à part d'après les premiers échos qui me sont parvenus. D'abord, sa création récente induit que peu de recherches ont pu être menées et laisse donc une marge de manœuvre relativement large. Mais c'est surtout son caractère novateur, puisqu'il s'agit du premier instrument de coopération de portée européenne, qui a justifié à mes yeux l'intérêt de cet outil et m'a conduit à approfondir mes recherches sur le sujet.

Introduction

1. Objectifs et limites de l'étude

Ce mémoire a pour but de présenter le Groupement Européen de Coopération Territoriale, institué par le Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil, le 5 juillet 2006 et publié du Journal Officiel des Communautés Européennes le 31 juillet de la même année. Il s'agit donc d'étudier les nouvelles possibilités de coopération offertes par cet instrument, dans le cadre de la nouvelle période de programmation des fonds structurels européens 2007-2013. En effet, cette période est porteuse de grands changements, en particulier en ce qui concerne la politique européenne régionale dont les ressources se sont considérablement accrues et au sein de laquelle sera amené à évoluer le GECT.

De ce fait, l'objectif est d'abord de présenter le processus et les raisons qui ont finalement conduit à la création de cette structure de coopération qu'est le GECT ainsi que les caractéristiques qui lui confèrent un caractère véritablement novateur et encore méconnu, du fait de sa création récente.

Mais au-delà d'une simple présentation de l'outil et de ses composantes tel qu'il pourra s'appliquer au niveau européen, l'étude vise également à se recentrer sur les territoires et à présenter la situation de la coopération sur un territoire frontalier particulier, à savoir la frontière franco-espagnole, et spécialement la partie orientale de cette frontière. Dans cette optique, il s'agira d'exposer les possibilités de coopération, notamment la capacité de recourir au GECT, offertes par les législations nationales dans cette zone.

Enfin un dernier objectif est de concrétiser les apports du GECT à la coopération territoriale, et en particulier transfrontalière, sur ce territoire, à travers un exemple concret de projet de création de Groupement Européen de Coopération Territoriale, à partir de coopérations déjà existantes mais beaucoup moins formalisées et structurées.

Cependant, ce travail ne saurait être exhaustif du fait de plusieurs limites qui contraignent les recherches. D'abord, la nouveauté du thème participe à la difficulté de rencontrer des ouvrages et autres sources scientifiques qui traitent spécifiquement du GECT (cf. infra). Mais le caractère récent de cette structure implique également une difficulté à évaluer réellement ses apports, ses limites ou les restrictions qu'elle implique par rapport à la coopération, en dehors de l'étude qui peut être faite du règlement communautaire. En effet, aucun GECT n'a à ce jour été mis en place sur le territoire des 27 Etats membres de l'Union Européenne, ce qui rend tout bilan ou évaluation d'impact impossible à réaliser.

De même, et pour des raisons évidentes de manque de temps et de connaissances précises sur les différentes frontières européennes, tout travail exhaustif d'étude des apports et d'un impact probablement différencié du GECT à chaque frontière des Etats membres est proscrit, bien qu'une telle étude pourrait être intéressante du fait de la diversité des situations frontalières en Europe. De ce fait, la décision de travailler sur la seule frontière franco-espagnole relève d'un choix partial qui correspond à une connaissance plus approfondie des coopérations dans cette zone et à la possibilité d'avoir accès plus facilement aux informations concernant les projets de création de GECT, du fait de la proximité géographique.

Enfin, l'exemple choisi ne peut être considéré comme représentatif à lui seul de toutes les coopérations existantes sur la frontière franco-espagnole, car celles-ci sont extrêmement diverses. Il s'agit uniquement de présenter l'un des projets de GECT les plus avancés, dont la création a déjà été annoncée à Toulouse le 3 décembre 2007.

Ainsi ce mémoire, auquel s'applique une méthodologie particulière, tend à présenter le GECT en tant que première structure mise en place dans le but exclusif de développer la coopération territoriale européenne. Cette présentation est basée tant sur les aspects généraux et juridiques de cet instrument, applicables sur l'ensemble de l'espace européen, que sur ses applications pratiques et concrètes sur les territoires régionaux et locaux frontaliers.

2. Méthodologie

Tout d'abord, il convient de noter que cette étude est basée sur une recherche très diversifiée. En effet, la nouveauté du thème explique les lacunes concernant les ouvrages et autres sources scientifiques bibliographiques spécifiquement axées sur le sujet lui-même. De ce fait, le travail de recherche a été largement organisé autour de

l'analyse de contenu de documents officiels européens et nationaux (règlements, directives, livres blancs, étude du Comité des Régions, accords bilatéraux et autres textes législatifs) et de documents de travail internes aux organismes concernés (études juridiques préalables à la création d'un GECT, projet de conventions et de statuts...). Deux documents ont servi, de ce fait, de base principale de travail à ce mémoire, à savoir le Règlement (CE) n°1082/2006 et l'étude commandée par le Comité des Régions et déposée en janvier 2007.

Par ailleurs, l'étude d'articles de presse (essentiellement régionale, française et catalane) et des discours tenus par des acteurs politiques ou techniques de la coopération a permis d'apporter un éclairage particulier à ce mémoire, par la confrontation de ces discours avec la capacité à mettre en œuvre et à réaliser de fait un GECT et les données relatives aux attentes engendrées par la création de cette nouvelle structure sur les territoires frontaliers.

Enfin, ce travail est également largement fondé sur la prise en compte de données techniques et d'informations diverses extraites de journées d'études et de colloques auxquels j'ai pu assisté au cours du second semestre 2007 :

- la journée de travail de l'Université Catalane d'été (août 2007) sur le thème "Le GECT, un nouvel outil pour la coopération"
- le colloque organisé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière les 8 et 9 novembre 2007 à Lille sur le thème "Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien"
- les Premières Rencontres Eurorégionales "Recherche et Innovation", organisées par l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée à Toulouse les 3 et 4 décembre 2007.

Ainsi, à partir de ces données et informations diverses, on peut tout d'abord s'attacher à souligner dans une première partie que le GECT est le fruit d'un processus complexe de développement de la coopération territoriale et s'affiche comme un nouvel instrument d'importance au niveau européen, créé spécifiquement pour la coopération (deuxième partie). Suite à la présentation de cet outil à l'échelle européenne, la troisième et dernière partie de ce mémoire s'appliquera à donner un éclairage spécifique des apports de cette structure sur un territoire particulier, la frontière franco-espagnole et ce, à travers un exemple concret.

Première partie

Un processus long de construction d'une politique européenne de coopération

La création du Groupement Européen de Coopération Territoriale est intimement liée au thème général de la coopération et plus largement de la construction européenne. En effet, celle-ci implique une mutation et une évolution du concept de la frontière. Le processus d'intégration européenne tend à abaisser les frontières nationales pour créer le marché unique, garantissant la libre circulation des personnes, des biens et services et des capitaux. Or, le plus souvent, la frontière reste encore une ligne de séparation entre deux Etats, que ce soit au niveau juridique, économique, social, culturel ou linguistique..., et les zones frontalières demeurent marquées par des "effets-frontière", qui ont un impact négatif sur leur développement. Du fait de leur situation périphérique par rapport à l'autorité nationale, les premières tentatives de coopération transfrontalière se sont révélées dès les années 1950 comme un moyen pour les collectivités infra étatiques de compenser ces désavantages et de trouver en commun des solutions aux problèmes concrets que rencontrent les citoyens dans leur vie quotidienne.

Cependant, le développement de cette coopération transfrontalière par des collectivités locales ou régionales, en tant qu'entités publiques infra-étatiques, pose de nombreux problèmes en termes juridiques puisque les ordres juridiques nationaux sont soumis à la souveraineté de l'Etat. De ce fait, l'action d'une collectivité en-dehors des frontières nationales peut signifier pour l'Etat une perte de contrôle des actes de cette collectivité, d'autant plus que ni le droit international public ni le droit international privé ne paraissent aptes à régir ce type de relations transfrontalières. Ainsi la coopération a longtemps été entravée par la complexité des structures applicables et le maintien d'un certain flou juridique, qui rendaient difficile la réalisation concrètes de projets de coopération.

La création du Groupement Européen de Coopération Territoriale apparaît donc dans cette optique comme un bouleversement dans le cadre juridique de la coopération au niveau européen, et est le fruit d'un long processus, initié par les institutions européennes dès les années 1970 puis relayé par les Etats.

I. L'impulsion européenne en faveur de l'essor de la coopération

Dès le milieu des années 1970, un processus visant à favoriser le développement de la coopération transfrontalière, dite de voisinage, va peu à peu se mettre en place, favorisé par une prise de conscience de la part des institutions européennes de l'importance de ces actions pour l'intégration européenne. Le point de départ sera la création de l'Association des Régions Frontalières d'Europe (ARFE) en 1971 et les balbutiements de la politique européenne régionale avec la création du Fonds Européen de Développement Régional en 1975.

Mais les premiers jalons d'un véritable droit européen de la coopération seront véritablement posés grâce à la combinaison de quatre sources juridiques. La première source juridique, le droit national de chaque Etat membre, ne sera qu'évoquée du fait de la diversité de ces législations dans les 27 Etats membres de l'Union Européenne, qui rend impossible toute étude exhaustive. De plus, les Etats ne peuvent, dans la majorité des cas, édicter seuls des normes ayant trait à la coopération transfrontalière ou territoriale et ces dernières se combinent le plus souvent avec des engagements et accords internationaux ou bilatéraux. Une brève présentation des droits français et espagnols sera toutefois effectuée à titre d'exemple dans la troisième partie afin de donner plus de relief aux possibilités offertes à la coopération transfrontalière sur une frontière en particulier. De ce fait, cette première partie se concentrera sur les trois principales sources à l'origine du développement d'un droit européen de la coopération. Il s'agit de présenter les apports juridiques au niveau européen multilatéral et bilatéral d'abord, puis les avancées permises par le droit communautaire en faveur de la création d'un cadre pour la coopération transfrontalières entre collectivités territoriales.

Enfin, la diversité des structures de coopération proposées par les évolutions successives du cadre juridique au niveau européen et les nouveaux enjeux de la construction européenne au début des années 2000, vont conduire à faire de la coopération un véritable objectif de la politique européenne et vont ainsi aboutir à la nécessité de créer un instrument spécifique, le Groupement Européen de Coopération Territoriale.

1. L'action du Conseil de l'Europe et des traités bilatéraux

1.1 Le rôle pionnier du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est l'une des premières institutions à s'être intéressée aux activités de coopération transfrontalière des collectivités territoriales et à avoir développé des normes pour encadrer juridiquement ces actions. Le Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au GECT fait d'ailleurs référence à l'"acquis du Conseil de l'Europe" qui "fournit différents cadres et possibilités permettant aux autorités régionales et locales d'assurer une coopération transfrontalière"¹.

Tout d'abord, il faut noter que le Conseil de l'Europe, malgré sa grande capacité à proposer des solutions juridiques aux problèmes rencontrés par les Etats européens, voit tout de même l'efficacité de son action limitée car les conventions ou accords qui en émanent sont régis par le droit international. De ce fait, les Etats sont libres de les signer ou non et ce n'est qu'une fois la ratification effectuée, selon une procédure interne prévue par le droit national, que l'acte comportera des effets juridiques obligatoires à l'égard de l'Etat. Cela dit, cette relative faiblesse juridique incite les Etats à s'engager plus facilement puisque les risques sont mesurés et s'est donc révélée être un véritable atout pour le développement de l'action des collectivités infra-étatiques et en particulier pour la coopération.

La première avancée va avoir lieu en 1978 avec l'instauration de la "Charte-programme des libertés régionales" puis avec l'adoption en 1985 de la "Charte européenne de l'autonomie locale", dans lesquelles le Conseil de l'Europe va s'attacher à promouvoir les libertés locales et régionales. Cette Charte représente le premier instrument juridique international qui protège les conditions d'autonomie locale en Europe tout en respectant la souveraineté de l'Etat et fait surtout état du "droit d'association des collectivités locales"². Dès lors, ces dernières se voient reconnu le droit de développer des coopérations transfrontalières avec d'autres collectivités locales dans le cadre de la réalisation ou de la promotion d'intérêts communs, sous réserve du respect de la loi nationale et dans le cadre de leurs compétences propres.

¹ - Cf. Considérant n°5 du Règlement (CE) n°1082/2006.

² - Article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale : "Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun [...] Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats."

Cependant, on peut souligner en ce qui concerne le territoire qui servira d'exemple concret tout au long de cette étude, à savoir la frontière franco-espagnole, que cette Charte est en vigueur depuis 1989 en Espagne alors que la France, bien qu'ayant signé le texte dès son adoption en 1985, ne l'a pas ratifié à l'heure actuelle. Un projet de loi a pourtant été déposé en décembre 2004 afin de confirmer le droit d'association des collectivités locales posé par cette convention européenne et mettre ainsi un terme au décalage entre les deux législations, susceptible de freiner le développement de la coopération.

En fait, la véritable première impulsion en faveur de la coopération transfrontalière est donnée par le Conseil de l'Europe le 21 mai 1981 à Madrid avec l'ouverture à la signature de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales. Cette convention, considérée comme le véritable acte fondateur de la coopération transfrontalière en Europe, a notamment été ratifiée et mise en vigueur en France dès 1984 alors qu'il faudra attendre 1990 pour que l'Espagne fasse de même.

L'adoption de ce texte implique pour les Etats de "faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres parties contractantes"³. Les Etats doivent également veiller au bon fonctionnement de la coopération et s'engagent donc à limiter les difficultés juridiques ou techniques qui pourraient en entraver le développement.

En effet, l'objectif de la convention est de promouvoir des accords de coopération transfrontalière, définie comme "toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin"⁴. De ce fait, si les collectivités locales ont une vocation naturelle à prendre en charge la coopération transfrontalière, à travers notamment la capacité à signer des conventions, celle-ci doit exclusivement s'exercer le cadre de leurs compétences. De plus, les Etats peuvent soumettre la ratification de ce texte à une réserve : la subordination des relations transfrontalières à

³ - Article 1 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales : "Chaque Partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie."

⁴ - Article 2 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales

la conclusion d'accords interétatiques fixant le cadre et les limites de cette coopération. Ainsi par exemple, la France et l'Espagne ont souscrit à cette réserve, ce qui a conduit à la signature du Traité de Bayonne (cf. infra).

La Convention de Madrid a donc eu un impact important sur le développement de la coopération transfrontalière. Ce texte a d'abord permis une reconnaissance de ce phénomène coopératif des collectivités locales et lui a conféré une véritable légitimité au niveau international, qui est rapidement mise en valeur par la multiplication d'accords internationaux plus restreints entre Etats souhaitant développer la coopération transfrontalière.

Pourtant, si cette convention tend à "normaliser" un phénomène qui demeurerait encore marginal, elle comporte de nombreuses limites qui vont rendre obligatoire la création de nouveaux textes. Tout d'abord, l'article 2 de la Convention limite le champ d'action de la coopération au domaine strictement transfrontalier. De plus, les termes de la Convention-cadre européenne demeurent relativement vagues, en raison notamment des réticences des Etats à donner à leurs collectivités une trop large autonomie dans ce domaine. Ainsi, l'engagement des Etats à "faciliter et promouvoir la coopération" ne confère pas réellement aux collectivités infra-étatiques un droit à entreprendre des actions de coopération. Outre un contenu normatif minimal, la Convention ne comporte aucune disposition sur les modalités pratiques de la coopération transfrontalière puisqu'aucun outil n'est mis en place pour assurer l'encadrement juridique de cette coopération. Seuls des modèles d'accords, de statuts et de contrats sont présentés en annexe, mais ils ne représentent que des exemples de structures de coopération mis à disposition des Etats sans que ceux-ci aient l'obligation d'y recourir.

De ce fait, la portée opérationnelle sera apportée à ce texte par le premier protocole additionnel du 9 novembre 1995, dans le but, selon les termes du préambule d'"adapter et compléter la Convention-cadre à la réalité européenne" afin de développer la coopération transfrontalière des collectivités locales. Face au déficit juridique que subissent les actions de coopération transfrontalières, le Protocole constitue un apport substantiel puis qu'il reconnaît formellement aux collectivités le droit de conclure des accords de coopération transfrontalière dans le cadre de leur domaine de compétence et conformément à la législation nationale⁵. Ce principe, au

⁵ - Article 1 du Protocole additionnel de 1995 : "Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération

fondement du droit de la coopération des collectivités territoriales, se retrouvera d'ailleurs dans les différents textes juridiques postérieurs, et en particulier dans le Règlement n°1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale.

L'autre grand apport du Protocole n°1 à la Convention-cadre de Madrid concerne la structuration et la pérennisation des coopérations, grâce à la possibilité offerte aux collectivités de créer, par le biais d'accords de coopération transfrontalière, des organismes de coopération communs, dotés ou non de la personnalité juridique⁶ de droit public ou privé en fonction des tâches qu'il aura à accomplir. Bien que deux possibilités soient ouvertes quant à la définition de la personnalité juridique, l'essentiel des pays signataires vont se référer, pour plus de facilité et de clarté, au simple renvoi au droit de la Partie dans lequel l'organisme a son siège⁷. Ce choix correspond également au principe du renvoi au droit national instauré par le Protocole concernant le droit applicable pour régir la nature et les obligations de la structure commune de coopération ainsi que la mise en œuvre de ses actions.

Ce premier Protocole additionnel a été ratifié à ce jour par 17 Etats membres du Conseil de l'Europe (notamment la France), ce qui implique que les avancées qu'il comporte ne s'imposent pas de façon généralisée. Ce problème se pose avec autant d'acuité pour le second Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid ouvert à la signature le 5 mai 1998. Celui-ci n'est applicable qu'à 15 Etats alors qu'il apporte une nouvelle avancée pour la coopération. En effet, la pratique a montré que les relations de coopération hors du champ du transfrontalier de proximité se sont largement développées, notamment en raison de la mondialisation, ce qui implique la nécessité d'élaborer au niveau européen des normes susceptibles de régir ces nouvelles formes de coopération.

Malgré la crainte largement injustifiée des Etats de voir leurs collectivités utiliser ce type de relations pour développer un réseau parallèle de relations internationales et

transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question".

⁶ - Article 3 : "les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique"

⁷ - Article 4 : la personnalité juridique sera "définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège." Autre possibilité prévue par l'article 5 : considérer cette structure "un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord."

établir une sorte de "para-diplomatie"⁸, le principal apport de ce second protocole consiste à élargir le champ d'application de la Convention-cadre et du premier protocole additionnel à la coopération interterritoriale et non plus seulement transfrontalière. Ainsi, les collectivités dont les Etats ont ratifié ce protocole voient une amélioration de leur capacité à coopérer avec leurs homologues car cette forme de coopération, définie aux termes de l'article 1^{er} comme "toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines", englobe désormais la quasi-totalité des coopérations, bien que pour des raisons sémantiques, le terme de "coopération transfrontière ou transnationale" paraisse plus adapté.

Le Conseil de l'Europe a donc permis deux avancées fondamentales au niveau des principes de la coopération, à savoir la reconnaissance d'un droit européen de la coopération puis son développement opérationnel bien que ses normes soient contraintes par leur appartenance au droit international. Cela restreint en effet son impact sur les actions de coopération à trois niveaux : tous les Etats membres de l'Union Européenne ne sont pas liés par ces accords (à titre d'exemple, la France a ratifié le premier protocole additionnel alors que l'Espagne n'est liée qu'à la Convention-cadre), ce qui implique des inégalités dans le droit applicable au niveau des différentes frontières, et lorsqu'ils sont ratifiés, les effets juridiques de ces textes sont déterminés par l'ordre juridique interne de chaque Etat. Ces normes du Conseil de l'Europe ne sont donc pas à même de créer un cadre juridique européen uniforme, ce qui participe à limiter son effet concret sur la coopération, d'autant plus qu'il renvoie fréquemment aux ordres juridiques nationaux ou aux accords bilatéraux et plurinationaux mis en place par les Etats.

1.2 Les apports des traités bilatéraux pour la coopération transfrontalière

Parallèlement à l'activité du Conseil de l'Europe, les Etats membres de l'Union Européenne ont, pris, dès le milieu des années 1990, des engagements internationaux plus restreints, sous la forme d'accords-cadres bilatéraux ou plurilatéraux afin de développer la coopération des collectivités infra-étatiques frontalières. Il s'agissait de concrétiser et d'adapter les principes posés par la Convention-cadre de 1980 sur

⁸ - Stéphane PAQUIN, *Para-diplomatie et relations internationales*, Bruxelles, PIE – P. Lang, 2004

l'espace géographique plus restreint de chaque frontière, dans le but de rendre la coopération réellement opérationnelle sur les territoires frontaliers.

De ce fait, ces accords, bilatéraux pour la plupart, vont permettre, en tant qu'autre source juridique, de nombreuses avancées sur le plan normatif, en particulier en développant une distinction claire entre les Etats, chargés de fixer le cadre de la coopération des entités infra-étatiques, et les acteurs locaux, à qui incombent l'élaboration et la réalisation des projets de coopération dans la limite de leurs compétences et le respect du cadre juridique.

Mais c'est surtout avec le développement du concept de "structure de coopération" et des modalités concrètes de mise en œuvre de la coopération, que ces accords vont apporter une réelle contribution au processus de création d'un cadre juridique de la coopération des collectivités territoriales. Il convient de noter tout de même que la multiplicité de ces accords bilatéraux conduit à mettre en place des modalités très différentes de coopération en fonction de la volonté des Etats ou la configuration spécifique de chaque frontière.

Ainsi, trois modalités de coopération principales vont émerger de ces différents accords, dont certains principes et caractéristiques seront repris dans le Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale :

- une coopération fondée en droit par le biais d'une convention mais sans structure juridique propre,
- des actions de coopération visant à faire exécuter une tâche pour le compte de l'ensemble des partenaires, par un seul d'entre eux,
- une coopération régie par un organisme de coopération transfrontalière, forme la plus aboutie de coopération mais également la plus complexe.

En premier lieu, nombre des accords-cadres signés par les Etats membres font référence à cette possibilité de mettre en place un accord de coopération sans structure permanente à travers l'établissement d'une convention de coopération. Cette solution apparaît comme le plus simple du point de vue juridique et reprend en quelque sorte les propositions de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe qui prévoyait la signature d'"accords de coopération transfrontalière". Cependant, ce système de coopération souple ne permet pas de produire d'effet direct et n'engage que les collectivités qui l'ont conclu.

A ce propos, on peut évoquer le Traité de Bayonne, signé le 10 mars 1995 entre la France et l'Espagne, et qui présente deux avantages majeurs : il détermine un premier cadre juridique commun franco-espagnol pour tenter de pallier aux inégalités des différents statuts régionaux et donne un élan politique à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. Ce traité, qui s'applique à l'ensemble des collectivités locales frontalières (régions françaises et communautés autonomes espagnoles en particulier), pose le principe du droit des collectivités de passer des "conventions de coopération transfrontalière" sous réserve de prépondérance du droit interne de chaque collectivité, dans le respect des engagements internationaux français et espagnols et dans le cadre de leurs compétences⁹. L'objectif de ces conventions est de permettre "aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions"¹⁰.

Par contre, dans le Traité de Bayonne comme dans l'Accord de Karlsruhe passé en 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, certaines restrictions sont posées pour la première fois quant à l'objet matériel des coopérations. En effet, aucune convention ne peut avoir pour objet ni les pouvoirs de police ou de réglementation, ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'Etat¹¹. De même, le Traité de Valence signé entre l'Espagne et le Portugal le 3 octobre 2002 comprend une liste¹² des contenus possibles des conventions de coopération entre collectivités territoriales, qui reprend les mêmes limitations communément admises par les précédents traités.

En outre, le Traité de Bayonne¹³ met aussi en place une procédure souple et peu contraignante de coopération transfrontalière. En effet, selon les termes de l'article 7, "les collectivités territoriales peuvent créer des organes communs, sans personnalité juridique, pour étudier des questions d'intérêt mutuel, formuler des propositions de coopération [...] et encourager l'adoption par les collectivités territoriales des mesures nécessaires pour mettre en œuvre les solutions envisagées". Ainsi, on peut noter que tous ces instruments juridiques permettent le développement d'une modalité souple et

⁹ - Articles 1 et 2 du Traité de Bayonne

¹⁰ - Article 3 al.4 du Traité de Bayonne

¹¹ - Article 3 al. 6 du Traité de Bayonne et article 4.3 de l'Accord de Karlsruhe du 26 janvier 1996

¹² - Article 5 du Traité de Valence

¹³ - O. Tambou, *Le Traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-espagnole*, Revue Belge de droit international 98/2 p.538-598.

autonome de coopération transfrontalière, basée sur une simple convention passée entre les partenaires, sans avoir l'obligation de créer une structure permanente de coopération.

Une deuxième modalité de coopération, envisagée notamment par l'Accord de Karlsruhe et celui de Bruxelles, signé entre la Belgique et la France le 16 septembre 2002, consiste à élaborer une convention afin de confier l'exécution d'une tâche d'intérêt commun à l'un des partenaires. Il s'agit ici pour l'ensemble des partenaires de confier un mandat ou une délégation de service public à l'un d'entre eux ou à un organisme de coopération pour accomplir une tâche pour le compte de l'ensemble des partenaires et dans le respect du droit interne applicable à la convention. Cette solution, complexe sur le plan juridique, peut se révéler très efficace pour la gestion d'un projet situé précisément sur le territoire d'un des partenaires.

Enfin, la dernière possibilité de coopération prévue dans les traités bilatéraux et certainement la plus importante dans la pratique car la plus encadrée et structurée, correspond à la création d'un organisme spécifique de coopération transfrontalière. C'est la principale évolution prévue par les traités, qui correspond largement à l'objet du Règlement (CE) n°1082/2006 et qui, comme nous le verrons plus bas, répond aux objectifs de la Commission Européenne concernant la mise en œuvre de programmes de coopération transfrontalière.

Les différents traités, même s'ils sont nombreux à proposer le recours à de nouvelles structures pour développer la coopération entre collectivités infra-étatiques, offrent des solutions très différentes d'une frontière à l'autre. Ainsi, trois types d'organismes communs peuvent être créés aux frontières internes des Etats membres de l'Union Européenne en fonction du territoire et de l'accord qui s'y applique.

Le cas le plus facile mais aussi le plus limité en terme de possibilité de coopération consiste en la création d'une structure sans personnalité juridique, prévue dans l'ensemble des accords bilatéraux. La principale limitation de ce type de structure est qu'elles sont dans la plupart des cas dépourvue de capacité juridique et sont incapables de ce fait d'adopter des actes ayant une portée juridique obligatoire, aussi bien envers les partenaires, qu'envers des tiers.

Ces structures, souples et flexibles, peuvent néanmoins se révéler efficaces dans le lancement d'une coopération entre des partenaires qui n'ont que peu d'expérience de ce domaine. Les articles 9 de l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 et de l'Accord de Bruxelles du 18 septembre 2002 indiquent par exemple que ces

organismes "sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'études et de réflexion, des comités de coordination" peuvent "étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs définis".

Au-delà de cette structure de coopération, certains accords octroient également aux collectivités le droit d'adhérer à des organismes de coopération plus structurés juridiquement et dépendant du droit public ou privé selon les objectifs qui vont être fixés. Cette possibilité est d'ailleurs énoncée dans le Traité de Bayonne du 10 mars 1995 qui permet aux collectivités de participer à des organismes déjà existants ou bien de créer de nouveaux organismes afin de coordonner leurs décisions dans des domaines d'intérêt commun, de gérer des équipements ou des services publics.

Concernant les structures de coopération assujetties au droit privé, deux catégories sont ouvertes pour la coopération des collectivités. Ces dernières peuvent d'une part recourir à des organismes à but non lucratif, de type associatif, qui sont juridiquement souples ou à des structures privées de type commercial. Dans ce cas, la coopération doit être basée sur une activité économique telle que la gestion d'infrastructures... comme c'est le cas notamment en France avec la création des Sociétés d'Economie Mixte Locale (SEML), qui prévoit d'associer partenaires publics et privés ainsi que des collectivités étrangères.

Enfin, en matière de création ou de participation à des structures de droit public, les accords bilatéraux retiennent généralement la possibilité pour les collectivités de participer à des structures de coopération déjà existantes en droit interne. Cela peut, par exemple, s'apparenter à la création de Groupements d'Intérêt Public (GIP) dans le droit français ou de Consorcios sur le territoire espagnol. Si cette solution présente l'avantage de la sécurité juridique puisque les principes et modalités d'organisation et de fonctionnement de la structure sont connus, des nécessités d'adaptation de ces structures nationales aux réalités transfrontalières peuvent apparaître.

Dans l'optique de créer un organisme dont les caractéristiques répondent aux besoins spécifiques de la coopération sur une frontière déterminée, les traités les plus récents (Accords de Karlsruhe et Bruxelles) font référence à la création d'une structure juridique propre dotée de statuts élaborés par les membres partenaires : le Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT). Ces accords développent

par là même une idée fondamentalement novatrice, à savoir que la structure de coopération doit être fondée prioritairement dans la volonté commune de ses membres, au travers de ses statuts et non dans un droit national, principe qui sera d'ailleurs repris dans le règlement instituant le GECT.

Pourtant, si ces statuts définissent les caractéristiques de la nouvelle structure, il n'en reste pas moins que celle-ci doit être conforme, comme les autres types d'organismes de coopération, au droit interne. En effet, le "Groupement Local de Coopération Transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège."¹⁴ Outre que la coopération est donc strictement réservée aux collectivités locales et ne permet pas la participation d'une pluralité d'acteurs, ce renvoi au droit national, applicable à l'ensemble des structures juridiques de coopération évoquées dans les accords-cadres bilatéraux, induit une inégalité en droit entre les partenaires car au moins une des parties est contrainte d'évoluer dans le droit de l'Etat voisin, ce qui peut impliquer des difficultés et décourager certaines initiatives.

Ainsi, le droit international incarné par les conventions du Conseil de l'Europe puis les traités et accords bilatéraux et plurilatéraux, a certes permis nombre d'avancées dans le champ de la coopération transfrontalière des collectivités infra-étatiques mais se révèle incapable d'apporter un cadre juridique européen puisque son application demeure inégale sur le territoire et implique des écarts de traitement sur les différentes frontières. Au contraire, les caractéristiques du droit communautaire vont lui permettre de pallier en partie ces limites et d'accélérer le processus en faveur de la coopération des entités infra-étatiques.

2. Les outils communautaires au service de la coopération des collectivités territoriales

Avant d'aborder les avancées permises par le droit communautaire dès le milieu des années 1970, il convient de préciser que l'Union européenne a également appuyé le processus de coopération des collectivités infra-étatiques d'un point de vue

¹⁴ - Article 11 des Accords de Karlsruhe du 26 janvier 1996 et de Bruxelles du 12 septembre 2002

institutionnel mais un peu plus tardivement, à cause notamment des réticences étatiques à voir la Communauté empiéter sur leur libre choix d'organisation administrative du territoire.

L'infléchissement débute en 1986 avec la création d'une Assemblée des Régions d'Europe qui témoigne du désir de ces dernières d'obtenir une reconnaissance de leur statut au niveau européen. Suite à cela, un Conseil consultatif des collectivités régionales et locales sera institué tandis que le Parlement européen plaide en faveur d'une participation croissante des collectivités infra-étatiques et des régions en particulier à la coopération transfrontalière. En effet, la prise en compte des collectivités et des interdépendances susceptibles d'être créées par la coopération transfrontalière recèlent de nombreuses opportunités pour la construction européenne et recourent les objectifs posés par l'Union. Cette coopération est par exemple un facteur important d'intégration économique, de cohésion sociale et culturelle car elle tend à gommer les "effets frontière".

De ce fait, un début de reconnaissance de l'action des collectivités infra-étatiques au niveau juridique sera consacré par le Traité de Maastricht du 7 février 1992 qui promeut le principe de subsidiarité, autrement dit le principe selon lequel les décisions seront prises le plus près possible des citoyens. Dans le cadre d'une conception très intégratrice du modèle européen, ce traité accorde de plus, une existence propre à ces collectivités aux régions, en tant que "régions naturelles" formant un espace cohérent de développement, par le biais de la création en 1994 du Comité des Régions, organe consultatif dont le rôle ne va cesser de s'accroître. C'est d'ailleurs avec lui que va apparaître le concept de "coopération transfrontière" dans le Traité des Communautés Européennes, dit Traité de Rome de 1957, puisque la modification de l'article 265 de ce traité effectuée à Amsterdam en 1999 précise : "le Comité des régions est consulté par le Conseil ou la Commission dans les cas prévus au présent traité et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière [...]".

Mais au-delà de cette prise en charge institutionnelle de la coopération des collectivités territoriales, valorisée car elle conforte les objectifs européens à trois niveaux :

- au niveau politique par sa contribution à l'intégration européenne et à la réduction des inégalités territoriales,

- au niveau institutionnel par la mise en place d'un partenariat plus proche des citoyens,

- au niveau économique par la création d'infrastructures communes,

l'appui communautaire aux initiatives de coopération transfrontalière a d'abord été rendu opérationnel par le droit communautaire et la mobilisation de ressources financières.

En effet, contrairement au droit international, le droit communautaire est doté de procédures plus efficaces pour l'adoption des actes et produit des effets obligatoires sur le territoire de l'Union Européenne. Cependant, l'édiction des normes doit se faire sur la base d'une compétence attribuée à la Communauté par le Traité, ce qui n'est pas véritablement le cas de la coopération transfrontalière ou territoriale. De ce fait, le droit communautaire s'est d'abord attaché à développer la coopération par le biais de mécanismes d'incitation et la mobilisation de ressources financières plus que par une approche véritablement normative.

2.1 L'apport du droit communautaire à la constitution d'un cadre juridique de la coopération

Les premières interventions de la Communauté européenne en faveur de la coopération transfrontalière apparaissent avec la mise en place d'une politique de développement régional centrée sur l'objectif de la cohésion économique et sociale des territoires européens. Ainsi, la création en 1975 du Fonds européen de Développement Régional (FEDER) insiste sur l'importance de prendre en compte "le caractère frontalier de l'investissement"¹⁵ dans les conditions d'octroi d'aides financières de ce fonds.

Puis l'insertion dans l'Acte unique européen en 1986, d'un nouveau titre au sein du Traité de Rome, relatif à la cohésion économique et sociale, va permettre de créer une véritable politique régionale communautaire, de laquelle découlera en 1990 la création du Programme d'Initiative Communautaire, Interreg. Ce programme, dont l'objectif est d'"aider à la fois les zones frontalières intérieures et extérieures de la Communauté à surmonter les problèmes spécifiques en matière de développement découlant de leur isolement relatif dans les économies nationales et dans la

¹⁵ - Article 5 du Règlement (CEE) n°724/75 du 18 mars 1975 portant création du FEDER

Communauté dans son ensemble"¹⁶, peut être considéré comme un véritable pas en avant pour l'impulsion de la coopération transfrontalière des collectivités infra-étatiques. En effet, il définit trois objectifs prioritaires d'action, qui recourent largement les besoins des bénéficiaires des subventions et visent à éviter que les frontières nationales ne soient un obstacle au développement équilibré et à l'intégration du territoire européen. Pour ce faire, le programme Interreg mise sur :

- la programmation et la mise en œuvre conjointe des programmes transfrontaliers,
- l'introduction de mesures visant à améliorer le flux d'informations de part et d'autre des frontières,
- la mise en place de structures institutionnelles et administratives communes pour soutenir et encourager la coopération¹⁷.

La Commission, privée de son rôle normatif du fait de l'absence d'une base juridique dans les traités, joue tout de même un rôle incitatif important en faveur de la création de structures de coopération transfrontalières. La suite du programme pour la période 1994-2000, Interreg II, fera d'ailleurs sa priorité de la création de structures communes comme le souligne une communication de la Commission¹⁸ : "Dans l'octroi de l'aide communautaire aux zones frontalières au titre de la présente initiative, la Commission accordera la priorité aux propositions faites en coopération avec les autorités régionales et locales dans les zones frontalières et, dans les zones frontalières intérieures, à celles qui comportent la création ou le développement de structures institutionnelles ou administratives partagées destinées à élargir et approfondir la coopération transfrontalière entre institutions publiques, organisations privées et organismes volontaires. Dans la mesure du possible, ces structures institutionnelles ou administratives partagées devraient être compétentes pour mettre en œuvre des projets élaborés conjointement en faisant appel à leurs propres ressources". Cela témoigne de l'incitation développée par les institutions européennes pour mener les entités infra-étatiques à créer un organisme commun sous forme d'autorité de gestion unique pour administrer les programmes de coopération transfrontalière.

Cette priorité correspond largement au Groupement Européen de Coopération transfrontalière, qui s'inspirera également d'un autre apport d'Interreg II :

¹⁶ - Communication C(90) n°1562/3 du 25 juillet 1990

¹⁷ - Ibid

¹⁸ - Communication C(94) n°180/13 du 1^{er} juillet 1994

l'élargissement du champ d'action de la coopération des collectivités territoriales. En effet, Interreg II met en place un second volet de coopération relatif aux réseaux énergétiques (qui ne sera pas reconduit en 2000) ainsi qu'un volet C qui concerne la "coopération transnationale" et se fonde sur les mêmes modalités que le volet A, notamment la priorité donnée à la constitution de "structures partagées", bien que le cadre d'action soit plus large.

Ce dépassement du cadre transfrontalier sera maintenu et amplifié par Interreg III durant la période 2000-2006. Doté d'un budget légèrement supérieur à 5,5 milliards d'euros, son objectif affiché est de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en favorisant la coopération transfrontalière (volet A doté d'une part substantielle des ressources apportées par le FEDER), transnationale (volet B) et interrégionale (volet C) ainsi que le développement équilibré du territoire. Cette génération de Programme d'Initiatives Communautaire a connu un vrai succès avec le développement de milliers de projets de coopération sur les différentes frontières internes de l'Union Européenne et a abouti à un changement dans la vision et la pratique de la coopération des collectivités infra-étatiques. En effet, le développement de ces instruments financiers européens (FEDER, programmes Interreg...) a permis de passer "d'une coopération affective et idéologique à une coopération effective et revendicative"¹⁹, grâce à la confrontation de pratiques, de culture administrative et de contexte institutionnel différents.

2.2 Le développement d'instruments financiers européens en faveur de la coopération

Parallèlement au rôle incitatif joué indirectement par le droit communautaire par le biais des instruments financiers, le contexte des années 1980 est à l'approfondissement de la construction européenne et va conduire les institutions, en particulier la Commission, à élaborer des outils de droit européen afin faciliter la réalisation de ses objectifs. En effet, avec le processus de réalisation concrète du marché unique et les nouvelles opportunités qui s'ouvrent au niveau européen, un nouvel instrument de droit communautaire est créé par le Règlement (CEE) n°2137/85 du 25 juillet 1985 : le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE). Cet instrument vise en fait à permettre que les "personnes physiques, sociétés et autres

¹⁹ - Jean Lavie, Responsable de l'Observatoire transfrontalier de l'emploi

entités juridiques puissent effectivement coopérer par-delà les frontières"²⁰ dans le contexte du marché unique. Il a donc pour objet de favoriser la coopération au-delà des frontières des personnes et des entreprises, dans un but de strict développement d'une activité économique et pour pallier les difficultés juridiques auxquelles elles peuvent être confrontées.

De plus, le GEIE est une structure de droit privé ouverte "aux autres entités juridiques de droit public ou privé, constituées en conformité avec la législation d'un État membre, qui ont leur siège statutaire et leur administration centrale dans la Communauté, et aux personnes physiques"²¹ ; de ce fait, il paraît pouvoir convenir à la coopération transfrontalières des collectivités. Cependant, son but est seulement de "faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci"²². Cet article, déjà restrictif quant aux missions du groupement, paraît de plus peu adapté aux besoins en termes de coopération des collectivités territoriales qui ne poursuivent généralement pas un but économique direct.

En pratique, au début des années 1990, une interprétation large du règlement a permis aux collectivités territoriales de constituer des GEIE à vocation transfrontalière mais ce type de coopération a été choisi par défaut car le recours à cet organisme est soumis au respect de critères restrictifs. La justification par l'intérêt local de la participation des collectivités ou encore l'adéquation entre les missions du GEIE et les compétences propres des collectivités, contraignent fortement l'utilisation de cette structure pour les entités infra-étatiques. Enfin, une dernière raison explique le faible recours à cette structure de coopération transfrontalière : le GEIE est doté de la capacité juridique d'agir mais la reconnaissance d'une personnalité juridique propre n'est pas nécessaire²³.

Ainsi, le droit communautaire a indéniablement encouragé le développement de la coopération des collectivités territoriales grâce à l'instauration de divers types

²⁰ - Règlement (CEE) n°2137/85 du 25 juillet 1985

²¹ - Article 4 du Règlement (CEE) n°2137/85 du 25 juillet 1985

²² - Article 3 du Règlement (CEE) n°2137/85 du 25 juillet 1985

²³ - Article 1er du Règlement (CEE) n°2137/85 : "le groupement ainsi constitué a la capacité, en son propre nom, d'être titulaire de droits et d'obligations de toute nature, de passer des contrats ou d'accomplir d'autres actes juridiques et d'ester en justice" mais "les Etats membres déterminent si les groupements immatriculés à leur registres [...] ont ou non la personnalité juridique."

d'instruments, notamment les fonds structurels européens, mais il n'en reste pas moins que les structures mises en place au niveau communautaire n'étaient pas spécifiquement conçus pour gérer une telle coopération. Elles n'ont donc eu qu'un effet limité sur la coopération des collectivités locales bien que le succès relatif du Groupement Européen d'Intérêt Economique ait témoigné de l'importance de créer un instrument communautaire permettant d'établir des structures juridiques transcendant les cadres nationaux.

II. L'émergence d'un nouveau concept adapté au contexte européen actuel

1. La nécessité d'un changement de posture vis-à-vis de la coopération

Malgré les tentatives mises en œuvre depuis 1975 au niveau européen pour favoriser la coopération des collectivités territoriales, le succès de ces démarches demeure très relatif, du fait des défaillances présentées par le droit communautaire en terme de sécurité juridique et de capacité à garantir une égalité entre les partenaires de la coopération transfrontalière. De nombreuses contraintes restent prégnantes et handicapent l'action des collectivités, susceptibles de créer un blocage de la dynamique coopératrice.

1.1 Le maintien d'une double limite au développement de la coopération

La principale difficulté à laquelle se heurtent les entités infra-étatiques dans leurs démarches de coopération plus ou institutionnalisées est la diversité des instruments de coopération qui existent au niveau européen. En effet, un outil a été mis en place au niveau communautaire, le GEIE, bien que sa mission première n'en fasse pas un outil très adapté à la coopération, mais d'autres outils plus spécifiques ont également été créés par les accords bilatéraux voire les législations nationales des Etats membres. Or ces outils ne sont généralement valables sur un territoire ou une frontière précise : on peut citer notamment le Groupement Local de Coopération Transfrontalière à la frontière franco-allemande et franco-belge, le Groupement

d'Intérêt Public en France ou le Consorcio de droit espagnol, qui autorisent tous deux la participation de collectivités étrangères dans leur structure, ou encore le district européen...

De ce fait, la multiplicité de ces instruments comme l'imbrication des différents niveaux juridiques desquels ils dépendent, contribue à brouiller les pistes et nuisent à la visibilité des actions de coopération des collectivités territoriales. En interne d'abord, c'est-à-dire dans le cas des collectivités elles-mêmes, cela rend difficile la connaissance de toutes les structures auxquelles elles peuvent avoir recours et les caractéristiques spécifiques qu'elles offrent pour répondre aux besoins de coopération, ce qui tend à limiter la capacité des collectivités à effectuer un choix optimal dans la construction et la structuration de leur coopération. Vis-à-vis des citoyens, en externe, cette complexité juridique empêche de constituer une politique de coopération homogène et claire et interdit en quelque sorte aux projets de coopération d'avoir la lisibilité nécessaire pour remporter l'adhésion des citoyens. Cet état de fait va, de plus, à l'encontre des préconisations de l'Union Européenne concernant le principe de subsidiarité et la participation citoyenne au travers des nouveaux modes de gouvernance, puisqu'il contribue d'une certaine manière, à éloigner la conception et la réalisation de l'action publique des citoyens. Ainsi, la prise en compte de ces contraintes sera une des raisons qui vont conduire les institutions européennes à élaborer, dès 2004, un instrument unique de coopération, le Groupement Européen de Coopération Territoriale, dans le but de faciliter et de simplifier l'accès des collectivités à une structure juridique commune de coopération dans l'espace européen.

D'autre part, nonobstant les évaluations successives des trois générations de Programmes d'Initiative Communautaire Interreg qui font apparaître un bilan positif des aides financières concernant leur impact sur la coopération et leur contribution à la politique européenne de cohésion économique et sociale, il apparaît que les instruments d'incitation financières mis à disposition par les fonds structurels se révèlent insuffisants pour atteindre les objectifs de l'Union. En effet, si la priorité d'Interreg I et Interreg II vise "la mise en place de structures institutionnelles et administratives communes ou partagées"²⁴ pour soutenir les actions de coopération transfrontalière, les moyens juridiques sont déficitaires. De ce fait, l'octroi des financements communautaires ne correspond pas forcément à la réalisation d'actions ou de projets transfrontaliers. Au contraire, en pratique, "peu de dépenses concernent

²⁴ - JO n° C215/4 du 30 août 1990 et JO n°C180/61 du 1^{er} juillet 1994

directement des mesures de coopération transfrontalières. La majeure partie regroupe des mesures situées de l'un ou de l'autre côté de la frontière et qui sont souvent réalisées sans aucune coopération interrégionale"²⁵. Au vu des progrès qui doivent être réalisés pour renforcer l'existence d'un véritable partenariat transfrontalier et du fait de l'absence d'un instrument juridique adapté à l'institution et le fonctionnement de structures communes de coopération, le programme Interreg III s'avère moins ambitieux que les précédents concernant la création de structures transfrontalières. Pourtant, la prise de conscience de ce décalage entre les ambitions de la politique de cohésion économique et sociale et la réalité concrète des actions de coopération mises en œuvre sera également à l'origine du processus d'adoption du Règlement instituant le GECT.

Ainsi, le développement de la coopération entre entités infra-nationales se heurte à des obstacles à la fois juridiques mais aussi pratiques, qui justifie la nécessité d'élaborer un nouveau cadre juridique européen, d'autant plus que le contexte européen à l'orée des années 2000 connaît un véritable bouleversement.

1.2 Un contexte européen très évolutif

En 2004, l'Union Européenne a connu un élargissement d'une ampleur sans précédent, avec l'entrée de 10 nouveaux Etats membres. Avec cet élargissement à l'Est, un véritable défi est lancé à la politique économique et sociale dont le but est de lutter contre les disparités économiques et sociales afin "réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées" par le biais de la coordination des différents fonds structurels européens (Fonds de Cohésion, Fonds Social européen, Fonds Européen de Développement Régional). Or, si la politique de cohésion européenne s'est développée dans la continuité entre 1990 et 2004, l'élargissement participe à modifier considérablement la structure territoriale et organisationnelle de l'Union et impose une révision en profondeur de cette politique structurelle à un double niveau.

D'abord, le rattrapage en terme de développement que doivent effectuer les nouveaux membres implique un coût élevé de l'élargissement, lequel se heurte à la complexité de l'allocation des fonds structurels et conduit donc les institutions européennes à revoir leurs modalités d'intervention pour la nouvelle période de

²⁵ - Rapport annuel de la Cour des Comptes européenne relatif à l'exercice 1994, JO n° C 303/116 du 14 novembre 1995

programmation 2007-2013. Il s'agit non seulement de recentrer les actions européennes sur un nombre limité de priorités mais également de refonder les critères d'allocation des ressources, afin de garantir une distribution géographiquement équilibrée des fonds européens et d'éviter un glissement intégral des fonds vers les nouveaux entrants.

En second lieu, l'entrée de ces dix nouveaux Etats en 2004 puis de deux supplémentaires au 1^{er} janvier 2007, est un facteur important d'accroissement des écarts de développement entre les Etats membres de l'Union, susceptible de créer par là même des déséquilibres territoriaux, en particulier au niveau des frontières internes de l'Union. De ce fait, apparaît l'intérêt d'axer une des conditions d'allocation des fonds structurels sur le caractère transfrontalier des projets, qui s'avère être un critère non discriminatoire et qui permet surtout, par le biais de la coopération des entités infra-étatiques, de réduire les désavantages liés à l'"effet-frontière". En effet, sur le terrain, les collectivités cherchent à structurer leurs actions de coopération et tendent à la présenter comme une véritable politique publique prospective. Celle-ci participe à la mise en œuvre d'un processus d'"intégration horizontale"²⁶, dépassant le cadre strictement national en faveur d'un aménagement du territoire transfrontalier. En effet, la coopération est déjà, selon la Commission, "un élément essentiel de la politique de cohésion de l'Union Européenne"²⁷ et va passer progressivement de la situation "d'activité marginale, c'est-à-dire accomplie aux marges de l'action publique par certaines collectivités territoriales dont l'étendue des activités nécessaires à la satisfaction des demandes des individus ne correspondait pas avec l'aire géographique et institutionnelle au sein de laquelle elles pouvaient exercer leurs compétences, au champ commun de l'exercice des compétences des collectivités infra-étatiques, tout en restant soumise à des contraintes très particulières"²⁸.

Ainsi, c'est au vu des contraintes opposées à la coopération des collectivités infra-étatiques et des nouveaux défis que l'Union Européenne doit à court terme relever, que vont se développer les premiers travaux relatifs à la nouvelle période de programmation 2007-2013 et à l'élaboration du nouvel instrument de coopération, le Groupement Européen de Coopération Territoriale.

²⁶ - N. Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, PIE Peter Lang, 2005, 304 p

²⁷ - Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, *Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération*, Commission Européenne, 2004

²⁸ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

2. Le processus d'élaboration du Règlement n°1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale

Les travaux des institutions européennes, et particulièrement de la Commission, vont donc débuter dès 2004 dans le contexte particulier de l'élargissement et dans le but de faire le bilan de la période 2000-2006 afin de préparer la nouvelle période de programmation 2007-2013.

2.1 Un nouveau cadre de travail : la période 2007-2013

Concernant la politique de cohésion économique et sociale et notamment l'appui à la coopération, la nouvelle période est porteuse de grands bouleversements, tant au niveau matériel que financiers. Tout d'abord, il faut noter que cette politique régionale dans son ensemble est incluse aux côtés du thème de la compétitivité des entreprises et de l'industrie au sein du premier poste budgétaire de l'Union : la "croissance durable" qui dispose de 44,1 % du budget total de l'Union pour la période.

Cette politique régionale était, durant la période 2000-2006, composée de trois objectifs :

- Objectif 1 : promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement
- Objectif 2 : reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle
- Objectif 3 : développement des ressources humaines et de quatre Programmes d'Initiative Communautaire :
 - Interreg III destiné à la coopération sur les trois volets transfrontalier, transnational et interrégional
 - Urban II en faveur du développement des villes en crise
 - Leader + en faveur du développement rural
 - Equal destiné à la lutte contre les discriminations dans le monde du travail.

Pour les raisons détaillées précédemment concernant les nouveaux défis auxquels doit faire face l'Union Européenne, un recentrage a été mis en place par la Commission pour la période 2007-2013 afin de rendre cette politique régionale plus efficace et pour ajuster l'allocation des 307,95 milliards d'euros des fonds structurels aux besoins réels des acteurs. De ce fait, les trois objectifs en vigueur dans la période

précédente vont être refondus ainsi que les Programmes d'Initiative Communautaire pour faire place à trois nouveaux objectifs prioritaires :

- Objectif "Convergence", doté d'un budget de 251,1 milliards d'euros, dont le but est d'améliorer les conditions et les facteurs de croissance pour les régions les moins développées (une centaine de régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire)
- Objectif "Compétitivité régionale et emploi", doté de 49,1 milliards d'euros, qui concerne 168 régions européennes et vise à renforcer l'attractivité des régions par le développement de la compétitivité et de l'emploi
- Objectif "Coopération territoriale européenne", doté d'un budget de 7,75 milliards d'euros, a pour but de renforcer la coopération et concerne l'ensemble du territoire européen.

Cet objectif, fruit du bilan essentiellement positif des programmes Interreg, est un véritable bouleversement pour la coopération des entités infra-étatiques, qui se voit enfin reconnue une véritable place au sein des politiques européennes. En effet, la coopération passe donc d'un simple programme à un objectif à part entière de la politique régionale européenne, ce qui lui confère donc un poids important et lui assure une impulsion forte de la part des institutions européennes. De plus, l'objectif "Coopération territoriale européenne" conserve la déclinaison en trois volets opérée dans le programme Interreg III : le volet "coopération transfrontalière", le volet "coopération transnationale" et le volet "coopération interrégionale". Mais c'est surtout en terme de soutien financier de la Communauté aux projets de coopération que de notables avancées se sont produites car cet objectif est désormais doté d'un budget conséquent de 7,75 milliards d'euros, dont 73,86 % sont destinés à la coopération transfrontalière. Cela représente une augmentation de près de 1,6 milliards euros, ce qui conforte la position privilégiée de ce type de coopération, suivie de la coopération transnationale dotée de 20,95 % ressources de cet objectif tandis que la coopération interrégionale se contente des 5,19 % restants.

C'est dans ce contexte d'intensification de la coopération et de promotion d'une intégration plus forte du territoire de l'Union Européenne dans un esprit de développement équilibré et durable, que la Commission annonce son "intention de proposer un nouvel instrument juridique"²⁹.

²⁹ - Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, *Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération*, Commission Européenne, 2004

2.2 Les travaux préparatoires du Règlement et son adoption le 5 juillet 2006

L'instrument proposé par la Commission sera "une structure de coopération européenne, afin de permettre aux États membres, aux régions et aux autorités locales de faire face, tant dans le cadre des programmes communautaires qu'en dehors de ceux-ci, aux problèmes juridiques et administratifs traditionnellement rencontrés dans la gestion des programmes et projets transfrontaliers"³⁰. On peut également souligner que ce nouvel outil va être conçu pour faire partie des nouveaux systèmes de gouvernance prônés trois ans plus tôt dans le livre blanc sur la gouvernance européenne³¹.

Cependant, une première question va se poser quant à la base juridique à donner à cet outil. En effet, en droit communautaire, la création d'un acte juridique, en l'occurrence le Règlement qui va instituer ce nouvel outil, est subordonnée à l'existence d'une base légale conformément au principe de légalité. De plus, la Communauté est soumise au principe d'attribution des compétences et ne dispose pas d'une compétence générale, comme le souligne le Traité des Communautés Européennes : "la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité"³². Dans ce cas, la seule référence faite à la coopération concerne l'obligation de consulter le Comité des Régions pour les "cas qui ont trait à la coopération transfrontière"³³. Si cette incise reconnaît explicitement la légitimité du Comité des Régions à agir dans ce domaine, elle ne reconnaît pas en tant que telle l'importance de la coopération dans le traité ni la possibilité de développer un cadre juridique adapté et ne peut donc en aucune manière pas servir de base juridique à l'action communautaire.

Par contre, les dispositions relatives aux règles d'attribution des compétences contenues dans les articles 235 et 94 du traité communautaire seraient susceptibles de constituer le fondement légal du nouveau règlement. Dans le premier cas, il est prévu que "si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le

³⁰ - Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, *Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération*, Commission Européenne, 2004

³¹ - Livre blanc sur la gouvernance européenne du 25 juillet 2001

³² - Article 5 al. 1 du Traité des Communautés Européennes

³³ - Incise ajoutée à l'article 265 du TCE par la révision du traité à Amsterdam en 1997

présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées". Outre le fait que ces dispositions concerne le marché intérieur ce qui n'est pas forcément l'objet du futur instrument de coopération, elles contiennent deux limites importantes pour son utilisation : d'une part le caractère subsidiaire du recours à cette disposition et d'autre part, le rôle moindre du Parlement européen qui n'est que consulté.

Quant aux articles 94 et suivants, ils confèrent certes une large compétence au Conseil et au Parlement pour arrêter des directives ou des mesures "relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur"³⁴. Cependant, dans la plupart des cas, la création du futur Groupement de Coopération n'est pas directement liée à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur, ce qui restreint le recours à ces dispositions, d'autant plus que une quelconque harmonisation des législations nationales n'est pas non plus abordée par les travaux sur le nouvel outil.

Face à l'impossibilité de trouver une base juridique solide dans les dispositions générales d'attribution des compétences, les recherches vont se tourner vers les dispositions relatives aux compétences spécifiques de la Communauté dans le domaine de la politique de cohésion économique et sociale. Ainsi, suivant la logique fonctionnelle propre aux institutions européennes, c'est l'article 159 alinéa 3 du Traité des Communautés Européennes qui constituera la base juridique du règlement instituant le GECT. En effet, celui-ci stipule que "si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds [structurels], et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de la Communauté, ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 [co-décision avec le Parlement] et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions". Ces dispositions permettent donc d'instituer une structure juridique communautaire sans toutefois dépasser le cadre de la politique de cohésion ni fixer un cadre général de la coopération territoriale puisqu'il n'existe aucune base juridique adéquate pour créer un instrument unique d'encadrement.

Par ailleurs, l'article 159 comporte un autre avantage : la procédure de co-décision du Conseil et du Parlement Européen ainsi que la consultation obligatoire du

³⁴ - Article 95 du TCE

Comité des Régions, ce qui permettra à ces deux dernières institutions de jouer un rôle important dans le processus d'élaboration et d'adoption du règlement instituant le GECT.

De ce fait, suite au choix d'utiliser l'article 159 du TCE comme base juridique, le processus d'adoption du nouveau règlement débute donc avec le projet initial de règlement proposé par la Commission le 14 juillet 2004. Tout d'abord, on peut noter que son adoption a été très rapide, seulement deux ans après la première proposition de la Commission, ce qui témoigne de l'intérêt porté à ce projet par les institutions européennes dans leur ensemble.

Le contenu de la première proposition de la Commission est cependant assez modeste : il se compose de 15 considérants et de 9 articles et ne contient de ce fait que "peu de dispositions de droit matériel, ce qui en rend très vraisemblablement le contenu moins controversable"³⁵. Cela dit, certaines demandes et de nouvelles propositions émanant du Comité des Régions et du Parlement Européen, vont être prises en compte par la Commission dans sa version révisée du règlement qui sera définitivement adoptée le 5 juillet 2006.

Deux apports seront principalement apportés à la proposition initiale. D'abord, l'utilisation de cet instrument pour mener ou gérer des projets et des programmes de "coopération territoriale". En effet, le projet initial prévoyait la création d'un "Groupement Européen de Coopération Transfrontalière", qui s'expliquait par l'importance des réalisations concrètes dans ce domaine mais également le montant substantiel des fonds structurels qui y est consacré d'où le besoin d'une structure juridique spécifique. Cependant, le Comité des Régions insiste sur la nécessité de l'élargir à la "coopération transeuropéenne ou territoriale", c'est-à-dire non seulement la coopération transfrontalière mais aussi la coopération transnationale et interrégionale, ce qui a d'ailleurs pour avantage de correspondre à l'Objectif 3 de la nouvelle période de programmation des fonds structurels 2007-2013.

D'autre part, la proposition initiale de la Commission précisait que le GECT "peut être composé d'États membres et de collectivités régionales et locales ou d'autres organismes publics locaux"³⁶, et contenait peu de dispositions relatives au contrôle de la participation d'entités infra-étatiques puisque, selon cette optique, les Etats pouvait facilement opérer ce contrôle par leur présence dans la structure. Or,

³⁵ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

³⁶ - Proposition initiale de la Commission Européenne du 14 juillet 2004 : COM (2004) 496 final

sans remettre en cause la participation éventuelle des Etats à la nouvelle structure qui constitue sans conteste une avancée considérable, le Parlement et le Comité des Régions plaident en faveur de l'ouverture de cette structure aux collectivités territoriales sans intervention des Etats membres. Cette requête, qui rejoint les expériences existantes de structuration juridique de la coopération, a été acceptée et ajoutée au texte définitif, ainsi que des amendements sur les procédures décisionnelles du GECT, sur la responsabilité de ses membres, les modalités d'adoption des statuts ou de contrôle des actes du GECT.

Par ailleurs, il faut noter, ce qui concerne le processus d'adoption de ce règlement, qu'il a été négocié parallèlement aux négociations portant sur la programmation budgétaire 2007-2013 et se trouve de ce fait en lien étroit avec les Règlements relatifs aux fonds structurels européens, en particulier le Règlement (CE) n° 1983/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion ainsi que le Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional. En effet, l'objectif poursuivi par la création du nouvel instrument qu'est le GECT est la structuration de la coopération territoriale sans impliquer d'engagements financiers pour la Communauté, ce qui crée donc un lien étroit entre ce règlement et les règlements relatifs aux fonds structurels qui eux, déterminent les ressources allouées à la coopération territoriale et les modalités de réalisation de cette coopération.

Pourtant, bien qu'il ait été, à juste titre, adopté quasiment en même temps que les autres règlements relatifs aux fonds structurels, le Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale diffère sur plusieurs points de ces autres règlements. Si ces derniers sont liés aux programmations budgétaires pluriannuelles de la Communauté et voient de ce fait leurs effets limités dans le temps, le Règlement relatif au GECT déroge à cette règle. En effet, il n'engage aucun financement pour la Communauté et puisqu'il n'est pas en tant que tel un règlement relatif aux fonds structurels, il ne peut être astreint à cette limite inhérente à la programmation budgétaire ; de plus, lui infliger une limite de la validité de ses effets dans le temps rendrait impossible la réalisation de son objectif premier : la structuration de la coopération par le biais d'entités juridiques pérennes.

Ainsi, le Règlement instituant le Groupement Européen de Coopération Territoriale apparaît comme le fruit d'un long processus, encore inachevé de

construction d'un droit européen de la coopération. Si son adoption rapide pourra être à la source de certaines lacunes dans les années à venir, une clause de révision de ce règlement est prévue pour 2011, et il est probable que les caractéristiques dont il est doté contribuent également à limiter ces imperfections initiales et à en faire un instrument juridique de premier plan au niveau européen, capable de soutenir et dynamiser la coopération territoriale.

Deuxième partie

L'aboutissement, la création d'un instrument exclusivement dédié à la coopération, le Groupement Européen de Coopération Territoriale

L'adoption du Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale le 5 juillet 2006 et sa parution au Journal Officiel des Communautés Européennes, le 31 juillet 2006, marque un tournant dans la politique régionale européenne. En effet, ce Groupement est le premier instrument de droit communautaire créé spécialement pour structurer et dynamiser la coopération dans l'espace européen, en particulier au niveau des entités infra-étatiques. Outre le fait que la coopération, longtemps restée un phénomène marginal, acquiert par ce biais une reconnaissance de son importance et une nouvelle légitimité, la création de cet outil par le droit communautaire n'est pas anodine et crée de nouveaux enjeux juridiques, tant au niveau communautaire que national. Mais c'est surtout le contenu même du règlement, qui présente les éléments constitutifs du GECT oscillants entre continuité et innovations fondamentales, qui est porteur de grandes espérances pour la structuration de la coopération.

I. Les enjeux de l'application du Règlement (CE) n°1082/2006 du 31 juillet 2006

1. La prépondérance du droit européen sur les droits nationaux

Le choix d'instituer le Groupement Européen de Coopération Territoriale par le biais du droit communautaire n'est pas indifférent juridiquement parlant et représente une avancée considérable pour la structuration de la coopération. En effet, le droit communautaire possède un avantage majeur sur le droit national et même sur le droit international : il garantit à ses actes une applicabilité directe et un effet uniforme sur l'ensemble du territoire européen. Alors que la portée des normes internationales est déterminée par chaque ordre juridique national, pour ce qui est des normes communautaires, leurs

effets juridiques en droit interne des Etats membres est déterminé par la juridiction communautaire, d'où son effet uniforme³⁷. Ce principe permet ainsi une homogénéité des normes au niveau communautaire, et en matière de coopération, tend à réduire les inégalités juridiques entre les partenaires, ce qui lui assure une meilleure efficacité. Dans ce cadre, la référence au caractère facultatif du GECT³⁸ doit être comprise comme une marge de manœuvre accordée aux Etats membres mais ne remet en aucun cas en cause le principe général d'effet uniforme des dispositions du Règlement.

1.1 Le principe d'application directe du règlement communautaire

En premier lieu, le fait de recourir à l'élaboration d'un règlement pour instituer le GECT lui garantit un effet direct sur le territoire de l'Union, puisqu'aux termes de l'article 249 du Traité des Communautés Européennes, un règlement est "obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre". Dans le cas du Règlement (CE) n°1082/2006, le caractère directement applicable des droits et obligations apportés par le GECT est d'ailleurs confirmé par l'article 1^{er}, lequel indique que la création d'une telle structure peut être effectuée "dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent Règlement", donc directement à partir du droit communautaire.

Ainsi, par principe, aucune mesure nationale ne peut s'opposer aux effets juridiques du règlement ni porter atteinte à ce principe d'effet direct sous peine de voir la législation nationale entachée d'illégalité³⁹. Cependant, cette interdiction d'adopter des mesures nationales susceptibles d'annuler l'effet direct du droit communautaire, ne s'applique pas lorsque les dispositions d'un Règlement renvoient au droit national, comme c'est le cas avec les nombreux renvois opérés par le Règlement relatif au Groupement Européen de

³⁷ - Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 5 février 1963, *Van Gend & Loos*

³⁸ - Paragraphe 15 des Considérants du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le présent Règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque Etat membre"

³⁹ - Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 7 février 1973, *Commission contre Italie* : "sont contraires au traité toutes modalités d'exécution dont la conséquence pourrait être de faire obstacle à l'effet direct des Règlements communautaires et de compromettre ainsi leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de la communauté."

Coopération Territoriale⁴⁰. Il convient à ce sujet de noter que, malgré cela, le Règlement reste, par nature, d'application directe et que le principe de la prépondérance du droit communautaire sur les droits nationaux est garanti. Une hiérarchie claire est en effet établie entre ces deux sources juridiques dans l'article 2, qui prévoit que le GECT est régi prioritairement par le Règlement, donc le droit communautaire, et que ce n'est que "pour les questions qui ne sont pas régies par le présent Règlement ou ne le sont qu'en partie, [que s'appliqueront] les lois de l'État membre où le GECT à son siège"⁴¹. De plus, on peut ajouter que la convention et les statuts du GECT, du simple fait qu'elles résultent du droit communautaire, sont aussi susceptibles de primer sur le droit national, dans les cas prévus par le Règlement.

D'autre part, il faut souligner le principe d'application directe des normes communautaire octroie un nouvel atout à la coopération des collectivités. En effet, jusqu'à présent, la coopération était surtout basée sur du bricolage juridique, du fait de mécanismes de contrôle défectueux ou inexistant. Désormais, l'application du règlement peut être garantie par le biais de mécanismes juridictionnels et de contrôles effectués par les institutions communautaires. De plus, le règlement ouvre la possibilité, dans le cas de l'utilisation du GECT, de soumettre les règles relatives à la coopération aux contrôles juridictionnels, ce qui constitue une mutation des pratiques actuelles vers plus de sécurité juridique.

De ce fait, les dispositions contenues dans le Règlement (CE) n°1082/2006, qui sont assez précises dans leur formulation pour conférer aux sujets du droit communautaire des droits et des obligations, bénéficient du principe d'application directe et priment donc sur l'ensemble des autres normes, qu'elles lui soient antérieures ou postérieures⁴². Cependant, il convient de noter que les relations entre le Règlement relatif au GECT et les mesures existantes en droit national peuvent s'avérer plus complexes. Si les dispositions du

⁴⁰ - Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 27 septembre 1979, *Eridania* : "l'applicabilité directe d'un Règlement ne fait pas obstacle à ce que le texte même du Règlement habilite une institution communautaire ou un État membre à prendre des mesures d'application"

⁴¹ - Article 2-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au GECT

⁴² - Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 9 mars 1978, *Administration des finances de l'Etat c/ Simmenthal*

règlement sont en mesure de produire des effets juridiques directs au sein des ordres juridiques nationaux dès le 1^{er} août 2006, notamment en conférant le droit aux membres potentiels de créer un GECT, il n'en reste pas moins que des limites au le principe de l'application de l'effet uniforme de ce règlement sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne sont susceptibles d'apparaître.

1.2 Le principe de l'effet uniforme dans l'espace européen

En premier lieu, le principe d'effet uniforme découle du principe d'application directe des normes communautaires. Le fait qu'un règlement soit "obligatoire dans tous ses éléments [...] dans tout Etat membre"⁴³ implique des conséquences juridiques similaires sur l'ensemble du territoire européen. Or, si dans ses dispositions, une telle norme communautaire renvoie l'accès à un droit ou la soumission à une obligation à une mesure prise dans l'ordre juridique national des Etats membres, l'effet uniforme se s'applique plus en tant que tel. C'est notamment le cas dans le Règlement relatif au GECT qui, dans sa volonté de prendre en compte la diversité des cadres juridiques en matière de coopération, précise qu'il "ne vise pas à fournir un ensemble de règles communes spécifiques qui régiraient de manière uniforme l'ensemble de ses dispositions dans toute la Communauté"⁴⁴. Cette disposition permet donc de maintenir la diversité des situations de coopération au niveau européen :

- quant à l'organisation plus ou moins décentralisée des Etats membres. Celle-ci peut influencer sur leur volonté de participer à un GECT : un Etat peu décentralisé aura en effet conservé plus de compétences susceptibles d'être concernées par le mise en place d'un GECT, donc certainement plus d'intérêt qu'un Etat fortement décentralisé à y participer ;
- quant à la situation des collectivités territoriales, dont les compétences (et donc la capacité à participer à un GECT) dépendent de la répartition effectuée par les différents Etats.

⁴³ - Article 249 du Traité des Communautés Européennes

⁴⁴ - Paragraphe 5 des Considérants du Règlement (CE) n°1082/2006

Cependant, des garde-fous ont tout de même été instaurés pour éviter qu'un Etat ne se prévale de ses traditions pour limiter l'effet de ce règlement de manière trop restrictive. Par exemple, en matière d'accès des collectivités territoriales à un GECT, les Etats ne peuvent s'opposer au droit reconnu par le Règlement communautaire que quatre catégories d'entité publiques puissent faire partie d'un GECT⁴⁵.

D'autre part, si des dispositions de droit national qui entravent l'application du règlement sur le territoire d'un Etat membre ne peuvent être légalement appliquées, l'effet uniforme du règlement peut être mis en cause par le maintien en vigueur de mesures nationales dont les dispositions ne sont pas conformes au règlement sans toutefois avoir d'incidence sur son champ d'application. A titre d'exemple, la coexistence de normes nationales proposant la mise en œuvre d'un instrument spécifique de coopération parallèlement au GECT ne pose aucun problème en droit mais constitue un frein à l'uniformité du cadre juridique européen sur le territoire. A ce propos, on peut noter que le recours au GECT étant facultatif, le règlement n'impose en aucun cas, la transformation ou la disparition des structures de coopération existantes ; c'est aux acteurs de la coopération, en particulier aux collectivités territoriales, de choisir une structure en fonction de leur projet. Ces structures existantes sont néanmoins susceptibles d'être refondées sur la base du GECT, si bien que, du fait de ses avantages constitutifs, le recours au GECT soit susceptible d'enclencher une dynamique qui conduirait peu à peu à la mise en sommeil des précédentes structures.

Ainsi, le principe de primauté du droit communautaire sur les droits nationaux est un véritable atout pour l'application du Règlement relatif au GECT et permet de réelles avancées pour la coopération au niveau européen. L'application du règlement sur les 27 Etats membres tout en respectant la diversité des situations nationales, est un facteur important pour le développement des pratiques de coopération des collectivités territoriales. En effet, il crée un outil unique, applicable sur tout le territoire européen, sans

⁴⁵ - Article 3 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le GECT est composé de membres, [...], appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes: États membres ; collectivités régionales ; collectivités locales ; organismes de droit public"

toutefois imposer aux acteurs de la coopération le recours à cette structure. Cependant, ce règlement s'avère très atypique dans sa formulation et son contenu, ce qui induit des rapports complexes avec les droits nationaux. En effet, il contient peu de règles matérielles et opère de nombreux renvois aux ordres juridiques nationaux. S'il est vrai que, durant les dernières années, les règlements instituant des structures juridiques communautaires, telles que la société européenne⁴⁶ ou la société coopérative européenne⁴⁷, effectuent fréquemment des renvois aux droits nationaux, il n'en reste pas moins que ce procédé témoigne d'une persistance du rôle des Etats membres.

2. Le rôle des Etats nationaux maintenu au travers des nombreux renvois

Tout d'abord, il convient de souligner que ces nombreux renvois au droit national des Etats membres sont inhabituels dans le cas d'une norme communautaire de cette catégorie, à savoir un règlement, et peuvent de plus poser des problèmes quant à la sécurité juridique du cadre ainsi défini. En effet, comme cela a été précisé antérieurement, les règlements possèdent un effet direct et s'imposent généralement en tant que tel aux ordres juridiques nationaux, au contraire des directives dont la mise en œuvre nécessite l'intervention des Etats à travers une procédure de transposition. Pourtant, la jurisprudence communautaire, qui précise, dans un arrêt du 30 novembre 1978⁴⁸, que l'effet direct des règlements "s'oppose à l'application de toute mesure législative, même postérieure, lorsque celle-ci est incompatible avec les dispositions de ces Règlements", pose une limite à ce principe dans le même arrêt en soulignant que "cette interdiction est cependant levée dans la mesure où le Règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-

⁴⁶ - Règlement (CE) n°2157/2001 du 8 octobre 2001

⁴⁷ - Règlement (CE) n°1435/2003 du 22 juillet 2003

⁴⁸ - CJCE, arrêt du 30 novembre 1978, *Francesco Bussone c/ Ministro dell'agricoltura e foreste*

mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit Règlement puissent être effectivement appliquées". Et c'est donc par ricochet le principe d'effet uniforme du règlement à l'échelle européenne qui risque également d'être écorné.

Concernant le Règlement relatif au GECT, deux types distincts de renvois ont été effectués : d'une part, des renvois généraux au droit interne de chaque Etat membre, et d'autre part, une série de renvois spécifiques.

2.1 Les renvois au droit national de type général

En premier lieu, ce règlement insiste sur le fait qu'il ne couvre pas l'ensemble des aspects liés au GECT⁴⁹ et inclut une clause générale de renvoi au droit national dans son article 2, intitulé "Droit applicable", qui stipule que "le GECT est régi par [...], pour les questions qui ne sont pas régies par le présent Règlement ou ne le sont qu'en partie, les lois de l'État membre où le GECT a son siège". Le droit national, en particulier les règles déjà existantes, est donc complémentaire au droit communautaire et peut s'appliquer à titre subsidiaire, dans les cas non prévus par les dispositions du règlement. Par ailleurs, ce renvoi à des normes juridiques internes concerne non seulement les règles nationales mais prend aussi en compte, le cas échéant, les règles applicables dans le "droit régional"⁵⁰. On peut citer ici le cas des Etats fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique...) ou les Etats unitaires fortement décentralisés, dont l'Espagne fait partie.

Cela dit, des difficultés de répartition des compétences juridiques peuvent surgir concernant les "questions régies en partie par le règlement"⁵¹ ou lorsque qu'une question sera abordée dans la convention de constitution du GECT ou ses statuts. En effet, théoriquement, ceux-ci priment sur le droit

⁴⁹ - Considérant 5 du Règlement (CE) n°1082/2006 : " le présent instrument ne vise pas à [...] fournir un ensemble de règles communes spécifiques qui régiraient de manière uniforme l'ensemble de ces dispositions dans toute la Communauté."

⁵⁰ - Article 2-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "lorsqu'un Etat membre comprend plusieurs entités territoriales ayant leurs propres règles de droit applicable, le droit applicable [...] comprend le droit de ces entités, compte tenu de la structure constitutionnelle de l'Etat membre concerné."

⁵¹ - Article 2 du Règlement (CE) n°1082/2006

national⁵² et peuvent ainsi conduire à ce que des normes adoptées par des entités infra-étatiques dans le cadre de la structuration de leur coopération, soient juridiquement supérieures au droit national de l'Etat en question ; cependant, l'article 4 du règlement prévoit une procédure d'approbation des membres du GECT qui, tout en restant conforme aux dispositions communautaires, devrait éviter une telle situation⁵³.

D'autre part, un second renvoi au droit national de type général est prévu à l'article 16 du Règlement relatif au GECT, lequel oblige les Etats membres à adapter leur cadre juridique, qu'il soit législatif ou réglementaire, afin de garantir l'application des dispositions du règlement communautaire⁵⁴. Dans ce cas, le libellé fait penser à une directive car les Etats doivent "prendre les mesures appropriées", alors que toute transposition, comme nous l'avons précisé précédemment, est formellement interdite⁵⁵. Ainsi, la non adoption des dispositions du règlement dans les ordres juridiques nationaux, précisée à l'article 18⁵⁶, ne pourra annuler l'applicabilité du règlement ni priver les collectivités territoriales de leurs droits contenus dans le règlement en matière de structuration de la coopération, et ce, en vertu de la jurisprudence communautaire⁵⁷.

Par ailleurs et contrairement au premier renvoi, la disposition de l'article 16 ne concerne pas une éventuelle adaptation des droits dits infra-nationaux puisqu'il s'agit ici de déterminer les règles d'application effective du règlement au niveau national. Bien que l'adoption de nouvelles règles par les Etats membres ne puisse faire l'objet de sanctions du fait de son effet direct dans les

⁵² - Article 2 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁵³ - Article 4 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁵⁴ - Article 16 du Règlement (CE) n°1082/2006 : " les États membres prennent les dispositions appropriées pour garantir l'application effective du présent Règlement"

⁵⁵ - Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 7 février 1973, *Commission contre Italie* : "sont contraires au traité toutes modalités d'exécution dont la conséquence pourrait être de faire obstacle à l'effet direct des Règlements communautaires et de compromettre ainsi leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de la communauté."

⁵⁶ - Article 18-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "il est applicable au plus tard le 1^{er} août 2007, à l'exception de l'article 16 qui est applicable à compter du 1^{er} août 2006"

⁵⁷ - Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 7 février 1973, *Commission contre Italie* : "des difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire ne sauraient permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de l'observation de ses obligations."

ordres juridiques nationaux, il faut noter à ce propos que les Etats ont tout intérêt à adopter de tels dispositifs juridiques, tant dans un souci de sécurité juridique en encadrant la constitution des GECT par des normes nationales, qu'au point de vue pratique puisque pour tous les domaines non régis par le règlement, l'article 2 de ce dernier précise que c'est le droit de l'Etat dans lequel est placé le siège de l'organisme qui s'applique.

2.2 Les renvois spécifiques au droit national des Etats membres

Outre ces renvois de type généraux, un certain nombre d'articles du Règlement communautaire renvoie aux normes nationales pour régler des cas particuliers. En cas de litige, le juge national pourra tout de même demander l'interprétation de la juridiction communautaire, par le biais d'une question préjudicielle par exemple. Les domaines concernés par ces renvois spécifiques au droit national sont très divers puisque le droit interne est notamment chargé de régir :

- la reconnaissance de la capacité juridique du GECT (article 1^{er}),
- le contrôle préalable à la création du GECT (article 4),
- les règles d'enregistrement et de publication des statuts du GECT (article 5),
- les règles de contrôle de gestion de fonds publics non communautaires ainsi que la désignation des autorités de contrôle du GECT (article 6),
- la détermination des compétences et des pouvoirs des membres du GECT (article 7),
- l'application de la convention et des statuts (articles 8 et 9)
- les règles budgétaires et comptables applicables au GECT (article 11),
- les règles relatives à l'enregistrement (ou au refus) d'un GECT à responsabilité limitée ainsi que les règles relatives à la liquidation, l'insolvabilité, la cessation de paiements... du GECT (article 12)
- la procédure d'interdiction d'un GECT qui exerce "une tâche contraire aux dispositions concernant l'ordre public, la sécurité publique ou la moralité publique ou contraire à l'intérêt public" (articles 13 et 15),

- la possibilité de recours des citoyens contre les décisions administratives relatives aux activités menées par le GECT et leur accès à l'information (article 15).

L'importance de ces renvois aux droits nationaux des Etats membres pose là aussi la question de savoir si la constitution et au-delà l'activité du GECT sont subordonnées aux règles nationales. En effet, comme le recours à cet instrument est facultatif, l'Etat possède une certaine capacité à restreindre l'accès des collectivités à un GECT en fonction des compétences dont elles disposent. Cependant, ce sont uniquement certains droits des membres potentiels d'un GECT qui peuvent être limités, en aucun cas les effets généraux du Règlement. Cela ne donne donc pas un pouvoir discrétionnaire à l'Etat, d'autant plus que le refus de la part de celui-ci qu'une collectivité participe à un GECT doit être motivé et peut faire l'objet d'un recours juridictionnel. Pourtant, ce renvoi contribue à limiter une application uniforme de cette règle au niveau européen et montre que le rôle des Etats est néanmoins maintenu puisque c'est de l'ordre juridique national et de la répartition interne des compétences entre l'Etat et ses collectivités, que dépend la capacité d'accès de ces mêmes collectivités au GECT et donc à un développement de leurs moyens de coopération.

Cependant, il convient de souligner que le règlement communautaire peut à terme, à la fois par sa structure et ses effets directs que par les renvois qu'il instaure, conduire à une évolution positive des droits internes des Etats membres. En effet, le fait que le droit applicable dans de nombreux domaines soit celui de l'Etat dans lequel le GECT a son siège peut inciter les Etats membres à adapter leurs normes afin d'offrir un cadre juridique libéral et attrayant en matière de coopération. Leur intérêt est de permettre, par ce biais, à leurs collectivités territoriales de disposer d'une grande marge de manœuvre et d'attirer leurs partenaires (les collectivités étrangères voisines) afin de localiser le siège du GECT sur leur territoire et non sur celui d'un Etat voisin, mais aussi d'offrir une meilleure sécurité juridique pour le développement

d'actions de coopération. Une sorte de "compétition"⁵⁸ entre Etats pourrait dans ce cas s'engager et conduire sinon à une harmonisation des législations nationales, du moins à leur rapprochement, et donc contribuer indirectement à produire un effet partiellement uniforme du règlement.

Ainsi, le règlement (CE) n°1082/2006 relatif à la création du Groupement Européen de Coopération Territoriale comporte de par sa forme même, de nombreux enjeux pour les actions de coopération des collectivités. Son statut communautaire lui assure une prépondérance sur les droits nationaux et constitue une véritable avancée au niveau européen en terme de facilitation de la coopération des collectivités infra-étatiques, tandis que les renvois aux ordres juridiques nationaux pour la gestion de certains thèmes, ménagent le rôle des Etats membres tout en créant les conditions d'un rapprochement des situations juridiques européennes. Mais c'est surtout le contenu de ce règlement qui apporte des opportunités nouvelles de coopération, tant au niveau des caractéristiques que des membres potentiels ou des missions de cette structure.

II. Les potentialités du GECT, entre continuité et innovation

Ainsi que nous l'avons précisé précédemment, le règlement relatif au GECT vise à simplifier les modalités de coopération et permet aux collectivités infra-étatiques d'utiliser un instrument unique de coopération sur l'ensemble du territoire européen sans toutefois effacer les structures existantes.

En premier lieu, on peut relever le caractère bref et concis du règlement communautaire qui constitue pourtant un outil d'une portée sans précédent dans le domaine de la coopération européenne. En effet, le texte compte seulement 18 articles répartis comme suit :

⁵⁸ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

- la définition du GECT (article 1^{er}),
- le droit applicable (article 2),
- les entités qui peuvent être membres potentiels (article 3),
- les modalités et procédures de constitution du GECT (articles 4 et 5),
- les règles relatives à la gestion de fonds publics (article 6),
- l'éventail des missions qui peuvent être accomplies (article 7),
- les règles relatives à la Convention et au statut du GECT (articles 8 et 9),
- les principes d'organisation (article 10),
- les règles relatives à son budget, à sa dissolution et à sa liquidation (articles 11 à 14)
- les compétences juridictionnelles sur les actes du GECT (article 15)
- les dispositions finales (articles 16 à 18).

A partir de ce texte, nous étudierons d'abord les caractéristiques constitutives du Groupement Européen de Coopération Territoriale et les nouveautés qu'elles contiennent, puis les membres potentiels ainsi que les missions qu'est susceptible de remplir un GECT afin de mettre en évidence les apports de cet instrument pour la coopération à l'échelle européenne.

Par certains aspects, le GECT évoque cependant une certaine continuité avec les expériences antérieures de coopération. D'abord, il reprend en grande partie les acquis d'Interreg III :

- les 3 volets de coopération existant ont maintenus dans le nouvel instrument puisque "le GECT a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale"⁵⁹
- les modalités de financement communautaire restent inchangées concernant les actions de coopération (co-financement...).

D'autre part, le rôle des Etats est maintenu par le biais des renvois aux droits nationaux. De ce fait, si la transformation d'Interreg en Objectif prioritaire est surtout symbolique, il n'en reste pas moins que le GECT, en sa qualité de personne juridique de droit communautaire, constitue une nouveauté importante, capable, grâce à ses caractéristiques, d'induire des changements

⁵⁹ - Article 1-2 du Règlement (CE) n°1082/2006

notables des pratiques et des orientations de la coopération entre collectivités territoriales. Il convient tout de même de noter que cet instrument novateur, comporte nombre de caractéristiques constitutives qui le rendent plus ou moins adapté à certains types de coopération.

1. Les caractéristiques constitutives du GECT

Il convient de souligner pour commencer que ce nouvel instrument demeure facultatif⁶⁰, il a donc pour objectif de faciliter la coopération des entités infra-étatiques au niveau européen mais sans imposer aucune contrainte. En effet, le recours à cette structure doit être le fait des partenaires de la coopération, selon leurs besoins et leur volonté, comme le souligne l'article 4 du règlement qui stipule que "la décision de constituer un GECT est prise à l'initiative de ses membres potentiels".

Il s'agissait donc de créer un outil novateur, doté de caractéristiques susceptibles de favoriser le renforcement de la coopération territoriale. A ce propos, le GECT se caractérise par 7 éléments⁶¹ principaux qui en font le premier instrument juridique de portée européenne, spécialement conçu pour les actions de coopération au sein de l'Union Européenne, et peuvent être regroupés en 3 thèmes :

- des éléments de situation
- des éléments de structuration juridique
- des éléments d'organisation interne

1.1 Les éléments de situation du GECT

Ces éléments sont au nombre de deux et répondent à la nécessité de localiser la structure de coopération sur un territoire clairement défini.

⁶⁰ - Paragraphe 8 des Considérants du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le recours à un GECT devrait être facultatif"

⁶¹ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

↳ Le caractère transfrontalier du GECT

Comme nous l'avons précisé antérieurement, le règlement communautaire définitif institue le Groupement Européen de Coopération Territoriale. Cela signifie que les actions du GECT peuvent couvrir les trois volets de la coopération territoriale, à savoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, mais ne comprennent pas les actions menées entre des entités appartenant au même Etat membre.

Le caractère transfrontalier au sens large du GECT est d'ailleurs sans équivoque puisque il est précisé qu'un GECT ne peut être constitué que si les membres partenaires sont "situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres"⁶². De ce fait, la dimension de la frontière est indispensable pour la création du GECT, même s'il peut s'agir d'une frontière dite "de voisinage" entre au moins deux Etats membres ou d'une frontière plus lointaine.

Cependant, il faut noter qu'un statut différent est accordé aux frontières internes et aux frontières externes de l'Union Européenne. En effet, le but premier du GECT est de favoriser la coopération entre entités appartenant à l'Union Européenne ; de ce fait, il est impossible de constituer à une frontière extérieure de l'UE un "GECT bilatéral", réunissant uniquement un membre européen et une entité d'un pays tiers. Pourtant la participation d'une entité de pays tiers n'est pas totalement exclue, à condition que le GECT comprenne d'autre part des membres issus d'au moins deux Etats membres de l'Union Européenne⁶³.

↳ Le siège du GECT

La création de la structure juridique stable de coopération qu'est le GECT passe obligatoirement par la situation de cette structure sur le territoire de l'Union Européenne : le siège ne peut en aucun cas être placé sur le

⁶² - Article 3-2 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁶³ - Considérant n°16 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "l'article 159, troisième alinéa, du traité ne permet pas d'étendre la législation fondée sur cette disposition aux entités de pays tiers. L'adoption d'une mesure communautaire permettant la création d'un GECT ne devrait cependant pas exclure la possibilité, pour les entités de pays tiers, de participer à un GECT constitué conformément au présent Règlement, lorsque la législation d'un pays tiers ou des accords entre Etats membres et pays tiers le permettent"

territoire d'un pays tiers⁶⁴. Le choix de la localisation du siège est déterminant car c'est lui qui va déterminer le droit applicable au GECT, ce qui implique donc de nombreuses conséquences en termes juridiques du fait du nombre important des renvois au droit national qui sont effectués dans le règlement communautaire. Il s'agit donc de trouver l'environnement juridique national le plus adapté aux attentes des partenaires, sans oublier que la nécessité d'établir un siège unique pour le GECT est à la base d'une inégalité de fait entre les partenaires qui dépendent du droit national qui régit le GECT et ceux qui proviennent d'un autre Etat membre et doivent se familiariser avec un nouveau cadre juridique.

Malgré cette limite, la localisation du GECT sur un territoire à travers son siège apporte une certaine stabilité à cette structure de coopération, ce qui n'était pas le cas avec le système du siège tournant souvent pratiqué dans le cas des coopérations antérieures, moins formalisées. En effet, l'existence d'un siège unique du GECT le rattache de façon claire, pour les matières qui ne relèvent pas du règlement communautaire ou de la convention et des statuts, à un unique ordre juridique national et contribue à lui conférer vis-à-vis de l'extérieur une meilleure visibilité et lisibilité.

Outre ces caractéristiques, le GECT se définit en tant que structure de coopération par le biais de deux éléments juridiques.

1.2 Des éléments de structuration juridique

Ces éléments constitutifs, à savoir l'obtention de la personnalité juridique et de la capacité juridique, sont à la base de l'existence légale du GECT en tant que structure juridique à part entière.

⁶⁴ - Article 1-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le groupement européen de coopération territoriale [...] peut être constitué sur le territoire de la Communauté, dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent Règlement."

↳ Une structure dotée de la personnalité juridique...

L'article premier du Règlement communautaire précise que "le GECT a la personnalité juridique". Cette disposition est une caractéristique fondamentale qui constitue un des principaux intérêts de cet instrument, car elle institue une structure de coopération dotée d'une personnalité juridique propre, et au-delà, dotée de la capacité d'agir. La personnalité juridique étant donc reconnue par le droit communautaire, le GECT est une personne de droit communautaire. L'importance du droit national n'est pourtant pas négligeable car c'est après l'inscription et la publication du GECT conformément au droit national applicable qu'il acquiert la personnalité juridique. En effet, le règlement communautaire prévoit une procédure claire de constitution d'un GECT⁶⁵, dans laquelle les Etats ont un rôle central : les futurs membres d'un GECT doivent d'abord notifier à leur État membre leur intention de participer à un GECT et lui transmettre le projet de convention et des statuts. Les Etats ont généralement trois mois pour statuer et donner leur accord (ou au contraire exposer les motifs de leur refus). Suite à cet accord, les membres du GECT approuvent la convention et les statuts et les transmettent pour leur enregistrement et leur publication dans l'Etat membre où le GECT a son siège. C'est à partir de ce moment que le GECT acquiert légalement sa personnalité juridique⁶⁶.

En revanche, aucune décision claire n'apparaît dans le règlement concernant le statut de droit public ou privé des futurs GECT. En apparence, le droit public est privilégié puisque un contrôle préalable à la participation des entités par le droit national est prévu sur la base de l'intérêt général⁶⁷ et que certaines activités telles que les pouvoirs régaliens ou les activités contraires à l'intérêt public, sont susceptibles d'être interdites par les autorités nationales⁶⁸.

⁶⁵ - Articles 4-2 et 4-3 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁶⁶ - Article 5-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁶⁷ - Article 4-3 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "l'État membre concerné marque son accord [...] sur la participation du membre potentiel au GECT, sauf s'il considère qu'une telle participation ne respecte pas le présent Règlement ou le droit national, y compris les pouvoirs et les devoirs du membre potentiel, ou qu'elle n'est pas motivée ni par l'intérêt général ni au nom de l'ordre public de cet État membre."

⁶⁸ - Article 13-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "lorsqu'un GECT exerce une tâche contraire aux dispositions d'un État membre concernant l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la moralité publique ou contraire à l'intérêt public d'un État membre, un organisme compétent de cet État"

Pourtant, d'autres dispositions tendent à affirmer au contraire que GECT dispose d'un statut de droit privé : l'article 7-4 du règlement est particulièrement explicite puisqu'il stipule que "la mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public". Au-delà de ces dispositions, le contenu du règlement instituant le GECT ne contient pas de dispositions vraiment lisibles faisant référence au statut du GECT mais laissent le champ des possibles ouvert. Ainsi, les références relatives à la Convention précisent qu'elle est régit par le droit national mais n'ajoutent pas s'il s'agira des règles de droit public ou privé⁶⁹.

De ce fait, la question du statut du GECT n'étant pas tranchée dans le règlement communautaire, ce sont sur des critères plus pratiques que se définira la personnalité juridique de droit public ou privé du GECT. En effet, le choix d'opter pour un statut de structure de droit public ou privé peut résulter d'une part de la volonté des entités partenaires de structurer leur coopération autour de thèmes d'essence publique ou privée et dépend donc en partie des missions qui vont être confiées au groupement. D'autre part, le droit applicable à titre subsidiaire étant celui de l'Etat membre dans lequel est situé le siège de la structure, les possibilités qu'il offre en matière de statut des structures possibles de coopération peuvent également influencer sur le statut du GECT.

Dans un autre domaine, il convient de souligner une spécificité du règlement communautaire : contrairement au fonctionnement de la plupart des personnes morales, l'acquisition de la personnalité juridique ne crée pas une séparation entre le GECT et ses membres en terme de responsabilité. En effet, le GECT est responsable de ses actes et de ses dettes, mais ses membres conservent une responsabilité subsidiaire, proportionnelle à leur contribution⁷⁰. Cependant et sous certaines conditions, il est possible, selon les termes de l'article 12-2 du règlement instituant le GECT, de limiter la responsabilité de ses

membre peut interdire l'activité sur son territoire ou exiger que les membres qui ont été constitués en vertu de son droit se retirent du GECT, à moins que ce dernier ne cesse l'activité en question."

⁶⁹ - Article 8-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le droit applicable à l'interprétation et à l'application de la convention, qui est le droit de l'État membre où le GECT a son siège."

⁷⁰ - Article 12-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "Le GECT est responsable de ses dettes, de quelque nature qu'elles soient. Dans la mesure où les avoirs d'un GECT sont insuffisants pour honorer ses engagements, ses membres sont responsables des dettes de celui-ci, de quelque nature qu'elles soient, la part de chaque membre étant fixée proportionnellement à sa contribution [...]."

membres, auquel cas il faudra obligatoirement préciser dans les statuts que le GECT est un organisme à responsabilité limitée. D'autre part, on peut souligner que les membres du GECT conservent leur responsabilité par rapport aux activités du GECT, ce qui donne un droit de recours des citoyens "en ce qui concerne : les décisions administratives relatives aux activités qui sont menées par le GECT, l'accès à des services dans leur propre langue et l'accès à l'information"⁷¹.

↳ ... et d'une large capacité juridique

Parallèlement à la personnalité juridique, "le GECT possède dans chacun des États membres la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale de l'État membre. Il peut notamment acquérir ou aliéner des biens mobiliers et immobiliers, employer du personnel et ester en justice"⁷². Bien que, comme dans le cas de la personnalité juridique, la question de la capacité juridique puisse être traitée de façon relativement flexible, elle demeure cependant limitée par les missions qui seront confiées à cette structure⁷³. Le groupement n'est donc pas doté d'une compétence générale, mais agit selon un principe d'attribution des compétences, autrement dit qu'il existe une première limite matérielle à sa capacité d'agir. Si ce principe de spécialité ne soulève pas de problèmes particuliers car en règle générale, seuls les États souverains détiennent une compétence générale, une limite plus restrictive peut surgir du fait que le règlement évoque la nécessité que les missions confiées au GECT doivent relever de la compétence de chacun des membres. Dans le cas où les entités partenaires de la coopération ne seraient dotées que de peu de compétences, cela limite d'autant plus la capacité d'action du futur groupement. De plus, on peut ajouter une limitation territoriale à la capacité d'action du GECT car celui-ci

⁷¹ - Article 15-3 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁷² - Article 1-4 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁷³ - Article 7-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le GECT agit dans le cadre des missions qui lui sont confiées, qui se limitent à faciliter et à promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale, et qui sont déterminées par ses membres, étant entendu qu'elles doivent toutes relever de la compétence de chacun d'entre eux en vertu de son droit national."

ne peut exercer sa mission que sur un territoire préalablement déterminé, conformément aux dispositions de l'article 8-2 du règlement communautaire⁷⁴.

Concernant le fonctionnement du GECT et la mise en œuvre des projets de coopération, la première solution envisagée consiste en un fonctionnement collégial, c'est-à-dire que tous les membres du GECT participent à la réalisation des actions communes. Les tâches peuvent le cas échéant être assumées par du personnel contracté par le GECT ou par le biais de des organes de représentation de la structure, notamment le directeur (cf. infra). D'autre part, le règlement (CE) n°1082/2006 s'inspire en partie des accords multilatéraux de Karlsruhe pour prévoir une modalité de coopération particulière : déléguer l'exécution de la mission du GECT à l'un de ses membres⁷⁵, ce qui peut s'avérer efficace lorsque la réalisation des actions de coopération est clairement localisée sur le territoire d'un seul des partenaires.

Enfin, le GECT est également composé d'éléments d'organisation interne, dont l'existence est rendue obligatoire par le Règlement (CE) n°1082/2006.

1.3 Les éléments relatifs à l'organisation de la structure

Ces données sont particulièrement importantes pour l'action de la structure, qu'il s'agisse de la constitution et de la définition du fonctionnement du GECT à travers la convention et les statuts, ou des possibilités concrètes de fonctionnement permises par les organes du GECT et l'existence d'un budget propre.

↳ La convention de coopération et les statuts du GECT

L'existence obligatoire d'une convention ainsi que des statuts pour la création d'un GECT, représente une avancée notable pour améliorer les conditions de la coopération transfrontière entre les entités partenaires car ils

⁷⁴ - Article 8-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : " la convention précise [...] l'étendue du territoire sur lequel le GECT peut exécuter sa mission..."

⁷⁵ - Article 7-7 du Règlement (CE) n°1082/2006

sont dotés d'une force juridique obligatoire et constituent la base de la constitution, l'organisation et le fonctionnement de ce groupement. Même si en théorie, la convention qui institue le GECT est rédigée antérieurement aux statuts, puisque ceux-ci doivent être "adoptés sur la base de la convention"⁷⁶, la procédure d'adoption de ces deux textes leur est commune : ils sont tous deux adoptés par les membres du GECT à l'unanimité⁷⁷ puis transmis à l'Etat membre pour approbation dans un délai de trois mois⁷⁸.

Cependant, une différence apparaît en ce qui concerne la procédure de modification de ces textes : la convention étant l'élément de base du GECT, sa modification est plus rigide que dans le cas des statuts. Cette dernière doit être systématiquement approuvée par les Etats membres alors que pour des raisons de flexibilité organisationnelle, la modification des statuts ne nécessite l'aval des Etats membres que dans l'hypothèse de changements substantiels des statuts, autrement dit, ceux qui impliquent également une modification de la convention⁷⁹.

Le contenu de la convention est précisé par l'article 8-2 du Règlement (CE) n°1082/2006. Sept éléments doivent au moins apparaître dans la convention, sans que cela limite la possibilité pour les partenaires d'y inclure d'autres dispositions. Les sept champs obligatoires que doit renseigner la convention sont les suivants :

- "le nom du GECT" et "le lieu de son siège", qui doit obligatoirement être situé sur le territoire d'un Etat membre de l'Union Européenne,
- "l'étendue du territoire sur lequel le GECT peut exécuter sa mission". Cette disposition peut paraître restrictive, dans le cas notamment des coopérations transnationales, car le GECT peut être amené à agir hors de ce territoire spécifique, ce qui ne lui est pas permis par le règlement,
- "l'objectif spécifique et la mission du GECT, sa durée et les conditions de sa dissolution". Le libellé "objectif spécifique" et "la mission" peut être considéré

⁷⁶ - Article 9-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁷⁷ - Articles 8-1 et 9-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁷⁸ - Article 4-3 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁷⁹ - Article 4-6 du Règlement (CE) n°1082/2006

comme une disposition de portée générale⁸⁰ sur les activités envisagées par les partenaires car d'autres termes explicatifs, plus ou moins larges, sont également contenus dans le règlement, tels que la référence à "un objet de promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale", des "actions spécifiques", des "tâches", des "missions". Quant à la durée de vie de la structure, aucune limite n'est fixée car il est souhaitable de constituer des structures permanentes ou du moins de longue durée, afin de rentabiliser en quelque sorte le "coût" inhérent à la création d'un tel groupement et favoriser des actions de coopération à long terme. Enfin, l'éventuelle dissolution du GECT ne concerne que peu les partenaires, puisqu'une partie des dispositions relatives à la dissolution relève du droit interne applicable, notamment la liquidation et la responsabilité des membres⁸¹. De même, "une juridiction ou autorité compétente" au sein d'un Etat membre peut prononcer la dissolution du groupement si celui-ci ne respecte pas les exigences contenues dans le règlement ou s'il exerce des tâches contraires à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la moralité publique ou contraire à l'intérêt public d'un État membre"⁸². On peut de plus noter que le règlement n'exige pas l'existence dans la convention, de dispositions relatives à l'éventuel retrait d'un membre, ce qui est susceptible de poser problème si l'on comprend que celui-ci est interdit ou bien que tout retrait d'un partenaire entraîne la dissolution pure et simple du groupement dans son ensemble,

- "la liste des membres du GECT",

- "le droit applicable à l'interprétation et à l'application de la convention, qui est le droit de l'État membre où le GECT a son siège". Cette disposition permet une meilleure cohérence puisque le même droit est appliqué au fonctionnement du GECT et à sa convention constitutive mais présente l'inconvénient d'accroître les inégalités entre les partenaires puisque certains seront de ce fait soumis à un droit étranger,

⁸⁰ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

⁸¹ - Article 14 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁸² - Article 13 du Règlement (CE) n°1082/2006

- "les modalités appropriées pour la reconnaissance mutuelle, y compris en vue du contrôle financier", ce qui paraît difficile à mettre en place si les autorités nationales ne prennent pas elles-mêmes des règles pour le définir car ceci ne fait pas partie généralement des compétences des collectivités territoriales,
- "les procédures de modification de la convention, dans le respect des obligations énoncées aux articles 4 et 5", ce qui signifie que les parties peuvent choisir une procédure particulière pour modifier la convention (unanimité, majorité simple ou qualifiée...).

A partir de cette brève description du contenu de la convention, on remarque que celle-ci a pour but de fournir une base juridique à la constitution du groupement de coopération. Parallèlement à ce texte, les statuts du GECT, non seulement contiennent les mêmes dispositions que la convention mais précisent de plus la structure organisationnelle du groupement. Les compléments apportés par les statuts sont stipulés dans l'article 9-2 du règlement communautaire et sont au nombre de 8.

Outre la définition des langues de travail utilisée au sein de la structure et des "autorités chargées de la désignation d'un organisme d'audit externe indépendant", les statuts doivent préciser les "modalités de fonctionnement des organes de direction du GECT et leurs compétences, ainsi que le nombre de représentants des membres dans les organes de direction concernés". Les dispositions directement relatives à l'organisation du GECT sont incluses dans l'article 10 du Règlement (CE) n°1082/2006 et font état de deux organes constitutifs du groupement :

- une assemblée constituée par les représentants des membres, pour laquelle il faut prévoir les modalités de représentation (nombre de membres,...)
- un directeur, qui représente le GECT et agit au nom et pour le compte de celui-ci.

Cependant, "les statuts peuvent prévoir des organes de direction supplémentaires dotés de pouvoirs clairement définis", dont le rôle et les compétences doivent, comme pour les organes obligatoires, être définies dans

les statuts. Ces derniers doivent également prévoir "les procédures décisionnelles du GECT", c'est-à-dire les modalités de convocation des réunions, les modalités de vote qui peuvent selon les cas être complexes (les membres ne disposent pas forcément du même nombre de voix...)...

De plus, les statuts gèrent "les modalités de fonctionnement" de la structure juridique, à savoir la gestion du personnel, les procédures de recrutement, la nature des contrats..., ce qui peut soulever certains problèmes car nombre de ces dispositions sont en principe régies par le droit interne. Or, le fait de faire figurer ce thème dans les statuts fait primer ces règles sur celles du droit national si l'on suit la hiérarchie juridique de l'article 2 du règlement et de ce fait, certaines dérogations au droit national pourraient être invoquées dans les statuts concernant le fonctionnement interne du GECT. En matière financière, le règlement précise que les statuts régissent "les modalités de la contribution financière des membres et les règles budgétaires et comptables applicables, y compris les règles financières, de chacun des membres du GECT vis-à-vis de ce dernier" ; cependant, les partenaires ne disposent pas d'une grande marge de manœuvre car l'établissement des comptes du GECT notamment doit être conforme aux règles juridiques nationales de l'Etat membre dans lequel est situé le siège du GECT.

Les statuts sont également chargés de définir les "modalités en matière de responsabilité des membres conformément à l'article 12" mais là encore, la latitude laissée aux partenaires est faible car cet article fixe des règles claires. Ainsi, le règlement stipule que "le GECT est responsable de ses dettes, de quelque nature qu'elles soient" et que, "dans la mesure où les avoirs d'un GECT sont insuffisants pour honorer ses engagements, ses membres sont responsables des dettes de celui-ci, de quelque nature qu'elles soient, la part de chaque membre étant fixée proportionnellement à sa contribution, sauf si le droit national présidant à la constitution du membre exclut ou limite la responsabilité de celui-ci"⁸³.

⁸³ - Article 12-2 du Règlement (CE) n°1082/2006

Enfin, on peut souligner que, comme dans le cas de la convention, les statuts doivent prévoir les procédures de leur propre modification. Cependant, la procédure peut être plus souple ; les modifications doivent certes être publiées au niveau national mais seuls les changements substantiels des statuts nécessitent le contrôle des autorités nationales, les modifications plus légères ne requérant que l'approbation des membres du groupement.

↳ Une structure composée de deux organes principaux...

A l'image de toute entité juridique structurée, le GECT possède des organes propres qui lui permettent de fonctionner de façon autonome. Deux organes sont prévus par le règlement communautaire et doivent obligatoirement apparaître dans les statuts du GECT : une assemblée et un directeur⁸⁴.

L'assemblée, "constituée par les représentants de ses membres"⁸⁵, est l'organe de représentation interne des différents partenaires de la coopération selon des modalités fixées par les statuts. Il semble, bien que le règlement reste muet sur le sujet, que l'assemblée soit l'organe principal du GECT et qu'elle soit de ce fait, chargée notamment de définir les orientations et actions du GECT, de nommer le directeur et de contrôler ses activités⁸⁶.

L'autre organe de direction du GECT est la personne du directeur. Celui-ci assume les fonctions de représentation du GECT vis-à-vis de l'extérieur, "agit au nom et pour le compte de celui-ci"⁸⁷. Il peut être nommé, désigné ou élu, vraisemblablement par l'assemblée, encore qu'aucune disposition du règlement ne traite de cette question. On peut pourtant noter que cette figure du directeur correspond à la tradition managériale anglo-saxonne, et diffère de la pratique des pays latins, dans laquelle la fonction principale de représentation revient généralement à un Président, titulaire d'un mandat électif⁸⁸.

⁸⁴ - Article 10-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁸⁵ - Article 10-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁸⁶ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

⁸⁷ - Article 10-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁸⁸ - *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, étude du Comité des Régions, 2007

Ainsi que l'indique l'article 10-3 du règlement instituant le GECT, ce dernier "est responsable des actes de ses organes de direction vis-à-vis des tiers, même lorsque de tels actes ne relèvent pas des tâches du GECT". De ce fait, les actes du directeur, y compris les actions qui ne dépendent pas directement des missions de la structure, et indirectement aussi ceux de l'assemblée, engageront financièrement le GECT, voire ses membres en cas d'insolvabilité⁸⁹.

D'autre part, le règlement communautaire prévoit la création d'autres organes, par le biais des statuts du GECT, mais laisse cette éventualité au libre choix des membres partenaires. Les pouvoirs et fonctions de ces organes doivent néanmoins être "clairement définis" et répondre à une nécessité fonctionnelle du GECT. Cette exigence répond au souci d'éviter de reproduire la tendance des précédentes structures de coopération informelles existantes au niveau des différentes frontières de l'Union Européenne, lesquelles qui multipliaient les organes annexes, et ce faisant, complexifiaient notablement le fonctionnement de ces entités de coopération.

↳ ... et dotée d'un budget propre

Enfin ce dernier élément caractéristique du GECT, même s'il n'est pas réellement novateur en tant que tel, apporte un réel plus pour la capacité de réalisation d'actions de coopération. En effet, l'article 11 du règlement communautaire, intitulé "Budget", précise que le GECT "établit un budget annuel, à adopter par l'assemblée". Il convient tout de même de souligner qu'il n'y a aucune obligation pour les membres de considérer que les dépenses soient obligatoires.

Selon les termes du règlement, le budget est divisé en deux volets : "le volet de fonctionnement et, le cas échéant, un volet opérationnel", ce qui met

⁸⁹ - Article 12-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "le GECT est responsable de ses dettes, de quelque nature qu'elles soient. Dans la mesure où les avoirs d'un GECT sont insuffisants pour honorer ses engagements, ses membres sont responsables des dettes de celui-ci, de quelque nature qu'elles soient, la part de chaque membre étant fixée proportionnellement à sa contribution, sauf si le droit national présidant à la constitution du membre exclut ou limite la responsabilité de celui-ci."

en relief le fait que la structure et l'importance du budget sont étroitement corrélées aux missions assumées par le GECT et aux moyens dont il dispose.

Sur la question des contrôles de la gestion des fonds publics, le règlement communautaire stipule que "l'établissement des comptes du GECT, et, le cas échéant, du rapport annuel les accompagnant, ainsi que le contrôle et la publication de ces comptes sont régis comme prévu à l'article 2"⁹⁰, autrement dit selon le droit national applicable au GECT. Cela pose donc le problème de la divergence entre les différentes législations nationales européennes en matière de règles budgétaires et comptables, d'autant plus qu'un des buts premiers du GECT, comme nous le verrons plus bas, est de mettre en place des projets de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par le biais de la gestion de fonds européens. Dans ce cadre, une partie des contrôles peut être effectuée suivant la législation communautaire, ce qui pourrait inciter les institutions européennes à adopter des règles comptables et budgétaires particulières concernant les actions transfrontières au sens large, afin d'assurer une forme de convergence des législations en matière de contrôles.

Ainsi, au vu de ces sept caractéristiques fondatrices, le GECT constitue bien un organisme unique de coopération fondée en droit communautaire, susceptible de répondre à l'ambition de simplifier les modalités de coopération entre les entités européennes. Cela lui confère un caractère novateur, bien que certains de ses éléments s'inspirent pour partie des pratiques existantes en matière de structuration de la coopération. Pourtant, si le règlement communautaire représente un cadre juridique unique pour la création des GECT, des différences apparaissent quant à leur forme juridique ou le nombre d'organes qui le composent, sans compter que la diversité des tâches et des acteurs potentiels, aura pour conséquence en pratique, l'existence de divers GECT.

⁹⁰ - Article 11-2 du Règlement (CE) n°1082/2006

2. Les membres potentiels du GECT

La description dans le règlement communautaire des partenaires potentiellement membres d'un GECT, apporte là encore des innovations conséquentes en faveur de la coopération européenne des collectivités infra-étatiques notamment. Alors que celles-ci se sont traditionnellement heurtées à de nombreux obstacles dans la structuration de leur coopération avec leurs voisins, du fait principalement de leur condition d'organismes publics, la création du GECT vise à pallier ces difficultés et légitime l'action des entités publiques en matière de coopération. En effet, le règlement relatif au GECT est le premier texte juridique qui définit aussi précisément les membres potentiels de la nouvelle structure et élargit notablement le champ des partenariats possibles, contribuant ainsi au développement des projets de coopération à l'échelle européenne.

La composition d'un GECT est indiquée dans l'article 3 du Règlement (CE) n°1082/2006, qui définit cinq catégories d'entités susceptibles de participer à un GECT, tout en précisant que celles-ci agissent "dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national". Dès lors, il faut souligner que ce renvoi aux règles nationales crée des effets différents dans chaque Etat membre car d'une part, les catégories exposées par le règlement n'existent pas forcément en tant que telles dans tous les Etats membres européens. D'autre part, dans le cas où elles existent, elles ne sont pas toutes dotées des mêmes compétences d'un Etat à l'autre, ce qui entraîne des asymétries de compétences à l'intérieur même des catégories, souvent à l'origine de rigidités et de difficultés dans les expériences de coopération antérieures. En effet, les institutions communautaires sont indifférentes à la structure organisationnelle des États membres et la situation institutionnelle des collectivités territoriales à l'échelle européenne est très diversifiée, d'où une capacité différente des collectivités à bénéficier des droits instaurés par le règlement, en fonction de leur situation en droit interne.

De plus, il faut noter que le nombre important de catégories de membres potentiels instauré par le règlement, induit une hétérogénéité des entités parties à la coopération, qui témoigne d'une approche libérale des institutions européennes. Cette disposition devrait ainsi permettre de faciliter le développement de la coopération par le biais de la réunion d'acteurs, de niveaux administratif et politique parfois différents mais dotés de compétences semblables, donc intéressés par les mêmes projets de coopération, ce qui était jusqu'à présent impossible dans les structures existantes.

Ainsi, le droit communautaire instaure cinq catégories de membres potentiels d'un GECT :

- les Etats membres,
- les collectivités régionales,
- les collectivités locales,
- les organismes de droit public,
- les associations composées d'organismes appartenant à une ou à plusieurs des catégories précédentes.

2.1 La participation des Etats membres, un tournant pour la coopération

La principale innovation apportée par le règlement est donc la participation possible des Etats membres à un GECT, qui constitue à seule une véritable révolution et un changement absolu de perspective dans le domaine de la coopération des organismes publics. En effet, la tradition juridique concernant la coopération transfrontalière, interdisait jusque-là aux Etats d'être des acteurs directs de la coopération et la réservait aux actions menées par les collectivités territoriales donc, infra-étatiques.

Ce bouleversement offre de nouvelles perspectives aux Etats, qui ont été les négociateurs du règlement et sont maintenus dans leur rôle de législateur, en vertu de l'article 16 du règlement, ainsi que dans leurs fonctions de contrôle des activités de coopération. La possibilité pour les Etats d'être membres potentiels d'un GECT répond aux attentes actuelles en matière de coopération et d'efficacité des projets. En effet, dans l'hypothèse de l'établissement d'une

coopération stratégique et non plus seulement opérationnelle, la présence de l'Etat peut se révéler être un atout important.

De même, la faculté pour l'Etat de participer à un tel groupement permet de prendre une autre dimension de la réalité européenne, à savoir la diversité des situations étatiques au sein de l'Union à 27, en terme de taille et de structure institutionnelle notamment. La présence d'un Etat dans un GECT sera certes conditionnée à sa situation institutionnelle interne, puisqu'il pourra mener des actions de coopération, au même titre que les autres catégories, uniquement dans des domaines pour lesquels il disposent d'une compétence ; de ce fait, la capacité de participation varie considérablement selon qu'il s'agisse d'un Etat fédéral ou unitaire, mais également au sein des Etats unitaires, entre les Etats centralisés, comme la France, dotés de nombreuses compétences propres et les Etats fortement décentralisés, parmi lesquels se place l'Espagne et qui ont délégués nombre de leurs compétences aux entités infra-étatiques.

Par ailleurs, cette possibilité devrait permettre de suivre la logique de la "multilevel governance", la gouvernance multi-niveaux, promue par la Commission Européenne⁹¹ et de consolider la dimension territoriale du processus d'intégration par la gestion commune des zones frontalières. En effet, la répartition des compétences au niveau interne des Etats, leur impose dans la pratique une coopération permanente entre les différents niveaux de gouvernement (central, régional et local) afin de mobiliser l'ensemble des compétences et de produire une action commune. C'est avec l'extrapolation de ce système dans le domaine de la coopération que se justifie la participation des Etats à un GECT. Cela permet de lever l'isolement relatif des petits Etats car la composition hétérogène d'un GECT leur permet par exemple de coopérer avec de grandes régions, ce qui du point de vue de la réalité économique et sociale trouve tout son sens. Cependant, bien que la coopération soit favorisée entre les différents niveaux nationaux, régionaux et locaux de part et d'autre de la frontière, une lecture trop restrictive de l'article 7-2 du règlement

⁹¹ - Commission Européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, JO N° C 287/1 du 12 octobre 2001

communautaire, qui exige que toutes les missions du GECT relèvent de "la compétence de chacun de ses membres en vertu du droit national", est susceptible de limiter l'apport que représente la possibilité de participation. En effet, toutes les missions menées pour réaliser une action de coopération commune ne relèvent pas spécifiquement de la compétence de chacun des acteurs publics impliqués, mais c'est la mise en commun de compétences distinctes et complémentaires qui permet la réussite de l'action publique.

2.2 Une place de choix pour les entités infra-étatiques

A côté des Etats, le règlement pose comme membres potentiels du GECT les collectivités régionales et locales, c'est-à-dire les collectivités territoriales. Il s'agit ici des partenaires clés de la coopération européenne, en particulier transfrontalière, qui ont été le plus souvent les pionniers dans ce domaine. Selon le droit communautaire, une collectivité régionale ou locale doit être une entité dotée d'une personnalité juridique et d'une légitimité politique propre, ce qui la différencie donc d'une administration déconcentrée de l'Etat. Dans leur cas également, la capacité des collectivités à participer à un GECT dépend des compétences qui leur sont octroyées par le droit interne, bien que ce droit à devenir membre d'un GECT leur soit reconnu explicitement par le Règlement (CE) n°1082/2006⁹², et soit donc susceptible de recours devant les juridictions nationales.

La quatrième catégorie d'entités infra-étatiques est constituée des organismes de droit public et témoigne du souhait des institutions communautaires d'élargir le champ des membres potentiels du GECT, en prenant en compte de la diversité des acteurs susceptibles d'être intéressés à développer une coopération territoriale avec leurs voisins européens. En effet, la participation au GECT n'est pas réduite aux seules collectivités publiques mais couvre un panorama plus larges d'entités publiques infra-étatiques (universités, parcs naturels nationaux, chambres de commerce et d'industrie,

⁹² - Article 3 du Règlement (CE) n°1082/2006

centres hospitaliers...), ce qui constitue là aussi un tournant dans la politique de coopération à l'échelle européenne.

On peut d'ailleurs ajouter à ce panorama "les associations composées d'organismes appartenant à une ou à plusieurs de ces catégories"⁹³, dernière catégorie évoquée par le règlement communautaire comme membres potentiels d'un GECT. Ces associations peuvent être d'un grand intérêt pour limiter la complexité liée à la gestion des projets transfrontaliers comportant un grand nombre d'acteurs. En effet, ces derniers pourraient se regrouper en association de chaque côté de la frontière, celles-ci devenant les membres de la structure de coopération, ce qui tendrait à limiter le nombre d'acteurs et au-delà les difficultés juridiques qui en découlent. D'autre part, il convient de souligner le rôle actif de certaines associations européennes, telles que l'Assemblée des Régions Frontalières d'Europe ou les Eurocités, et d'associations nationales de collectivités territoriales dans le développement de la coopération. La possibilité qui leur est offerte de faire partie d'un GECT est, dans cette optique, à la fois une reconnaissance de leur action et un atout supplémentaire en faveur du développement des projets de coopération.

Enfin, même si le GECT vise en priorité à développer la coopération des entités publiques au sein de l'Union Européenne, et ne peut en théorie être étendu aux entités des pays tiers, il n'en reste pas moins que la coopération de voisinage avec des entités publiques non-communautaires voisines de l'Union Européenne, notamment les collectivités territoriales de pays tiers, fait l'objet d'actions dans le cadre de la politique de voisinage 2007-2013 ou des accords de Cotonou avec les pays ACP (Asie-Caraïbes-Pacifique) et va certainement s'intensifier dans les prochaines années. De même pour les micro Etats, tels que l'Andorre, Monaco, San Marin ou le Liechtenstein, la coopération transfrontalière représente une dimension importante de leurs relations extérieures. Dans ce cadre, l'ouverture du GECT à des entités issues de ces Etats tiers, est également un véritable enjeu de développement des

⁹³ - Article 3 du Règlement (CE) n°1082/2006

coopérations, permise sous certaines conditions par le règlement communautaire relatif au GECT⁹⁴.

Ainsi la multiplicité des acteurs susceptibles, à la lecture du règlement communautaire, de créer ou de participer à un Groupement Européen de Coopération Territoriale, renforce le caractère novateur et ouvert de cette structure. L'introduction de nouveaux acteurs, en particulier les Etats membres et certains types d'associations, est un facteur d'élargissement des possibilités de coopération puisque celle-ci dépend des compétences propres des partenaires présent dans la structure. De ce fait, la réunion au sein d'une même structure d'entités publiques de différents niveaux administratifs et de différents Etats membres, permet de mettre en œuvre les principes relatifs à la "bonne gouvernance" et à "la gouvernance multi-niveaux"⁹⁵, autrement dit la conduite d'actions conjointes par les pouvoirs publics de niveau national, régional et local. Cependant, les asymétries potentielles en terme de compétences ou de poids (politique, économique...) des partenaires membres d'un GECT peuvent, dans certains cas, générer des situations complexes susceptibles de limiter les potentialités de la coopération, ou de créer des difficultés dans la gestion des missions du GECT .

3. Les missions et fonctions de l'instrument GECT

Le principal but poursuivi par la création d'un GECT est "de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci après dénommée coopération territoriale, entre ses membres"⁹⁶. Les possibilités de coopération sont de ce fait relativement larges et reprennent les

⁹⁴ - Considérant n°16 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "l'article 159, troisième alinéa, du traité ne permet pas d'étendre la législation fondée sur cette disposition aux entités de pays tiers. L'adoption d'une mesure communautaire permettant la création d'un GECT ne devrait cependant pas exclure la possibilité, pour les entités de pays tiers, de participer à un GECT constitué conformément au présent Règlement, lorsque la législation d'un pays tiers ou des accords entre Etats membres et pays tiers le permettent."

⁹⁵ - Commission Européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, JO N° C 287/1 du 12 octobre 2001

⁹⁶ - Article 1-2 du Règlement (CE) n°1082/2006

acquis du Programme d'Initiative Communautaire, Interreg III, en couvrant les trois volets de coopération que sont susceptibles d'accomplir les collectivités territoriales. D'ailleurs, aucune restriction ne peut être apportée par les Etats membres aux missions exercées par un GECT dans le cadre de ces trois modalités de coopération⁹⁷.

L'article 1^{er} du Règlement (CE) n°1082/2006, qui indique l'objet du GECT, est une disposition majeure pour la coopération des entités infra-étatiques tant d'un point de vue systématique que du point de vue fonctionnel puisqu'il donne au GECT une capacité d'agir dans un contexte et suivant un objet déterminé. Cependant, on peut noter qu'il ne fait allusion qu'à "faciliter et promouvoir la coopération territoriale", ce qui nécessite une interprétation large du texte, sans laquelle le GECT n'est pas censé réaliser lui-même la coopération. Cette ambiguïté ne doit cependant pas empêcher le GECT de se présenter comme un instrument capable de réaliser des actions de coopération à différentes échelles, et implique que la création d'un GECT n'a pas seulement vocation à réaliser une coopération entre les membres du groupement, qui serait évidemment restrictive, mais également avec des tiers.

D'ailleurs, bien que le règlement délimite le cadre auquel doivent se limiter les missions assumées par le GECT⁹⁸, la définition de ces dernières est laissée au choix des partenaires. En effet, les missions du GECT sont "définies par la convention conclue par ses membres"⁹⁹, et ne dépendent donc pas du règlement communautaire ou de la législation nationale des Etats membres. Au contraire, les tâches du GECT lui sont confiées directement par ses membres afin de réaliser leur coopération. Cependant, le GECT en tant qu'organisme de coopération est régi par un principe de spécialité, autrement dit, il ne peut agir que dans la limite de ses compétences propres. Ainsi ses missions doivent être conformes aux compétences de chacun de ses membres, ainsi que le stipule l'article 7-2 du règlement relatif au GECT : "le GECT agit dans le cadre des

⁹⁷ - Article 7-5 du Règlement (CE) n°1082/2006

⁹⁸ - Articles 7-2 et 7-3 du Règlement (CE) n°1082/2006 : " le GECT agit dans le cadre des missions qui lui sont confiées, qui se limitent à faciliter et à promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale..." ; "plus particulièrement, les missions du GECT se limitent principalement à..."

⁹⁹ - Article 7-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

missions qui lui sont confiées et qui sont déterminées par ses membres, étant entendu qu'elles doivent toutes relever de la compétence de chacun d'entre eux en vertu de son droit national".

A partir des dispositions de l'article 7 du règlement communautaire, deux fonctions prioritaires des GECT se dégagent :

- le GECT comme outil de gestion d'un programme de coopération territoriale dans le cadre de l'Objectif 3 de la politique structurelle 2007-2013,
- le GECT comme outil de gestion d'un projet de coopération avec ou sans contribution financière de l'Union Européenne.

3.1 La gestion d'un programme de coopération territoriale européenne

La première mission dévolue à un GECT par le règlement communautaire est la réalisation de l'Objectif 3 "Coopération territoriale européenne". En effet, l'article 7-3 du Règlement précise que "les missions du GECT se limitent principalement à la mise en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, au titre du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion". En ce qui concerne la gestion des programmes européens, le GECT s'affirme comme le futur outil par excellence de la gestion de ces programmes, car il permet de réunir tous les acteurs transfrontaliers concernés dans une même structure juridique et s'avère donc capable de gérer de façon intégrée les fonds communautaires d'un programme opérationnel. Bien que pour des raisons de calendrier, aucun GECT n'ait encore été créé à cette fin, plusieurs projets sont en marche sur le territoire européen. A ce propos, on peut citer le projet développé par le Consorcio franco-espagnol de la Communauté de Travail des Pyrénées, qui est autorité de gestion du programme de coopération transfrontalier France-Espagne-Andorre pour la période 2007-2013 et prévoit sa transformation prochaine en GECT afin d'optimiser ses capacités de gestion du programme.

3.2 La réalisation de projets de coopération avec ou sans contribution financière communautaire

La création du GECT est également basée sur la mise en œuvre de projets de coopération et doit donc répondre à l'objectif de coopération territoriale, qui "vise à renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération interrégionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié"¹⁰⁰. Dans ce cadre, le GECT devient un moyen juridique spécifiquement adapté pour réaliser le processus de coopération du début à la fin, à travers des projets thématiques qui réunissent les partenaires concernés. Les projets susceptibles d'être développés par un GECT dépendront certes des partenaires de la structure, de leurs compétences et de leurs choix en matière de coopération, mais sont tout de même reliés aux priorités thématiques définies pour chaque volet de coopération dans l'Objectif 3 de coopération territoriale européenne.

En matière transfrontalière, les projets soutenus par les fonds structurels devront se centrer sur "le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable"¹⁰¹. Il s'agit donc notamment d'encourager le développement des PME, le commerce transfrontalier, la protection et la gestion conjointe des ressources naturelles et culturelles, de réduire l'isolement et de favoriser l'accessibilité... D'autres priorités peuvent aussi être soutenues avec le volet transfrontalier, notamment l'intégration des marchés du travail transfrontaliers, les initiatives locales pour l'emploi, l'égalité entre hommes et femmes ou encore la coopération administrative et juridique, qui peut permettre d'allouer des fonds communautaire à la création d'un GECT transfrontalier en tant que projet pilote, et non pas seulement en tant qu'instrument de réalisation d'actions de coopération.

¹⁰⁰ - Article 3-2 du Règlement (CE) n° 1083/2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

¹⁰¹ - Article 6 du Règlement (CE) n°1080/2006 relatif au FEDER

Sur le volet transnational, les projets de coopération bénéficiant de fonds structurels seront orientés sur le "financement de réseaux et d'actions propices au développement territorial intégré" à travers le soutien à l'innovation, l'accessibilité, la protection de l'environnement, le développement urbain durable, tandis que la coopération interrégionale sera "axée sur l'innovation et l'économie de la connaissance ainsi que sur l'environnement et la prévention des risques"¹⁰². Ainsi, alors que la création d'un GECT est un processus dit de *bottom-up* qui dépend de l'initiative et des besoins des partenaires, le fait que sa mission "se limite principalement à la mise en œuvre de projets de coopération cofinancés par la Communauté"¹⁰³, lui impose de respecter les priorités européennes en matière de coopération et contraint en quelque sorte les membres à prioriser leur coopération sur certains thèmes.

Cependant, au-delà de cette mission attribuée au GECT par la législation européenne, "les GECT peuvent réaliser d'autres actions spécifiques de coopération territoriale entre leurs membres [...], avec ou sans contribution financière communautaire"¹⁰⁴, ce qui signifie que cette structure de coopération peut également servir à mener d'autres projets de coopération, indépendants de l'Objectif 3. En effet, malgré l'élargissement de la politique de cohésion à d'autres domaines, tels que la recherche ou l'environnement, celle-ci ne regroupe pas tous les thèmes de coopération possibles aux frontières européennes. De ce fait, le règlement ouvre la possibilité de monter des actions de coopération par le biais d'un GECT dans des domaines porteurs en terme de coopération, et qui dépendent de programmes communautaires différents de la politique structurelle de coopération (éducation, culture, santé publique...). Dans ce cadre, la possibilité offerte aux entités publiques ou aux associations de participer aux GECT offre des perspectives intéressantes pour la réalisation de projets de coopération car le GECT, à travers sa composition hétérogène, peut se révéler être un outil utile en faveur du développement de la gouvernance européenne. On peut ici citer le projet de création de GECT sur la

¹⁰² - Article 6 du Règlement (CE) n°1080/2006 relatif au FEDER

¹⁰³ - Article 7-3 du Règlement (CE) n°1082/2006

¹⁰⁴ - Article 7-4 du Règlement (CE) n°1082/2006

frontière franco-espagnole afin de gérer le futur hôpital transfrontalier de Cerdagne et qui regrouperait des partenaires français et catalans dans le domaine de la santé. De même, on peut imaginer des projets de coopération transfrontalière portant sur l'éducation ou la recherche et pour lesquels des universités pourraient être partenaires au sein d'un GECT, opportunité nouvelle jusqu'alors impossible pour ce type d'acteurs.

Enfin, un GECT peut être constitué à la seule fin de réaliser des actions ou des projets de coopération et ce, sans financement communautaire. Cette possibilité témoigne de l'autonomie de cette structure par rapport au strict cadre de la politique de cohésion européenne et montre qu'il s'agit avant tout d'offrir un instrument commun à l'échelle européenne pour développer la coopération telle quelle soit : gestion de projets ou d'infrastructures communs, mise en place de coopérations stratégiques territoriales... Cependant, on peut noter que le règlement communautaire présente un caractère restrictif quant aux missions que peut assumer un GECT.

3.3 Les restrictions posées par le Règlement aux missions effectuées par le GECT

D'abord, le règlement précise que "les États membres peuvent limiter la mission que les GECT peuvent réaliser sans contribution financière communautaire. Toutefois, cette mission couvre au moins les actions de coopération énumérées à l'article 6 du Règlement (CE) n° 1080/2006"¹⁰⁵. Même s'il est indéniable qu'il faut fixer certaines limites pour éviter que des collectivités infra-étatiques ne s'engagent dans des processus que les États membres désapprouveraient, celle-ci peut paraître excessive au vu du principe de spécialité qui s'applique déjà aux missions du GECT et de l'autorisation préalable à sa constitution fournie par les États¹⁰⁶. Dans le même temps, cette

¹⁰⁵ - Article 7-5 du Règlement (CE) n°1082/2006

¹⁰⁶ - Article 4-3 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "à la suite de la notification [de constitution d'un GECT] par un membre potentiel, l'État membre concerné marque son accord, en tenant compte de sa structure constitutionnelle, sur la participation du membre potentiel au GECT, sauf s'il considère qu'une telle participation ne respecte pas le présent Règlement ou le droit national, y compris les pouvoirs et les devoirs du membre potentiel, ou qu'elle n'est pas motivée ni par l'intérêt général ni au nom de l'ordre public de cet État membre. Dans ce cas, l'État membre expose les motifs de son refus."

disposition permet de garantir tout de même un large éventail d'activités de coopération aux collectivités qui constitueraient un GECT sans solliciter de fonds communautaires. Pourtant, la référence faite aux priorités communautaires comme champ de coopération possibles est relativement étrange puisqu'elle concerne des coopérations qui justement, ne sollicitent pas de telles aides, d'autant plus que cela laisse toute latitude aux Etats d'exclure des thématiques de coopération qui entreraient d'autres politiques communautaires.

Outre cette restriction à l'action des GECT valable uniquement pour les coopérations hors financement communautaire, il convient de souligner que certains domaines ne peuvent en aucun cas figurer comme mission du GECT et ni faire l'objet d'une quelconque coopération. Ainsi, les "pouvoirs qu'une collectivité régionale et locale exerce en tant que puissance publique, notamment les pouvoirs de police et de réglementation, ne peuvent faire l'objet d'une convention"¹⁰⁷. Cette limitation, plus détaillée à l'article 7-6 du Règlement relatif au GECT : "la mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de [...] fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère", est également présente dans les traités bilatéraux et multilatéraux qui lient la plupart des Etats européens en matière de coopération. Elle semble tout à fait justifiée et ne peut guère être remise en question, d'autant plus qu'il s'agit dans la plupart des cas de fonctions régaliennes ou de la sauvegarde de l'intérêt national qui n'entrent pas en tant que telles dans les domaines de compétences propres des collectivités infra-étatiques.

Cependant, au contraire de la majorité des traités internationaux, une autre disposition de l'article 7-6 présente un caractère beaucoup plus restrictif qui, interprété de façon stricte, pourrait entraver la réalisation de nombreux projets par un GECT. En effet, celui-ci stipule que "la mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public". Or les compétences sont confiées à l'ensemble des collectivités

¹⁰⁷ - Considérant n°13 du Règlement (CE) n°1082/2006

territoriales européennes, qu'elles soient de niveau nationales, régionales ou locales, par le droit public. Du coup, si la coopération ne peut être menée qu'en vertu des compétences propres des membres du GECT¹⁰⁸ (principe de spécialité) et qu'il n'est pas possible pour le GECT d'exercer des pouvoirs de droit public¹⁰⁹, alors une telle interprétation conduit à penser qu'aucune mission ne peut être confiée à un GECT constitué conformément à ce Règlement communautaire ! De ce fait, il faut souligner que l'effet cumulatif des dispositions du Règlement relatif au GECT est susceptible de limiter considérablement sa capacité d'action et il est donc nécessaire de miser sur une interprétation souple du règlement, sans quoi le GECT pourrait être réduit à un outil peu efficace.

Le Groupement Européen de Coopération Territoriale constitue ainsi un véritable aboutissement en matière de coopération à l'échelle européenne. Mêlant des éléments d'une efficacité prouvée dans des structures de coopération antérieures à des caractéristiques novatrices, le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif au GECT permet, par le recours à un unique instrument pour le territoire européen, la gestion d'une grande diversité de situations, qu'il s'agisse de la composition hétérogène, voire asymétrique d'un GECT grâce à la diversité des partenaires potentiels, ou des différents types de missions qu'il peut mener. Celles-ci, malgré de certaines restrictions, sont axées sur le captage des fonds structurels européens à travers les trois volets, transfrontalier, transnational et interrégional, de la politique européenne de cohésion. Combinées à l'ouverture du GECT à d'autres actions de coopération avec ou sans financement communautaire, les fonctions qu'est susceptible d'assumer le GECT, sont un facteur non négligeable de développement de la coopération des entités publiques infra-étatiques. Elles devraient notamment ouvrir le champ des possibles de la coopération territoriale et promouvoir un développement à la fois quantitatif et surtout qualitatif des coopérations.

Au-delà de la création d'un nouvel instrument spécialement dédié à la coopération et des avancées permises au niveau juridique par la législation

¹⁰⁸ - Article 3-1 du Règlement (CE) n°1082/2006

¹⁰⁹ - Article 7-6 du Règlement (CE) n°1082/2006

communautaire, la multiplicité des règles juridiques applicables au GECT vont inmanquablement contribuer à l'émergence de différents types de structure, de forme et de nature juridique assez variées. Le règlement prévoit en effet une sorte de gestion décentralisée de la complexité juridique par le biais de la convention et des statuts rédigés par les membres du GECT, dans un cadre juridique pour partie communautaire mais qui relève également des législations nationales des Etats membres. Dans cette optique, après avoir présenté le GECT dans sa globalité et du fait de la multiplicité des situations qui vont surgir, il semble intéressant d'effectuer une étude des bouleversements et des apports de cette nouvelle structure de coopération sur un territoire européen particulier. Cette étude s'est donc focalisée sur le frontière franco-espagnole, qui sans être représentative de l'ensemble des frontières européennes, va être très certainement marquée par l'application du Règlement (CE) n°1082/2006.

Troisième partie

Les conséquences de l'application du GECT et ses apports sur un territoire particulier, la frontière franco-espagnole orientale

Le choix de se focaliser sur la frontière franco-espagnole, plus précisément son côté oriental, résulte pour partie de la proximité géographique qu'elle représente pour nous mais aussi et surtout de la multiplicité des coopérations qui existent entre les deux versants des Pyrénées. En effet, les coopérations entre les régions françaises du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, et les communautés autonomes d'Aragon, Catalogne voire des Iles Baléares, sont traditionnellement très développées, du fait d'une histoire et d'une culture commune. Or ce territoire, marqué par la rencontre de la mer et de la montagne, la Méditerranée et le massif pyrénéen, est directement concerné par les conséquences induites en terme de coopération du règlement instituant le GECT. Il peut représenter un laboratoire d'études de l'impact que pourra avoir l'application du règlement communautaire sur une frontière qui sépare deux pays relativement proches et à la fois très distincts dans leur organisation territoriale et institutionnelle.

I. L'application du GECT sur le territoire en termes juridiques

Comme nous l'avons précisé dans la deuxième partie, le règlement du 5 juillet 2006, bien qu'il institue une structure de droit communautaire, introduit une certaine complexité en matière juridique. De ce fait, il est nécessaire dans un premier temps de définir quel le droit applicable au GECT et à ses actes, et notamment quelle est la teneur des renvois au droit national des Etats membres, afin de préciser ensuite dans quel cadre va évoluer un GECT créé sur la frontière franco-espagnole.

1. Le droit applicable au GECT et à ses actes

La question du droit applicable au groupement et à ses actes est cruciale pour les acteurs parties à la coopération car, contrairement aux autres instruments existants qui sont généralement créés par un droit interne, applicables sur un territoire donné et dépendent donc d'un droit clairement défini, le GECT est assujéti à un triple ordre juridique : le droit communautaire à travers le Règlement (CE) n°1082/2006, les dispositions contenues dans la convention passée entre ses membres et les statuts constitutifs et enfin un troisième niveau, le droit interne des Etats membres. Or cette complexité en matière de droit applicable peut dans certains rendre peu lisible la procédure de constitution d'un GECT et peut influencer sur la décision des acteurs d'organiser ou non la coopération autour de la création d'un GECT. Par ailleurs, le fait de renvoyer la gestion de certains thèmes au droit interne de l'Etat dans lequel le GECT a son siège, implique d'une part une diversité quant à la structure institutionnelle des GECT et une différenciation de leur fonctionnement aux frontières européennes. Les références constantes au droit national ont, de plus, des conséquences directes sur la décision de placer le siège sur le territoire d'un Etat ou d'un autre, en fonction du cadre juridique plus ou moins développé dont il dispose en termes de coopération.

En effet, l'enjeu du règlement communautaire est de permettre une articulation des différents ordres juridiques qui soit susceptible de favoriser les actions de coopération et leur structuration. Or, bien qu'il institue le GECT en tant que personne juridique de droit communautaire, la clarification du système juridique applicable à ce nouvel instrument qui étaient attendue afin de simplifier sa mise en œuvre sur les territoires frontaliers, se révèle n'être que de façade. Alors que l'article 2 du Règlement (CE) n°1082/2006 institue une hiérarchie claire en ce qui concerne le GECT dans sa globalité¹¹⁰, la législation

¹¹⁰ - Article 2-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "Le GECT est régi par ce qui suit : le présent Règlement ; lorsque le présent Règlement l'autorise expressément, les dispositions de la convention et des statuts

communautaire fait souvent appel aux règles nationales pour définir notamment le droit applicable à sa constitution, à ses actes et à son fonctionnement, ce qui a des conséquences importantes dans le choix d'établir un GECT sur le territoire de l'un ou l'autre des Etats membres de l'Union Européenne.

Tout d'abord, la constitution du GECT qui est en principe régie par l'article 4 du règlement communautaire, est soumise à de nombreux renvois au droit national, notamment pour la détermination des membres capables de constituer un GECT¹¹¹ ou encore le fait que l'accord de l'Etat membre à la participation d'un membre est obligatoire¹¹². Ces dispositions donnent d'ailleurs un droit de contrôle à l'Etat qui peut justifier un refus éventuel par le biais de quatre motifs principaux : le non respect du règlement communautaire, le non respect du droit national, une activité qui ne poursuivrait pas la recherche de l'intérêt général ou qui contreviendrait à l'ordre public. Ces deux derniers motifs, qui peuvent être revendiqués pour interdire l'activité d'un GECT sur un territoire particulier¹¹³, relèvent davantage d'un contrôle d'opportunité mais il faut souligner qu'un refus n'est en aucun cas discrétionnaire puisqu'il doit être motivé et susceptible de recours¹¹⁴.

Quant au droit applicable à l'interprétation de la convention et des statuts, il s'agit clairement du droit interne de l'Etat dans lequel le GECT a son siège¹¹⁵. Cela peut là aussi influencer sur le choix des parties à placer le GECT du

visés aux articles 8 et 9 ; pour les questions qui ne sont pas régies par le présent Règlement ou ne le sont qu'en partie, les lois de l'État membre où le GECT a son siège."

¹¹¹ - Article 3-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "Le GECT est composé de membres, dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national [...]"

¹¹² - Article 4-3 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "[...] l'État membre concerné marque son accord, en tenant compte de sa structure constitutionnelle, sur la participation du membre potentiel au GECT, sauf s'il considère qu'une telle participation ne respecte pas le présent Règlement ou le droit national, y compris les pouvoirs et les devoirs du membre potentiel, ou qu'elle n'est pas motivée ni par l'intérêt général ni au nom de l'ordre public de cet État membre. Dans ce cas, l'État membre expose les motifs de son refus."

¹¹³ - Article 13 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "lorsqu'un GECT exerce une tâche contraire aux dispositions d'un État membre concernant l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la moralité publique ou contraire à l'intérêt public d'un État membre, un organisme compétent de cet État membre peut interdire l'activité sur son territoire ou exiger que les membres qui ont été constitués en vertu de son droit se retirent du GECT, à moins que ce dernier ne cesse l'activité en question."

¹¹⁴ - Article 13 alinéa 2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "de telles interdictions ne constituent pas un moyen de restreindre de façon arbitraire ou déguisée la coopération territoriale entre les membres du GECT. Une autorité judiciaire peut réexaminer la décision de l'organisme compétent."

¹¹⁵ - Article 8-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "la convention précise [...] le droit applicable à l'interprétation et à l'application de la convention, qui est le droit de l'État membre où le GECT a son siège."

siège dans un Etat plutôt qu'un autre, puisque, par exemple, même si les membres d'un GECT prévoient la plupart des règles qui seront applicables à leurs relations dans la convention, celles-ci demeurent tout de même en partie soumises au droit interne applicable. Cela vaut également pour les relations du GECT avec les tiers, notamment en ce qui concerne le personnel du GECT dont la gestion peut dépendre des statuts du GECT¹¹⁶ alors que les conditions d'emploi restent celles de l'Etat du siège.

De même, les activités du GECT sont soumises à des contrôles spécifiques différenciés. En matière de contrôle financier, les règles varient selon qu'il s'agit d'actions co-financées par l'Union Européenne, auquel cas le contrôle de la gestion des fonds structurels dépend de la législation communautaire, ou d'actions menées sans contribution financière européenne, qui impliquent un simple contrôle de la gestion des fonds publics effectué uniquement selon les règles du droit interne de l'Etat dans lequel le GECT a son siège, voire le cas échéant, en partenariat avec les autorités de contrôle des autres Etats concernés par les activités du GECT.

Enfin, la dissolution du GECT peut résulter d'une disposition prévue dans ses statuts (durée limitée, volonté de ses membres...) ou être ordonnée par "une autorité compétente" de l'Etat du siège¹¹⁷ et dans ce cas également, les normes applicables à la liquidation de la structure seront celles de l'Etat membre¹¹⁸

Ainsi, au vu de ces quelques éléments, on peut constater que le GECT est souvent soumis, dans son fonctionnement et les contrôles afférents, au droit national de l'Etat dans lequel il a son siège. De ce fait, le caractère libéral ou plus restrictif du cadre juridique relatif à la coopération en vigueur dans les

¹¹⁶ - Article 9-2 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "les statuts d'un GECT contiennent, au minimum, toutes les dispositions de la convention ainsi que les éléments suivants : [...] les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion de son personnel, les procédures de recrutement, la nature des contrats du personnel [...]".

¹¹⁷ - Article 14-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "Nonobstant les dispositions sur la dissolution figurant dans la convention, sur demande d'une autorité compétente ayant un intérêt légitime, la juridiction ou l'autorité compétente de l'Etat membre où le GECT a son siège ordonne la dissolution du GECT [...]".

¹¹⁸ - Article 12-1 du Règlement (CE) n°1082/2006 : "En ce qui concerne la liquidation, l'insolvabilité, la cessation des paiements et autres procédures analogues, le GECT est soumis à la législation de l'Etat membre dans lequel il a son siège".

différents Etats membres va, pour une grande part, déterminer le choix des acteurs quant à l'établissement de cette nouvelle structure de coopération sur un territoire ou un autre. Cela rend donc indispensable une succincte étude des cadres juridiques internes français et espagnols afin de connaître leurs conséquences, notamment par rapport au développement de GECT comme instrument de coopération sur cette frontière.

2. Un cadre juridique franco-espagnol adapté à ce nouvel instrument ?

Du point de vue institutionnel franco-espagnol, les relations interrégionales et transfrontalières ont été longtemps entravées par la diversité des législations et la difficulté pour les acteurs de se retrouver autour d'un même cadre juridique, ce que vise aujourd'hui à éviter le GECT. Sur la frontière franco-espagnole pyrénéenne, il faut attendre le traité de Bayonne signé le 10 mars 1995 entre la République Française et le Royaume d'Espagne pour qu'un premier cadre commun soit donnée à la coopération. Ses principaux apports consistent à tenter de pallier aux inégalités juridiques en terme de statuts régionaux des collectivités et de possibilités de structuration de la coopération et donne un élan politique à la coopération des collectivités territoriales frontalières.

La principale évolution de ce traité consiste alors à donner la possibilité à la fois d'adhérer à des organismes de coopération déjà existants ou bien de créer de nouveaux organismes afin de coordonner les décisions dans des domaines d'intérêt commun, de gérer des équipements ou des services publics. Si aucun organisme de coopération spécifique n'est privilégié dans le traité, celui-ci développe en particulier les conditions d'adhésion à des structures telles que le Groupement d'Intérêt Public ou la Société d'Economie Mixte Locale, instruments mis en œuvre dans le droit français ou encore les Consorcios, organisations de droit espagnol.

En effet, la France et l'Espagne sont des Etats unitaires mais dotés de différences majeures quant à leur organisation territoriale et donc quant à la capacité de projection extérieure de leurs collectivités. Cependant, tous deux ont connu une évolution notable de leur cadre juridique national, qui tend à se rapprocher des prescriptions communautaires afin de faciliter et de promouvoir la coopération de leurs collectivités infra-étatiques frontalières.

2.1 Le cas français : une ouverture progressive du champ de la coopération des collectivités territoriales

Tout d'abord, on peut souligner que la France est un Etat de tradition centralisatrice qui n'a mis en place un processus de décentralisation que tardivement. Or c'est avec ce processus de décentralisation que les collectivités infra-étatiques se voient peu à peu reconnaître à la fois une légitimité à mettre en œuvre les actions de coopération et le cadre juridique correspondant au développement de ces actions. En effet, les premières lois de décentralisation, dites lois Defferre, votées en 1982 et 1983, créent une nouvelle collectivité territoriale, la région, dotée de compétences propres et évoquent pour la première fois la notion de "coopération frontalière régionale"¹¹⁹. De même, la circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983 introduit la notion d'"action extérieure des collectivités territoriales" et reconnaît la possibilité aux collectivités de nouer des relations avec les collectivités étrangères dans la limite de leurs attributions et sous le contrôle de l'Etat.

Cependant, il faut préciser que plusieurs principes s'appliquent en droit français aux actions de coopération transfrontalière des entités infra-étatiques, notamment :

- le respect du principe d'indivisibilité de la République,
- le respect des engagements internationaux de la France,
- le respect des intérêts de la nation et du pouvoir gouvernemental en matière de politique étrangère.

¹¹⁹ - Article 65 de la loi de décentralisation de 1982

A ces limitations s'ajoute de plus une interdiction directement liée à l'application du principe de la souveraineté nationale, à savoir qu'"aucune convention ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un Etat étranger"¹²⁰, ce qui implique qu'en droit français, les collectivités territoriales et organismes publics infra-étatiques ne sont autorisés à coopérer qu'avec des entités publiques de même niveau infra-étatique.

A partir de là, le processus de décentralisation a peu à peu permis de favoriser les relations transfrontalières, notamment par la création d'instruments juridiques et l'assouplissement des dispositifs d'adhésion à des organismes de droit étranger. Les premières avancées concrètes ont été apportées par la loi d'orientation du 6 janvier 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (loi ATR). Elle constitue en effet la première démarche d'institutionnalisation des relations des collectivités territoriales entre elles et avec leurs homologues étrangers tout en tentant de clarifier et d'assouplir le cadre juridique des actions en matière de coopération décentralisée. En matière de coopération interrégionale d'abord, elle précise les conditions d'existence d'une entente interrégionale en tant qu'établissement public et permet le rapprochement des régions voisines pour réaliser des projets communs et spécifiques. Par ailleurs, la coopération transfrontalière fait l'objet d'un article fondateur qui reconnaît aux collectivités territoriales françaises le droit à conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères, "dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France"¹²¹.

Mais l'apport le plus important de la loi ATR est sans doute la création de deux instruments mis en place pour favoriser le développement de coopération transfrontalière : la Société d'Economie Mixte Locale (SEML) et le Groupement d'Intérêt Public (GIP). Dans le premier cas, il s'agit de permettre aux collectivités territoriales étrangères de participer au capital d'une SEML dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun, sous réserve de la

¹²⁰ - Article L. 1115-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

¹²¹ - Article 131 de la loi d'orientation du 6 janvier 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République

signature d'un accord préalable entre les Etats concernés. Quant au GIP, il permet la mise en œuvre conjointe, par des collectivités locales françaises et étrangères appartenant à des Etats membres de l'Union européenne, de politiques de développement social urbain ou de programmes de coopération interrégionale et transfrontalière. Ce groupement se présente donc aussi comme une structure de droit français ouverte aux collectivités locales relevant d'un Etat limitrophe membre de l'Union Européenne mais si son objet paraît être plus adapté à la coopération transfrontalière, son régime juridique quelque peu complexe va contribuer à limiter son utilisation.

Outre cette loi de 1992, les principes d'action des collectivités locales en matière de coopération transfrontalière seront complétés par les lois d'orientation du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 relatives à l'aménagement et le développement du territoire qui permettent aux collectivités locales, "dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger"¹²².

Enfin, la deuxième vague de décentralisation, initiée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, va conforter le principe de libre administration des collectivités locales contenu dans l'article 72 de la Constitution française de 1958 en consacrant non seulement le principe de subsidiarité, qui permet d'élargir le champ des compétences des collectivités, mais également en accordant un droit à l'expérimentation aux collectivités locales¹²³, principe qui peut être considéré comme un moyen de développer les coopérations transfrontalières. D'autre part, à ces nouveaux transferts de compétences s'ajoute une nouvelle avancée législative dans le domaine de la coopération transfrontalière : la création d'un troisième outil de droit français

¹²² - Article L. 1115-4 du Code Général des Collectivités territoriales

¹²³ - Article 72 de la Constitution française de 1958 : "Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. [...] Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

pour le développement de projets transfrontaliers¹²⁴. Il s'agit de la possibilité offerte aux collectivités territoriales françaises et étrangères un groupement local de coopération transfrontalière, le District Européen¹²⁵, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cet instrument, inspiré du traité de Karlsruhe, permet la création de syndicats mixtes avec les collectivités étrangères afin de gérer en commun des projets de territoires, des équipements et des services publics. Il est présenté comme un "outil polyvalent qui peut constituer une structure opérationnelle en associant plusieurs niveaux de collectivités"¹²⁶ et d'autres acteurs publics hormis l'Etat tout en fonctionnant "à la carte", c'est-à-dire que les membres adhèrent au projet en fonction de leurs compétences respectives.

Ainsi, on peut constater une évolution favorable du cadre juridique français tant au niveau des principes relatif à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales que des instruments mis à leur disposition pour structurer leurs actions de coopération. Pourtant, à l'heure actuelle, la France n'a pas encore pris de dispositions d'application du Règlement (CE) n°1082/2006 relatif au nouvel instrument de droit communautaire, le GECT alors que le règlement communautaire prévoit que "les Etats membres prennent les dispositions appropriées pour garantir l'application effective du présent Règlement"¹²⁷ qui "est applicable au plus tard le 1^{er} août 2007"¹²⁸.

Le Sénat a tout de même adopté un projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des Fonds structurels européens qui aborde ce thème le 24 janvier 2007 et l'a déposé à l'Assemblée Nationale en avril 2007. Ce projet de loi est donc toujours en discussion et devrait être voté au début de l'année 2008 ; une des principales questions réside dans la possibilité d'associer au sein d'un GECT, à la fois des Etats membres de

¹²⁴ - Loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales

¹²⁵ - Article 1114-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

¹²⁶ - Extraits du rapport d'Alain Lamassoure, *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, mai 2005

¹²⁷ - Article 16 du Règlement (CE) n°1082/2006

¹²⁸ - Article 18 du Règlement (CE) n°1082/2006

l'Union Européenne et des régions d'autres Etats membres, alors qu'aujourd'hui le droit français interdit formellement une telle association¹²⁹.

Parallèlement aux dispositions concernant le GECT, ce texte prévoit la disparition des Groupements d'Intérêt Public par abrogation des articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du Code Général des Collectivités Territoriales et l'extension du droit à l'expérimentation en matière des gestion des Fonds structurels européens. Aux termes des articles 1^{er} et 2 de ce projet, l'Etat pourra confier "à titre expérimental [...] aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification de programmes relevant, pour la période 2007-2013, de l'objectif de coopération territoriale européenne" ainsi que de l'objectif "compétitivité régionale et emploi".

De plus, le projet de loi prévoit de modifier l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales : il maintient l'application des principes communs de la coopération, à savoir que l'adhésion, par le biais d'une convention, des collectivités territoriales et leurs groupements à un organisme public de droit étranger, y compris un GECT, est subordonnée au "respect des engagements internationaux de la France" et doit s'effectuer "dans les limites de leurs compétences", mais ajoute que "cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région".

Concernant la stricte transposition des dispositions du règlement communautaire relatif au GECT, le texte législatif tend à rapprocher cette nouvelle structure du District Européen puisque les dispositions relatives à celui-ci basculent de l'article L. 1114-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales au futur article L. 1115-4-1 et qu'un article L. 1115-4-2 est spécialement créé pour l'application en droit français du GECT. Le premier alinéa de cet article précise d'abord les trois types de coopération couverts conformément aux prescriptions du règlement communautaire ainsi que les membres potentiels du GECT, à savoir les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics administratifs :

¹²⁹ - Article 1115-5 du Code Général des Collectivités Territoriales : "aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger".

"Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les établissements publics administratifs peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales, les établissements publics et les États membres de l'Union européenne un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière."

Cette possibilité est également reconnue à ces trois types de membres potentiels d'adhérer à un GECT ayant son siège à l'étranger et de ce fait, dépendant d'un droit national étranger, à condition de respecter les principes communs de la coopération des entités infra-étatiques et "sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'État dans la région".

Concernant la création d'un GECT sur le territoire français, cette dernière doit être autorisée par arrêté du représentant de l'État, en l'occurrence le Préfet de région, dans la région où le GECT a son siège et sur la base de la convention et des statuts rédigés par ses membres. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de cette décision de création et son régime sera probablement aligné sur celui du District européen, c'est-à-dire que le droit applicable pour tout ce qui ne sera pas réglé par le règlement communautaire n°1082/2006 ou par la convention et les statuts du GECT, sera celui des Syndicats Mixtes Ouverts, prévu par les articles L. 5721-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales.

Enfin, on peut noter que le projet de loi adopté en première lecture par le Sénat modifie l'article L. 1115-5 du Code Général des Collectivités Territoriales¹³⁰, afin d'y inclure la possibilité de conclusion d'une convention de coopération et donc le développement d'actions concrètes de coopération entre

¹³⁰ - Rédaction modifiée de l'article L. 1115-5 proposée par le projet de loi du Sénat : "aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région".

les collectivités territoriales, leurs groupements et un Etat étranger. Cependant, cette disposition demeure très limitative puisqu'elle ne concerne que la création d'un GECT et ne peut en aucun cas être appliquée à la création d'une autre structure de coopération ; le droit français se contente d'adapter les termes obligatoires de la législation communautaire sans élargir cet apport aux autres formes de coopération existantes.

Ainsi, bien que les mesures d'application du règlement communautaire relatif au GECT ne fassent pour le moment l'objet que d'un projet de loi adopté en première lecture par le Sénat, le vote à l'Assemblée Nationale devrait avoir lieu au début de l'année 2008 et la France ferait de ce fait partie des premiers Etats membres à avoir transposé les dispositions du règlement en droit interne, aux côtés de l'Allemagne, la Hongrie et le Portugal qui ont déjà effectué cette démarche et adopté définitivement les dispositions européennes.

2.2 Le cas espagnol : l'"Etat des autonomies" et la capacité de projection des communautés autonomes à l'international

En Espagne, le cadre juridique relatif à l'organisation territoriale du pays est très différent de celui de la France. Suite à la période franquiste, la Constitution de 1978 se présente comme le pivot de la transition démocratique et cherche un compromis en matière territoriale. Tout en restant un Etat unitaire, un modèle hybride d'organisation, la régionalisation, va être choisi, à mi-chemin entre l'Etat unitaire centralisé et l'Etat fédéral. Ce modèle opère une large répartition des compétences entre l'Etat et le niveau régional en particulier, en instituant une décentralisation à la fois administrative et politique qui confère une place de choix aux collectivités régionales, les communautés autonomes, dans les processus de gouvernement¹³¹. Cela leur offre une capacité d'action accrue par rapport aux régions françaises car elles disposent notamment d'un pouvoir législatif régional, d'une large autonomie financière et de compétences plus vastes que ces dernières, ce qui contribue largement à

¹³¹ - Article 2 de la Constitution espagnole de 1978 : "la Constitution se fonde sur l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la composent et la solidarité entre elles".

faciliter leur capacité de projection extérieure, donc le développement de projets de coopération avec les entités infra-étatiques voisines. A cet égard, on peut de plus noter le statut particulier octroyé aux "nationalités historiques" (basques, catalanes et galiciennes) par rapport aux "régions ordinaires"¹³², les premières disposant de statuts spéciaux qui en font de véritables entités politiques dotées d'avantages spécifiques.

Par ailleurs et contrairement à la France où la répartition des compétences est souvent confuse car elle recoupe plusieurs niveaux d'administration, le cadre juridique posé par la Constitution espagnole fixe de façon plus précise la répartition des compétences entre l'Etat et les communautés autonomes, au moyen d'une liste presque exhaustive des 32 compétences dites exclusives de l'Etat¹³³ (parmi lesquelles figurent les pouvoirs ayant trait à la souveraineté nationale : les relations internationales, la défense nationale, la justice, les questions de nationalité...) et de celles que peuvent revendiquer les Communautés autonomes dans leurs statuts d'autonomie¹³⁴. Ainsi, loin d'imposer un transfert global de compétences identiques, l'organisation politico-administrative espagnole propose plutôt un traitement "à la carte", qui a de nombreuses conséquences quant à la capacité de coopération des collectivités territoriales espagnoles, puisque celles-ci, contrairement aux collectivités françaises, ne sont pas dotées de compétences identiques.

En matière de coopération interrégionale, bien qu'en "aucun cas ne sera admis la fédération de communautés autonomes", le texte constitutionnel précise que les "statuts d'autonomie pourront prévoir les conditions et les termes selon lesquels les Communautés autonomes pourront signer des conventions entre elles pour la gestion et la prestation de leurs services propres"¹³⁵. A partir de là, les communautés autonomes frontalières peuvent se réclamer de ce principe pour solliciter du gouvernement central "la signature de

¹³² - Moderne (Frank) et Bon (Pierre), *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Paris, Economica, 1981

¹³³ - Article 149 de la Constitution de 1978

¹³⁴ - Article 148 de la Constitution de 1978

¹³⁵ - Article 145-2 de la Constitution de 1978

traités ou conventions internationales dans des domaines [...] dérivés de leur situation géographique en tant que région frontalière"¹³⁶ et utiliser ces dispositions juridiques en vue d'aboutir à des possibilités de coopération plus importantes avec les collectivités territoriales étrangères.

Enfin, au-delà de la coopération interrégionale, se pose la question de l'existence de dispositions espagnoles en matière de coopération transfrontalière et donc d'une certaine manière de relations internationales qui sont une des caractéristiques de la souveraineté nationale. Comme en France, "l'Etat détient une compétence exclusive sur les relations internationales"¹³⁷, ce qui ne laisse en principe aucune place aux communautés autonomes dans ce domaine. Pourtant, ce monopole étatique ne paraît concerner que la signature des traités et le droit de représentation internationale, ce qui laisse une grande marge de manœuvre des collectivités pour développer une sorte de politique étrangère dans le champ de leurs compétences propres. On peut parler à ce titre d'un "effet boomerang"¹³⁸ amplifié par l'intégration européenne qui a mis en valeur les lacunes constitutionnelles espagnoles et participer du mouvement en faveur de la coopération des entités infra-étatiques avec leurs homologues étrangers.

Les communautés autonomes et en particulier la Catalogne ou le Pays Basque, communautés autonomes frontalières très dynamiques, ont donc développé très vite des moyens pour s'assurer une projection internationale en contournant les difficultés légales, ce qui a induit un fort contentieux auprès du Tribunal Constitutionnel chargé de résoudre les conflits de compétence entre l'Etat et les collectivités. Si dans un premier temps, au début des années 1980, le Tribunal a privilégié une position centralisatrice et s'est prononcé contre une quelconque compétence des communautés autonomes en matière de relations internationales, sa jurisprudence s'est peu à peu nuancée pour accorder un plus grand rôle aux collectivités régionales. Le tournant s'est opéré avec le jugement du 20 juillet 1989 au cours duquel le juge Diaz Eimil a émis un

¹³⁶ - Article 40 du statut d'autonomie de la communauté autonome d'Aragon

¹³⁷ - Article 149-1 de la Constitution de 1978

¹³⁸ - Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Presses de l'université Laval, 2003

jugement dissident favorable à la projection internationale des compétences des communautés autonomes, au motif que rien ne s'oppose au développement d'une politique étrangère régionale lorsqu'elle ne crée pas d'obligation internationale ou de responsabilités entre États, c'est-à-dire dès lors qu'elle n'affecte pas la politique étrangère de l'État espagnol. Cette interprétation extensive du concept de relations internationales va être ensuite reprise par le Tribunal Constitutionnel qui indique en septembre 1989 et en mars 1993 qu'une relation qui implique d'autres pays n'entre pas forcément dans le champ des compétences exclusives de l'État. De ce fait, cette jurisprudence va favoriser les relations transfrontalières des communautés autonomes et leur laisse une grande marge de manœuvre concernant la réalisation d'actions de coopération dans le respect de leurs compétences propres.

Par ailleurs, la législation espagnole laisse une marge de manœuvre importante aux collectivités qui veulent structurer leur coopération transfrontalière notamment, en mettant à leur disposition un outil de droit espagnol, initialement créé pour la coopération des entités infra-étatiques espagnoles entre elles : le Consorcio. Le Consorcio est un organisme doté de la personnalité juridique de droit public ; cette structure de coopération à géométrie variable (tant du point de vue de ses membres potentiels que du droit qui lui est applicable) a été créée par la loi du 2 avril 1985 relative au régime local et sera ensuite élargie à la coopération transfrontalière grâce à la signature du Traité de Bayonne en 1995.

Concernant les mesures relatives à l'application du GECT en droit interne espagnol, le pays n'a pas à l'heure actuelle adopté de règles d'adaptation. Cependant, un projet de Décret royal spécifiquement prévu pour l'application du GECT, est en cours d'élaboration et fait l'objet de navettes entre Madrid et les communautés autonomes, car certaines d'entre elles pour le moins, du fait des particularités de leurs statuts d'autonomie et de leur rôle dans la coopération territoriale, devront également prendre des mesures régionales complémentaires à ce décret. A l'image du projet de loi français, il devrait prendre des mesures en droit interne espagnol afin de faciliter la création et le

fonctionnement des GECT sur le territoire espagnol mais aussi faciliter la participation des entités espagnoles à des groupements de droit étranger. Le décret présente les caractéristiques constitutives d'un GECT (la personnalité juridique, les trois domaines de coopération couverts, son objet : le renforcement de la cohésion économique et sociale...) ainsi que les 5 catégories de membres potentiels prévues par le règlement communautaire.

De plus, le décret doit prévoir la procédure pour la création ou la participation d'une entité à un GECT : dans le cas espagnol, l'entité chargée de recevoir les demandes et de donner son accord devrait vraisemblablement être le Ministère des Administrations Publiques, qui chapeaute les domaines concernant l'ensemble des entités infra-étatiques espagnoles, voire le Conseil des Ministres, dans le cas où un Etat ou un organisme qui en dépend directement serait membre du GECT. De même, une procédure de dissolution de l'organisme de coopération est évoquée, qu'elle ait lieu dans le cadre prévu par les statuts du groupement ou qu'elle soit le fait des autorités compétences espagnoles, en l'occurrence le Conseil des Ministres, en cas de non respect par le groupement de ses objectifs ou fonctions.

Conformément au règlement communautaire, la procédure de contrôle de la gestion des fonds publics doit apparaître dans le décret ainsi que les raisons éventuelles de refus de création d'un tel organisme et les modalités de contrôle de son activité, lesquelles concernent notamment la non adéquation du contenu de la convention ou des statuts par rapport aux dispositions communautaires, l'incapacité des membres potentiels à faire effectivement partie d'un GECT, le non respect du droit interne en matière d'ordre public, de sécurité, santé ou moralité publiques... Enfin, selon les premiers projets de décret communiqués aux communautés autonomes, la création d'un registre public actualisé de recensement des GECT de droit espagnol créés sur le territoire est envisagée.

Ainsi, qu'il s'agisse du cas espagnol ou français, on peut constater que le cadre juridique, bien qu'il ait évolué dans le sens d'une plus grande latitude laissée aux collectivités pour mettre en œuvre la coopération, se heurte toujours à certaines lenteurs, notamment en ce qui concerne l'adaptation en

droit interne du règlement communautaire relatif au GECT. Cependant, l'absence de textes nationaux ne semble pas être un réel obstacle à la création d'un GECT sur la frontière franco-espagnole. Si elle contribue à entretenir une certaine insécurité juridique qui rend difficile à déterminer le siège d'un GECT par référence au droit de l'Etat dans lequel il sera situé puisque cette loi n'est pas totalement stabilisée, cela ne devrait pas avoir d'influence sur la capacité de création d'un GECT. En effet, les textes nationaux français et espagnols ne devraient pas tarder à voir le jour, certainement dès le début de l'année 2008 car les projets législatifs sont déjà avancés. Outre cela, le Règlement (CE) n°1082/2006 s'applique même en l'absence de dispositions nationales d'adaptation, en vertu du principe d'applicabilité direct. De plus, il précise que le GECT est régi en premier lieu par le règlement lui-même, ensuite par la convention constitutive et les statuts, en troisième lieu seulement par la loi de l'Etat où le GECT a son siège, pour les questions qui ne sont pas régies par le règlement. De ce fait, les cadres juridiques nationaux ne constituent pas de frein réel à la conception et à la réalisation d'un projet de GECT à la frontière franco-espagnole, comme le souligne l'exemple de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée.

II. Le projet de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée : la création du GECT "Pyrénées-Méditerranée"

1. La structure de coopération actuelle

1.1 L'historique de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée

L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée a été créée à Barcelone le 29 octobre 2004, suite à la proposition initiale émise en 2003 par P. Maragall¹³⁹. La

¹³⁹ - Président de la Generalitat de Catalogne de 2003 à 2006 et Premier Président de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée (octobre 2004 - février 2006)

signature de l'"Acte de Constitution de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée"¹⁴⁰ marque donc la création d'une nouvelle structure souple de coopération transfrontalière et interrégionale, composée de deux régions françaises, le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, et de trois communautés autonomes espagnoles : l'Aragon¹⁴¹, les Iles Baléares et la Catalogne. L'Eurorégion s'étend sur 157.316 km² et compte plus de 14 millions d'habitants. En quelques chiffres, cela correspond à 13,2 % de la population de la France et de l'Espagne réunies et 13 % du PIB de ces deux pays. Au niveau européen, l'Eurorégion occupe une place non négligeable avec 3 % de la population et du PIB de l'Union européenne à 25.

L'Acte de Constitution, qui prône "un futur partagé afin de répondre à l'élargissement de l'Union européenne et aux défis concurrentiels engendrés par la mondialisation", met en avant la diversité mais surtout la complémentarité des cinq territoires formant l'Eurorégion. En premier lieu, cet espace dispose de nombreux atouts pour lui permettre un développement et un rayonnement importants :

- un réseau de villes et de centres métropolitains de dimension européenne,
- une position clé au sein de la Méditerranée,
- une base scientifique et technologique sûre (universités, parcs technologiques,...),
- une structure économique diversifiée,
- des industries de pointe (aéronautique, biotechnologies,...),
- une production agricole de qualité,
- une offre touristique variée.

Cependant, le territoire se heurte aussi à des obstacles que la coopération interrégionale et transfrontalière doit permettre de dépasser :

- l'insularité,
- l'enclavement des zones de montagne,

¹⁴⁰ - Signataires : C. Bourquin, représentant G. Frèche, Président de la région Languedoc-Roussillon, M. Iglesias, Président de la Communauté autonome d'Aragon, M. Malvy, Président de la région Midi-Pyrénées, P. Maragall, Président de la Generalitat de Catalogne et J. Matas, Président du Gouvernement des Iles Baléares

¹⁴¹ - L'Aragon a suspendu sa participation aux travaux de l'Eurorégion le 25 mai 2006 à cause du contentieux entre l'Aragon et la Catalogne concernant l'art sacré de La Franja.

- les quartiers dégradés dans les centres urbains,
- les aires industrielles en déclin.

Le but de la coopération est donc d'unir les efforts de ces cinq régions et communautés autonomes pour créer au nord-ouest de la Méditerranée un pôle de développement durable basé sur l'innovation et la cohésion sociale et territoriale. A partir de là, la déclaration du 29 octobre expose les quatre objectifs prioritaires de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée.

Au niveau politique, "cet espace flexible de coopération" a pour but de permettre aux régions de prendre une place plus importante dans le partenariat euroméditerranéen, d'atteindre une masse critique suffisante au niveau européen afin de pouvoir impulser des actions conjointes de coopération avec les institutions et organismes de l'Union européenne. Les Présidents ont en effet fait valoir que "l'Eurorégion, c'est travailler ensemble pour peser dans l'Europe de demain".

Il s'agit de plus de construire un "espace économique, de recherche et d'innovation technologique commun et ambitieux" grâce à la formation de réseaux, à la promotion de la coopération et des relations entre initiative publique et initiative privée (universités, laboratoires, parcs technologiques, entreprises, administrations publiques) et aux complémentarités scientifiques régionales. L'Eurorégion vise, en attirant les capitaux industriels internationaux, à devenir un grand pôle innovateur au Sud de l'Europe et dans la Méditerranée.

Le développement économique et social passe également par la mise en place d'un réseau d'infrastructures, actuellement largement déficitaire. En effet, face à l'élargissement de l'Union européenne et son ouverture à l'Est, l'insertion de la région dans le réseau européen de transports, l'ouverture sur la Méditerranée et le désenclavement des régions les plus reculées sont des questions cruciales qui impliquent la création d'un système multimodal de transports.

Enfin du point de vue culturel, la coopération doit permettre une valorisation de la diversité culturelle et linguistique pour faire de ce territoire un "carrefour d'échanges culturels et humains". La préservation du patrimoine

naturel et historique, la promotion de la création artistique et de la coopération en matière culturelle sont autant de moyens de convertir l'Eurorégion en un espace culturel de référence au niveau international.

Ainsi, les domaines de coopération privilégiés sont : les communications et l'amélioration des infrastructures, la recherche et l'innovation technologique, la culture, l'environnement, le tourisme et le patrimoine ainsi que des secteurs stratégiques clés tels que l'aéronautique, la biotechnologie, la production alimentaire et viticole haut de gamme, les énergies renouvelables ou les industries environnementales.

1.2 Le fonctionnement de l'Eurorégion

L'Eurorégion est organisée de façon souple et peu contraignante car il s'agit de "un réseau sans capitale né d'une communauté d'intérêts" selon les termes mêmes de P. Maragall. Elle se présente donc comme un "groupe de pairs", une entité flexible et ouverte de coopération interrégionale transfrontalière ; elle n'est d'ailleurs pourvue d'aucune structure juridique spécifique, ce qui lui permet une grande flexibilité. Les régions peuvent ainsi ne participer, le cas échéant, qu'à une partie des projets et conservent la possibilité de participer à d'autres groupements de coopération. De même, l'ensemble des acteurs de la société (administrations, entreprises, associations, universités, médias...) sont invités à s'investir dans le projet eurorégional, comme le montre l'octroi des subventions eurorégionales.

Cela dit, un accord des cinq partenaires a permis de définir en septembre 2005 la structure organisationnelle chargée du fonctionnement de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, qui s'organise autour de cinq éléments principaux :

- une Présidence tournante,
- la Rencontre des Présidents,
- le Groupe de Coordination,
- la Coordination Européenne,
- le Secrétariat technique.

La Présidence tournante, d'abord, représente l'Eurorégion sur le plan institutionnel et politique et définit les orientations d'action par la mise en œuvre des directives présidentielles adoptées par les Présidents. Elle s'organise suivant une période d'une durée variable établie par les Présidents. Le Premier Président de l'Eurorégion a été P. Maragall, initiateur du projet, de sa création en octobre 2004 au 10 février 2006, date à laquelle la Présidence a été assumée par la région Midi-Pyrénées au travers de son Président, M. Malvy. Depuis peu (le 3 décembre 2007), la Présidence est assumée par F. Antich, Président du Gouvernement des Iles Baléares.

L'impulsion politique de l'Eurorégion est assurée conjointement par les Présidents, qui décident par voie de consensus. Ils sont chargés de valider le Rapport Annuel et les Orientations Annuelles d'Action, et donnent les directives d'action au Secrétariat Technique de l'Eurorégion et au Conseiller pour la Coordination Européenne. La Rencontre des Présidents se tient sur convocation de la communauté autonome ou région qui assure la Présidence et à l'issue de leurs travaux, les présidents s'expriment au moyen de déclarations conjointes¹⁴², notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie de lobby, sorte de "domaine réservé".

A mi-chemin entre le niveau technique et politique, le Groupe de Coordination est un des organes principaux de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, composé d'au moins deux représentants désignés par chacune des communautés autonomes et régions partenaires, qui les représentent tant sur un plan politique que technique. Le Secrétaire Technique et l'Assesseur de la Coordination Européenne, qui l'appuient dans ses missions, en sont également membres. Cet organe se réunit au minimum trois fois par an et décide par voie de consensus. Ses missions principales concernent le fonctionnement pratique de l'Eurorégion : préparation de la concertation politique des Présidents, mise en œuvre et coordination des projets spécifiques...

¹⁴² - "Déclaration commune des Présidents sur les Transports" (10 février 2006), "Lettre ouverte sur la liaison européenne du TGV par l'Eurorégion" adressée au Premier Ministre français et au Président du Gouvernement espagnol (juillet 2006), Déclaration conjointe intitulée "Soutien des membres de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée à la reconnaissance du statut transfrontalier des Iles Baléares" (juin 2007).

Par souci d'une meilleure efficacité des actions de coopération et suivant la volonté de développer des stratégies concertées, le Groupe de Coordination a mis en place des Groupes de Travail chargés de développer la coopération eurorégionale dans des secteurs particuliers. Ces groupes, au nombre de trois (Analyse Economique et Sociale, Biotechnologies et Culture) sont composés de représentants politiques et techniques des cinq Communautés autonomes et régions membres. Parallèlement à ces groupes de travail, l'Eurorégion soutient également la création et le développement de réseaux de coopération dans des domaines aussi divers que la culture (le Réseau des Musées d'Art Contemporain...), l'agroalimentaire (le Réseau de Promotion des Produits Alimentaires de Qualité), l'innovation et la recherche (le Réseau eurorégional d'Agences de Développement Economique porté par le Centre d'Innovation et de Développement Entrepreneurial catalan ou encore le Réseau eurorégional des Chambres de Commerce et d'Industrie qui réunit les 42 Chambres de Commerce de l'Eurorégion).

Les deux derniers organes qui participent au fonctionnement eurorégional relèvent d'un domaine plus technique. D'abord, la Coordination Européenne se présente comme l'instance de coordination stable entre les délégations ou représentations de ses cinq membres à Bruxelles et contribue à la réalisation de la stratégie de l'Eurorégion, en tant que groupe d'intérêt (lobby), auprès de l'Union européenne, de la France et de l'Espagne.

Cette Coordination est mise en oeuvre à Bruxelles par les représentants désignés de chaque communauté autonome et région, en liaison avec le Groupe de Coordination. Ses travaux sont coordonnés par Le Conseiller pour la Coordination Européenne relaie la stratégie des Présidents auprès des instances européennes, dans les domaines qui intéressent de manière prioritaire l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, à savoir la politique des infrastructures stratégiques et des transports, la politique régionale ou encore la politique de recherche, développement et innovation.

Enfin, le Secrétariat technique, situé à Barcelone, est dirigé par le Secrétaire Technique de l'Eurorégion, nommé par le Groupe de Coordination. Il compte deux responsables de niveau technique et un responsable de niveau

administratif à plein temps, mis à disposition au Secrétariat des Relations Internationales du Département de la Vice-Présidence de la Generalitat de Catalunya.

Principal organe de liaison entre les cinq régions, le Secrétariat joue un rôle très dynamique et de premier plan dans le fonctionnement de l'Eurorégion en assurant principalement trois fonctions :

- l'Appui technique : il fournit un appui spécialisé au Groupe de Coordination et coordonne les actions,
- la Communication : il coordonne les actions concernant le site Internet, les publications, et la gestion de la communication corporative,
- la Gestion de la Coopération : il promeut le développement et le suivi des politiques concertées et des projets communs.

1.3 Les réalisations concrètes de l'Eurorégion

Dès sa création, l'Eurorégion a développé directement ou indirectement de nombreux projets de coopération entre les cinq régions. On peut citer par exemple, la stratégie de communication mise en place par le biais de la réalisation d'un label eurorégional "Amb l'Euroregió / Avec l'Eurorégion / Con la Eurorregión" qui distingue les initiatives publiques et privées qui contribuent à la construction de l'espace eurorégional. De même, l'Eurorégion organise fréquemment des manifestations communes (Rencontres Culturelles Eurorégionales, Journées Eurorégionales Université-Emploi, Salon International de la Sécurité et de la Qualité Alimentaire de Toulouse...) et des rencontres avec d'autres eurorégions (Eurorégion suédo-danoise d'Öresund, Eurorégion Helsinki-Tallin...).

La principale action en faveur de la coopération et de structuration eurorégionales réside dans le développement de différents types d'aides et de subventions de portée eurorégionale. Du fait de sa non-structuration en entité juridique propre, l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée n'est pas dotée d'un budget propre mais la mise à disposition de fonds régionaux a permis de subventionner des projets communs sur le territoire eurorégional. Cette initiative

a débuté en 2006 par un appel à projet lancé en matière culturelle par Midi-Pyrénées, bientôt imitée par le Languedoc-Roussillon puis par la Catalogne, avec l'objectif de faciliter la coopération entre les acteurs culturels et les actions destinées à la jeunesse dans tous les domaines artistiques.

Parallèlement au volet culturel, la Catalogne a lancé l'appel à projet "Eurorégion 2007" qui a bénéficié à 24 projets pour un montant total de 684.500 € à travers trois types d'aides : aides à la création des réseaux eurorégionaux de coopération, aides à la réalisation d'études économiques et sociales de l'Eurorégion et des aides à des initiatives d'impulsion de l'espace médiatique eurorégional. Ces subventions permettent de soutenir des projets de coopération considérés comme prioritaires dans des domaines aussi variés que l'innovation et la recherche, la formation, le tourisme, la culture, les médias ou l'environnement...

Cependant, le fonctionnement actuel, bien qu'ayant permis de nombreuses avancées en faveur de la coopération des régions partenaires, ne permet pas un réel développement de ces actions et l'organisation de l'Eurorégion a très tôt posé question. En effet, les acteurs évoquaient le déficit en terme de structuration juridique comme conséquence du manque de structure adaptée à la coopération des collectivités territoriales et insistaient sur l'importance, dans une phase de construction de la coopération, de maintenir une certaine souplesse et flexibilité. Cela dit, cela avait pour revers un fort assujettissement de l'Eurorégion à la volonté politique des partenaires, qui peut le cas échéant, entraîner des blocages dommageables pour la coopération.

De ce fait, l'adoption par l'Union Européenne en juillet 2006 du Règlement relatif à la création d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale a ouvert de nouvelles perspectives pour l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, et a conduit les acteurs de cette coopération eurorégionale à lancer le projet de création d'un GECT.

2. Le projet de GECT "Eurorégion Pyrénées-Méditerranée"

2.1 Des prémisses du projet à son annonce officielle

Au vu des premiers succès obtenus en matière de coopération, la transformation de l'Eurorégion en GECT est vite apparue une opportunité intéressante. En effet, de nombreuses zones frontalières s'engagent déjà dans la création de GECT et il est fort probable que celui-ci, en tant que structure de droit communautaire promue par les institutions européennes, devienne rapidement un interlocuteur privilégié de la Commission et du Parlement Européen en matière de coopération. De même, il sera également capable d'exercer une influence plus forte sur les décisions des Etats membres que les régions ou communautés autonomes seules, d'où l'intérêt de créer le GECT Pyrénées-Méditerranée.

Par ailleurs, la structuration en GECT permettra à l'Eurorégion de constituer une masse critique à la fois démographique, économique et territoriale, qui lui donnera une meilleure visibilité au niveau européen et majorera sa capacité à bénéficier des financements européens. En effet, l'organisation en GECT accorde une plus grande légitimité aux acteurs à participer aux programmes européens puisque la législation communautaire présente cette nouvelle structure comme un instrument pour faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dans le cadre de programmes ou d'actions co-financés par l'Union Européenne.

De ce fait, dès le début de l'année 2007, des études préalables à la création du GECT ont été demandées par la Présidence de l'Eurorégion : le Groupe de Coordination de l'Eurorégion a été chargé un dossier technique et un cabinet juridique a été mandaté afin d'expertiser les diverses conditions juridiques posées pour la création d'un GECT. Celles-ci font ressortir un triple avantage à la constitution d'une telle entité juridique. D'abord, l'acquisition de la personnalité juridique permet de pouvoir agir de manière directe et efficace au nom des membres, de présenter ses propres projets et se positionner plus favorablement pour la demande de subventions. Cette institutionnalisation induit également une clarification des missions et compétences de la structure,

qui auront un impact positif en matière de communication et sur sa projection publique.

De plus, il convient de noter la situation territoriale exceptionnelle de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée par rapport au programme de Coopération Territoriale de l'Union Européenne. En effet, tout en ménageant une marge de manœuvre suffisante pour développer des actions à valeur ajoutée propre au territoire eurorégional sans contribution financière communautaire, le futur GECT constituera surtout un instrument approprié pour se positionner, conformément aux objectifs fixés par le règlement communautaire, sur les programmes européens de coopération. Pour la période 2007-2013, le territoire de l'Eurorégion est éligible en tout ou partie aux trois volets de coopération européens :

- le Programme Opérationnel de Coopération Transfrontalière France-Espagne-Andorre, dont la dotation financière a été doublée par rapport à la période précédente, ce qui rend d'autant plus important un positionnement clair et concerté des régions afin de pouvoir bénéficier de ces fonds pour de grands projets transfrontaliers structurants,
- le Programme Opérationnel de Coopération Transnationale, découpé en grandes zones géographiques dont deux auxquelles est éligible l'Eurorégion : le programme Méditerranée Occidentale (MEDOC) et le programme Sud Ouest Européen (SUDOE)
- le Programme Opérationnel de Coopération Interrégionale

Il s'agit donc de définir une stratégie de développement économique et social de l'espace eurorégional et d'approfondir les coopérations à travers la gestion directe de projets d'envergure soutenus par les fonds européens de coopération territoriale ainsi que la captation d'autres fonds européens, nationaux et régionaux.

L'annonce de la création du GECT "Eurorégion Pyrénées-Méditerranée" a eu lieu, en présence de la Commissaire européenne de la Politique Régionale, Danuta Hübner, lors du Congrès Eurorégion Pyrénées-Méditerranée "Recherche, innovation et entreprises" le 3 décembre 2007 à Toulouse, ce qui

en fait un des premiers GECT au niveau européen. A cette occasion, la Commissaire européenne a félicité les Présidents pour leur rôle pionnier et leur projet, qualifié "d'expérience pilote, en lien avec la stratégie de Lisbonne" et a souligné l'importance de mutualiser les dynamiques régionales afin de créer des synergies.

La création de l'Eurorégion est véritablement, selon les termes de F. Antich, Président du Gouvernement des Iles Baléares, un "pas historique" pour les collectivités territoriales et la mise en place d'une réelle gouvernance au niveau européen. En effet, l'Eurorégion est la plus grande d'Europe en terme de territoire, d'habitants et de produit intérieur brut et le lancement du GECT lui donne une "nouvelle impulsion en facilitant l'accès aux fonds européens pour développer des nouveaux projets"¹⁴³. Dans la même optique, M. Malvy, Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, affirme que "nous sommes entrés dans un monde nouveau" et que l'objectif du GECT est "d'aller plus loin ensemble". Selon lui, cette nouvelle structuration juridique constitue "une nouvelle étape vers une coopération renforcée et un dialogue permanent avec l'Europe" et il souligne que c'est "en rassemblant notre intelligence et notre savoir-faire que nous serons à la hauteur de nos ambitions et des attentes de nos concitoyens".

Ainsi, le projet de GECT "Eurorégion Pyrénées-Méditerranée" profite d'une situation favorable au niveau européen et représente une avancée très importante pour la structuration et donc le développement des coopérations sur le territoire frontalier franco-espagnol. Il convient de noter que ce GECT, qui sera probablement mis en place de manière effective dans le courant de l'année 2008, sera à l'origine d'une refondation complète de l'Eurorégion telle qu'elle existe actuellement.

2.2 Le contenu du projet

Il convient d'abord de noter que, selon le projet actuellement débattu entre les régions, l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée ne se réduirait pas au

¹⁴³ - Discours de J. Montilla, Président de la Generalitat de Catalunya, 3 décembre 2007

GECT mais engloberait deux entités distinctes, tant dans leurs missions que de par leur forme juridique (chapeautées en quelque sorte par une Assemblée générale et un Président). Elle serait constituée, comme le montre le schéma ci-dessous, d'une part du GECT proprement dit, dont le siège sera vraisemblablement situé à Toulouse, et qui sera en charge de la gestion des projets de coopération et de l'obtention de ressources, et d'autre part, d'un Secrétariat Général, chargé des questions plus politiques et qui agira en tant que groupe d'intérêt de l'Eurorégion sans être doté d'une quelconque personnalité juridique.

Concernant strictement le futur GECT, on peut mettre en évidence quelques éléments qui ressortent des premiers projets de convention et de statuts, lesquels régiront cette structure de coopération conformément aux dispositions du Règlement (CE) n°1082/2006. D'abord, le GECT "Eurorégion Pyrénées-Méditerranée" regroupera, pour une durée indéterminée, exclusivement des collectivités territoriales françaises et espagnoles : la communauté autonome de Catalogne, la communauté autonome des Iles Baléares, ainsi que les régions françaises du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. Cependant, certaines dispositions évoquent la possible admission de nouveaux membres ainsi qu'une procédure de retrait du GECT.

L'acquisition de la personnalité juridique de droit public et au-delà de la capacité juridique aura lieu, conformément aux dispositions de la législation européenne, après l'approbation de la convention et des statuts par les autorités nationales compétentes (dans ce cas, après accord du préfet de région français) et leur publication au Journal Officiel de la République française et de l'Union Européenne.

Ainsi que nous l'avons précisé antérieurement, il est prévu de situer le siège de cet organisme à Toulouse, ce qui implique des conséquences importantes en terme de droit applicable. En effet, outre les domaines directement gérés par le règlement communautaire, la convention ou les statuts (qui sont d'ailleurs interprétés, appliqués et contrôlés par le droit français), le droit applicable au GECT et à ses actes sera le droit public français, et plus précisément en l'espèce les dispositions relatives au titre II du Livre VII de la

cinquième partie du Code Général des Collectivités Territoriales. Cela concernera la plupart des actes du GECT, notamment le contrôle de la gestion des fonds publics (sauf dans le cas d'un co-financement de l'Union Européenne dans lequel le contrôle est assuré au niveau communautaire) suivant des modalités de reconnaissance mutuelle de ce contrôle par les membres espagnols, ou encore le règlement juridictionnel des litiges...

Par ailleurs, le GECT "Eurorégion Pyrénées-Méditerranée" se fixe pour objectif de gérer et de réaliser des projets et actions de coopération territoriale, principalement dans le cadre des programmes liés à l'Objectif 3 "Coopération Territoriale Européenne" de la politique structurelle pour la période 2007-2013. Dans ce cadre, plusieurs objectifs et domaines d'actions prioritaires sont actuellement en débat parmi les acteurs de l'Eurorégion et cinq thèmes sont particulièrement mis en relief :

- le développement d'activités économiques interrégionales,
- l'innovation technologique, la recherche, la formation et la culture,
- le développement d'un tourisme durable,
- la préservation, la mise en valeur de l'environnement et la promotion du développement durable,
- l'accessibilité et l'amélioration des services de transports publics ou de télécommunication communs.

Pour ce faire, le projet prévoit que le GECT devra assumer différents types de missions, telles que :

- l'identification, la promotion et la mise en œuvre des programmes, projets et actions de coopération territoriale intéressant ses membres,
- la promotion et la structuration des diverses formes de coopération administrative, juridique, et économique dans le cadre de ses objectifs,
- la gestion des financements communautaires ou étatiques en vue de la réalisation d'actions de coopération
- le développement et la gestion de tous les services communs, projets ou actions visant à renforcer la cohésion économique et sociale des territoires couverts par le GECT...

En matière de fonctionnement institutionnel et conformément au règlement communautaire relatif à la constitution d'un GECT, le but est d'organiser de manière fonctionnelle cette nouvelle structure en opérant une distinction entre la fonction politique et la fonction technique et administrative : l'Assemblée et la Présidence tournante assumeront la fonction politique tandis que les fonctions techniques et administratives, à savoir la gestion et l'intermédiation de projets, l'assistance technique pour la définition des stratégies, des priorités et la programmation d'actions de coopérations incomberont au Directeur, assisté par une équipe de techniciens.

Au niveau politique, l'organe principal du GECT est l'Assemblée. Composée des Présidents de chaque collectivité membre du groupement (ou le cas échéant de leur suppléant), son rôle est de définir les orientations de politique générale ainsi que les missions, projets et actions de coopération qui mis en œuvre par le GECT. Elle adopte également les actes relatifs au fonctionnement du groupement, tels que le règlement intérieur, l'approbation d'accords passés entre le GECT et des tiers,... Elle nomme le Directeur, approuve le budget annuel du GECT et l'ensemble de ses décisions devront être prises à l'unanimité de ses membres.

Parallèlement à cet organe, obligatoire au regard du règlement européen relatif au GECT, le projet concernant l'Eurorégion prévoit l'existence d'un Président. Il est probable que l'organisation actuelle de l'Eurorégion concernant la Présidence soit maintenue, c'est-à-dire que la Présidence sera tournante selon l'ordre suivant : présidence de la Communauté Autonome des Iles Baléares, puis de la Région Languedoc-Roussillon, suivie de la Communauté Autonome de Catalogne et enfin de la Région Midi Pyrénées. Les fonctions du Président seront définies par l'Assemblée et il sera notamment chargé de présider le GECT ainsi que les réunions de l'Assemblée.

Au niveau technique, la législation européenne impose l'existence d'un Directeur. Celui-ci, nommé par l'Assemblée pour une période encore indéfinie, est chargé de diriger les activités du GECT à partir du lieu du siège du GECT, Toulouse dans ce cas précis. Il est chargé notamment de préparer le budget et les réunions de l'Assemblée, d'exécuter les délibérations de cette dernière ainsi

que d'ordonner les dépenses et le recouvrement des recettes. Le projet précise également qu'il est le représentant légal du GECT et est responsable devant l'Assemblée Générale et la Présidence tournante. Le Directeur agit au nom et pour le compte du GECT, en assure l'administration générale, a la faculté de signer les contrats engageant le groupement et le représente en justice. De plus, on peut ajouter qu'il dirigera un Secrétariat technique composé d'une équipe de professionnels en matière de montage et gestion de projets de coopération, dont les modalités de fonctionnement seront certainement décidées par l'Assemblée tandis que les conditions de recrutement et de rémunération seront régies par le droit public français.

Enfin, en matière de financement, le GECT dispose d'un budget annuel qui lui est propre, composé de deux volets :

- un budget de fonctionnement de la structure comprenant notamment les frais de fonctionnement quotidien et la rémunération du personnel,
- un budget opérationnel qui couvre les missions, actions et projets de coopération développées par le GECT.

L'existence d'un budget propre à l'Eurorégion, financé en grande partie par les contributions de ses membres, les contributions des fonds européens ou encore les subventions d'autres entités publiques (Etats, collectivités territoriales...), représente une des grandes avancées pour le développement de la coopération sur le territoire eurorégional car il permet de mener directement des actions communes et leur confère une véritable portée transfrontalière. On peut noter à ce propos que les règles applicables en matière de comptabilité sont celles de la comptabilité française. D'autre part et conformément au règlement communautaire, le GECT est responsable de ses engagements et de ses dettes ; dans le cas où le GECT serait incapable d'y faire face, les membres sont responsables de ces dettes, leur contribution étant fixée à part égale entre eux.

Ces différents éléments demeurent toujours à l'état de projet et sont susceptibles de modification en fonction des prochaines négociations entre les membres du futur GECT. En effet, seule l'annonce de la création de ce GECT a été officialisée le 3 décembre 2007 mais la convention et les statuts n'ont, à

l'heure actuelle, pas été adoptés de façon définitive et ce n'est qu'à partir de leur adoption et de leur publication que la constitution du GECT et son fonctionnement pourront être effectifs.

Pourtant, on peut d'ores et déjà affirmer que ce projet constitue véritablement une nouvelle étape pour la coopération des entités infra-étatiques, en l'espèce des collectivités régionales françaises et espagnoles, et confirme les espoirs placés dans cette structure de coopération tant par les institutions européennes, désireuses d'améliorer la cohésion du territoire européen, que du point de vue des collectivités territoriales, qui voient s'ouvrir de nouvelles perspectives en faveur d'un approfondissement des coopérations transfrontalières et d'une meilleure intégration de leurs territoires frontaliers. En effet, l'annonce de la création de cette structure témoigne de l'enthousiasme des acteurs parties à la coopération tandis que les premières ébauches de convention et de statuts mettent en évidence les avancées et l'ampleur nouvelle des actions de coopération qui pourront être menées, grâce une structuration de l'Eurorégion en entité juridique reconnue aux niveaux européens et nationaux.

Conclusion

"Les actions de coopération doivent devenir plus importantes dans la nouvelle période de programmation et il est à espérer qu'elles seront renforcées avec le Groupement Européen de Coopération Territoriale, ce nouvel instrument dont le Comité souhaite être le promoteur".

Cette formule de Michel Delebarre, Président du Comité des Régions, semble refléter le sentiment général des acteurs européens, nationaux et locaux et souligne l'importance qui est donnée à l'heure actuelle, à la coopération territoriale au niveau européen puisque, de simple Programme d'Initiative Communautaire (Interreg), elle devient pour la période 2007-2013 un Objectif à part entière de la politique régionale européenne.

Le GECT a donc été créé afin de pallier le manque de structures conjointes et de surmonter les barrières légales que rencontraient précédemment les projets de coopération transfrontalière. Il témoigne de la volonté de créer un cadre clair, flexible et simplifié au niveau européen pour faciliter le développement des coopérations transfrontières. Le règlement (CE) n°1082/2006 relatif au GECT réussit le pari d'instituer un outil novateur et polyvalent qui, de par son caractère facultatif, ne se substitue pas à l'existant mais s'en inspire pour répondre au mieux aux besoins formulés par les acteurs de la coopération.

Les nombreuses attentes par rapport à cet instrument sont d'ailleurs illustrées par les propos de Danuta Hübner, Commissaire européenne chargée de la politique régionale, qui met en relief le fait qu'"outre le signal politique qu'il lance, le GECT offre tout un éventail d'avantages pratiques"¹⁴⁴. En effet, le règlement communautaire relatif au GECT met en

¹⁴⁴ - Conférence de D. Hübner à Visby (Suède), le 17 août 2006 sur le thème "Prospérité et durabilité - Coopération locale en mer baltique"

place une structure de coopération dotée de la personnalité et de la capacité juridiques, qui constitue une avancée radicale concernant les possibilités de mise en œuvre de la coopération territoriale.

Par ailleurs, la valeur ajoutée essentielle du GECT est sans doute son applicabilité sur l'ensemble du territoire européen qui en fait un outil unique pour la coopération sur le territoire des 27 Etats membres de l'Union Européenne. Sa capacité à couvrir tous les champs de la coopération : transfrontalier, transnational et interrégional, et à élargir considérablement les possibilités de partenariat entre les acteurs publics européens, en intégrant notamment pour la première fois les Etats dans le processus de coopération, fait également du GECT une véritable opportunité pour développer des coopérations inédites.

Dans la même optique, et malgré la présence d'éléments susceptibles de freiner certains types de coopération (importance des renvois au droit national, contrôles étatiques maintenus...) l'accent est mis sur la volonté des partenaires et la marge de manœuvre qu'il leur est octroyée dans la constitution et la définition du GECT, de son fonctionnement et des diverses missions qu'il peut effectuer dans le but affiché de pérenniser les coopérations transfrontalières des entités européennes.

Ainsi, et le nombre de projets de création de GECT qui se développent sur toutes les frontières internes de l'Union Européenne le montre bien, la création du Groupement Européen de Coopération Territoriale et d'un cadre juridique européen de la coopération territoriale, répond à une véritable attente de la part des acteurs de la coopération et est porteuse de grandes espérances. Même s'il faudra attendre la mise en place effective des premiers GECT et le développement de leurs actions pour être en mesure d'évaluer l'impact de cette nouvelle structure sur les coopérations et sa capacité réelle à favoriser la cohésion économique et sociale des zones frontalières, et au-delà du territoire européen dans son ensemble, l'instauration du GECT marque un réel tournant en faveur de la construction européenne. Elle correspond sans nul doute à un changement absolu de perspective en matière de coopération, avec le passage d'une logique d'accords interétatiques à une logique véritablement européenne et intégrative.

Annexes

- Annexe 1 : Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)

- Annexe 2 : Projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à la coopération décentralisée, adopté en première lecture par le Sénat le 24 janvier 2007

Annexe 1 : Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)

(Journal officiel n° L 210 du 31/07/2006)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 159, troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social européen [1],

vu l'avis du Comité des régions [2],

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité [3],

considérant ce qui suit :

(1) L'article 159, troisième alinéa, du traité prévoit que des actions spécifiques peuvent être arrêtées en dehors des fonds visés au premier alinéa dudit article, pour réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale prévu par le traité. Le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale impliquent le renforcement de la coopération territoriale. À cette fin, il convient d'adopter les mesures nécessaires à l'amélioration des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les actions de coopération territoriale.

(2) Des mesures s'imposent pour réduire les difficultés significatives rencontrées par les États membres, en particulier par les régions et les collectivités locales, pour réaliser et gérer des actions de coopération territoriale dans le cadre des législations et des procédures nationales différentes.

(3) Compte tenu, en particulier, de l'augmentation du nombre de frontières terrestres et maritimes de la Communauté à la suite de son élargissement, il est nécessaire de faciliter le renforcement de la coopération territoriale dans la Communauté.

(4) Les instruments existants, tel que le groupement européen d'intérêt économique, se sont avérés peu adaptés pour organiser une coopération structurée au titre de l'initiative communautaire INTERREG au cours de la période de programmation 2000-2006.

(5) L'acquis du Conseil de l'Europe fournit différents cadres et possibilités permettant aux autorités régionales et locales d'assurer une coopération transfrontalière. Le présent instrument ne vise donc pas à contourner de tels cadres ni à fournir un ensemble de règles communes spécifiques qui régiraient de manière uniforme l'ensemble de ces dispositions dans toute la Communauté.

(6) Le Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion [4] accroît les moyens en faveur de la coopération territoriale européenne.

(7) Il est également nécessaire de faciliter et d'accompagner la réalisation d'actions de coopération territoriale, sans contribution financière de la Communauté.

(8) Pour surmonter les obstacles entravant la coopération territoriale, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le

territoire de la Communauté, des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés "groupements européens de coopération territoriale" (GECT). Le recours à un GECT devrait être facultatif.

(9) Il convient que le GECT soit doté de la capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres et, notamment, des collectivités régionales et locales qui le composent.

(10) Les tâches et compétences d'un GECT doivent être définies dans une convention.

(11) Le GECT devrait pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels conformément au Règlement (CE) n° 1083/2006 et au Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional [5], soit pour réaliser des actions de coopération territoriale à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales, avec ou sans contribution financière de la Communauté.

(12) Il convient de préciser que la responsabilité financière des collectivités régionales et locales ainsi que celle des États membres, en ce qui concerne la gestion des fonds, tant communautaires que nationaux, ne sont pas affectées par la formation des GECT.

(13) Il convient de préciser que les pouvoirs qu'une collectivité régionale et locale exerce en tant que puissance publique, notamment les pouvoirs de police et de réglementation, ne peuvent faire l'objet d'une convention.

(14) Il est nécessaire que le GECT établisse ses statuts et se dote de ses propres organes de direction, ainsi que de règles pour le budget et l'exercice de sa responsabilité financière.

(15) Il convient de créer les conditions de la coopération territoriale, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent Règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque État membre.

(16) L'article 159, troisième alinéa, du traité ne permet pas d'étendre la législation fondée sur cette disposition aux entités de pays tiers. L'adoption d'une mesure communautaire permettant la création d'un GECT ne devrait cependant pas exclure la possibilité, pour les entités de pays tiers, de participer à un GECT constitué conformément au présent Règlement, lorsque la législation d'un pays tiers ou des accords entre États membres et pays tiers le permettent,

ONT ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

Article premier : Nature du GECT

1. Le groupement européen de coopération territoriale, ci-après dénommé "GECT", peut être constitué sur le territoire de la Communauté, dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent Règlement.

2. Le GECT a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci-après dénommée "coopération territoriale", entre ses membres tels que visés à l'article 3, paragraphe 1, dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale.

3. Le GECT a la personnalité juridique.

4. Le GECT possède dans chacun des États membres la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale de l'État membre. Il peut notamment acquérir ou aliéner des biens mobiliers et immobiliers, employer du personnel et ester en justice.

Article 2 : Droit applicable

1. Le GECT est régi par ce qui suit :

- a) le présent Règlement ;
- b) lorsque le présent Règlement l'autorise expressément, les dispositions de la convention et des statuts visés aux articles 8 et 9 ;
- c) pour les questions qui ne sont pas régies par le présent Règlement ou ne le sont qu'en partie, les lois de l'État membre où le GECT a son siège.

Lorsqu'il est nécessaire, en vertu du droit communautaire ou du droit international privé, de définir le droit qui régit les actes d'un GECT, le GECT est traité comme une entité de l'État membre où il a son siège.

2. Lorsqu'un État membre comprend plusieurs entités territoriales ayant leurs propres règles de droit applicable, le droit applicable au titre du paragraphe 1, point c), comprend le droit de ces entités, compte tenu de la structure constitutionnelle de l'État membre concerné.

Article 3 : Composition du GECT

1. Le GECT est composé de membres, dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national, appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes :

- États membres ;
- collectivités régionales ;
- collectivités locales ;
- organismes de droit public au sens de l'article 1er, paragraphe 9, deuxième alinéa,

de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services [6].

Les associations composées d'organismes appartenant à une ou à plusieurs de ces catégories peuvent également être membres.

2. Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres.

Article 4 : Constitution du GECT

1. La décision de constituer un GECT est prise à l'initiative de ses membres potentiels.

2. Chaque membre potentiel :

1. notifie à l'État membre selon le droit duquel il a été créé son intention de participer à un GECT ; et

2. transmet à cet État membre une copie du projet de convention et des statuts visés aux articles 8 et 9 du présent Règlement.

3. À la suite de la notification par un membre potentiel, telle que prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné marque son accord, en tenant compte de sa structure

constitutionnelle, sur la participation du membre potentiel au GECT, sauf s'il considère qu'une telle participation ne respecte pas le présent Règlement ou le droit national, y compris les pouvoirs et les devoirs du membre potentiel, ou qu'elle n'est pas motivée ni par l'intérêt général ni au nom de l'ordre public de cet État membre. Dans ce cas, l'État membre expose les motifs de son refus.

L'État membre statue, en règle générale, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception d'une demande recevable conformément au paragraphe 2.

Lorsqu'ils prennent une décision concernant la participation du membre potentiel au GECT, les États membres peuvent appliquer les règles nationales.

4. Les États membres désignent les autorités compétentes pour la réception des notifications et des documents prévus au paragraphe 2.

5. Les membres approuvent la convention visée à l'article 8 et les statuts visés à l'article 9, en veillant à la cohérence avec l'accord donné par les États membres conformément au paragraphe 3 du présent article.

6. Toute modification de la convention et toute modification substantielle des statuts doivent être approuvées par les États membres conformément à la procédure prévue dans le présent article.

Les modifications substantielles des statuts sont celles qui entraînent, directement ou indirectement, une modification de la convention.

Article 5 : Acquisition de la personnalité juridique et publication au Journal officiel

1. Les statuts visés à l'article 9 et toute modification ultérieure de ceux-ci sont enregistrés et/ou publiés conformément au droit national applicable dans l'État membre où le GECT a son siège. Le GECT acquiert la personnalité juridique le jour de l'enregistrement ou de la publication, selon ce qui se produit en premier. Les membres informent les États membres concernés et le Comité des régions de la convention ainsi que de l'enregistrement et/ou de la publication des statuts.

2. Le GECT s'assure que, dans un délai de dix jours ouvrables à compter de l'enregistrement et/ou de la publication des statuts, une demande de publication d'un avis au Journal officiel de l'Union européenne annonçant la constitution du GECT, et comportant son nom, ses objectifs et la liste de ses membres ainsi que le lieu de son siège, est transmise à l'Office des publications officielles des Communautés européennes.

Article 6 : Contrôle de la gestion des fonds publics

1. Le contrôle de la gestion des fonds publics par un GECT est assuré par les autorités compétentes de l'État membre où le GECT a son siège. L'État membre où le GECT a son siège désigne l'autorité compétente pour cette tâche avant d'approuver la participation au GECT en vertu de l'article 4.

2. Lorsque la législation nationale des autres États membres concernés le prévoit, les autorités de l'État membre où le GECT a son siège prennent des dispositions pour que les autorités compétentes dans les autres États membres concernés contrôlent sur leur territoire les actes exécutés par le GECT dans ces États membres et échangent toutes les informations appropriées.

3. Tous les contrôles sont effectués conformément aux normes d'audit reconnues sur le plan international.

4. Nonobstant les paragraphes 1, 2 et 3, lorsque la mission d'un GECT visée à l'article 7, paragraphe 3, premier et deuxième alinéas, couvre des actions cofinancées par la Communauté, la législation pertinente en matière de contrôle des fonds communautaires est applicable.

5. L'État membre où le GECT a son siège informe les autres États membres concernés des difficultés éventuelles auxquelles il s'est heurté pendant les contrôles.

Article 7 : Missions

1. Le GECT exécute les missions qui lui ont été confiées par ses membres conformément au présent Règlement. Elles sont définies par la convention conclue par ses membres, conformément aux articles 4 et 8.

2. Le GECT agit dans le cadre des missions qui lui sont confiées, qui se limitent à faciliter et à promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale, et qui sont déterminées par ses membres, étant entendu qu'elles doivent toutes relever de la compétence de chacun d'entre eux en vertu de son droit national.

3. Plus particulièrement, les missions du GECT se limitent principalement à la mise en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, au titre du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion.

4. Les GECT peuvent réaliser d'autres actions spécifiques de coopération territoriale entre leurs membres et dans le cadre de l'objectif visé à l'article 1er, paragraphe 2, avec ou sans contribution financière communautaire.

5. Les États membres peuvent limiter la mission que les GECT peuvent réaliser sans contribution financière communautaire. Toutefois, cette mission couvre au moins les actions de coopération énumérées à l'article 6 du Règlement (CE) n° 1080/2006.

6. La mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère.

7. Les membres d'un GECT peuvent décider à l'unanimité de déléguer l'exécution de sa mission à l'un d'entre eux.

Article 8 : Convention

1. Le GECT fait l'objet d'une convention conclue à l'unanimité par ses membres conformément à l'article 4.

2. La convention précise :

- le nom du GECT et le lieu de son siège, qui se trouve dans un État membre selon les lois duquel au moins un des membres est constitué ;
- l'étendue du territoire sur lequel le GECT peut exécuter sa mission ;
- l'objectif spécifique et la mission du GECT, sa durée et les conditions de sa dissolution ;
- la liste des membres du GECT ;

- le droit applicable à l'interprétation et à l'application de la convention, qui est le droit de l'État membre où le GECT a son siège ;
- les modalités appropriées pour la reconnaissance mutuelle, y compris en vue du contrôle financier ; et
- les procédures de modification de la convention, dans le respect des obligations énoncées aux articles 4 et 5.

Article 9 : Statuts

1. Les statuts d'un GECT sont adoptés, sur la base de la convention, par ses membres statuant à l'unanimité.
2. Les statuts d'un GECT contiennent, au minimum, toutes les dispositions de la convention ainsi que les éléments suivants :
 - les modalités de fonctionnement des organes de direction du GECT et leurs compétences, ainsi que le nombre de représentants des membres dans les organes de direction concernés ;
 - les procédures décisionnelles du GECT ;
 - la ou les langue(s) de travail ;
 - les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion de son personnel, les procédures de recrutement, la nature des contrats du personnel ;
 - les modalités de la contribution financière des membres et les règles budgétaires et comptables applicables, y compris les règles financières, de chacun des membres du GECT vis-à-vis de ce dernier ;
 - les modalités en matière de responsabilité des membres conformément à l'article 12, paragraphe 2 ;
 - les autorités chargées de la désignation d'un organisme d'audit externe indépendant ;
 - les procédures de modification des statuts, dans le respect des obligations énoncées aux articles 4 et 5.

Article 10 : Organisation du GECT

1. Un GECT dispose au moins des organes suivants :
 - une assemblée constituée par les représentants de ses membres ;
 - un directeur, qui représente le GECT et agit au nom et pour le compte de celui-ci.
2. Les statuts peuvent prévoir des organes de direction supplémentaires dotés de pouvoirs clairement définis.
3. Un GECT est responsable des actes de ses organes de direction vis-à-vis des tiers, même lorsque de tels actes ne relèvent pas des tâches du GECT.

Article 11 : Budget

1. Un GECT établit un budget annuel, à adopter par l'assemblée, comportant en particulier un volet de fonctionnement et, le cas échéant, un volet opérationnel.
2. L'établissement des comptes du GECT, et, le cas échéant, du rapport annuel les accompagnant, ainsi que le contrôle et la publication de ces comptes sont régis comme prévu à l'article 2, paragraphe 1, point c).

Article 12 : Liquidation, insolvabilité, cessation de paiement et responsabilité

1. En ce qui concerne la liquidation, l'insolvabilité, la cessation des paiements et autres procédures analogues, le GECT est soumis à la législation de l'État membre dans lequel il a son siège, sauf disposition contraire prévue aux paragraphes 2 et 3.

2. Le GECT est responsable de ses dettes, de quelque nature qu'elles soient.

Dans la mesure où les avoirs d'un GECT sont insuffisants pour honorer ses engagements, ses membres sont responsables des dettes de celui-ci, de quelque nature qu'elles soient, la part de chaque membre étant fixée proportionnellement à sa contribution, sauf si le droit national présidant à la constitution du membre exclut ou limite la responsabilité de celui-ci. Les modalités des contributions sont fixées dans les statuts.

Si la responsabilité d'au moins un membre d'un GECT est limitée en raison du droit présidant à sa constitution, les autres membres peuvent aussi limiter la leur dans les statuts.

Dans les statuts, les membres peuvent engager leur responsabilité après avoir cessé d'être membres de ce GECT pour des obligations découlant d'activités du GECT réalisées alors qu'ils en étaient membres.

Le nom d'un GECT dont les membres ont une responsabilité limitée comprend le terme "limité".

Les exigences de publicité de la convention, des statuts et des comptes d'un GECT dont les membres ont une responsabilité limitée, sont au moins égales à celles exigées de tout autre type d'entité juridique dont les membres ont une responsabilité limitée constituée en vertu des lois de l'État membre dans lequel ce GECT a son siège.

Un État membre peut interdire l'enregistrement sur son territoire d'un GECT dont les membres ont une responsabilité limitée.

3. Sans préjudice de la responsabilité financière des États membres à l'égard d'un éventuel financement des fonds structurels et/ou de cohésion confiés à un GECT, le présent Règlement ne saurait engager la responsabilité financière des États membres vis-à-vis d'un GECT dont ils ne sont pas membres.

Article 13 : Intérêt public

Lorsqu'un GECT exerce une tâche contraire aux dispositions d'un État membre concernant l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la moralité publique ou contraire à l'intérêt public d'un État membre, un organisme compétent de cet État membre peut interdire l'activité sur son territoire ou exiger que les membres qui ont été constitués en vertu de son droit se retirent du GECT, à moins que ce dernier ne cesse l'activité en question.

De telles interdictions ne constituent pas un moyen de restreindre de façon arbitraire ou déguisée la coopération territoriale entre les membres du GECT. Une autorité judiciaire peut réexaminer la décision de l'organisme compétent.

Article 14 : Dissolution

1. Nonobstant les dispositions sur la dissolution figurant dans la convention, sur demande d'une autorité compétente ayant un intérêt légitime, la juridiction ou l'autorité compétente de l'État membre où le GECT a son siège ordonne la dissolution du GECT lorsqu'elle constate que le GECT ne respecte plus les exigences prévues à l'article 1er, paragraphe 2, ou à l'article 7, ou, en particulier, que le GECT agit en dehors des tâches définies à l'article 7. La juridiction ou l'autorité compétente informe de toute demande de dissolution d'un GECT tous les États membres selon le droit desquels les membres ont été constitués.

2. La juridiction ou l'autorité compétente peut accorder un délai au GECT pour rectifier la situation. Si le GECT échoue dans le délai imparti, la juridiction ou l'autorité compétente ordonne sa dissolution.

Article 15 : Compétence juridictionnelle

1. Les tiers qui s'estiment lésés par les actes ou omissions d'un GECT peuvent faire valoir leurs droits par voie juridictionnelle.

2. Sauf disposition contraire du présent Règlement, le droit communautaire concernant la compétence juridictionnelle s'applique aux différends auxquels est partie un GECT. Dans tous les cas qui ne sont pas prévus par ce droit communautaire, les juridictions compétentes pour le Règlement des différends sont les juridictions de l'État membre où le GECT a son siège.

Les juridictions compétentes pour le Règlement des différends au titre de l'article 4, paragraphes 3 ou 6, ou de l'article 13, sont les juridictions de l'État membre dont la décision est contestée.

3. Aucune disposition du présent Règlement ne prive les citoyens de l'exercice de leurs droits de recours constitutionnels nationaux contre les organismes publics qui sont membres d'un GECT en ce qui concerne :

- des décisions administratives relatives aux activités qui sont menées par le GECT ;
- l'accès à des services dans leur propre langue ; et
- l'accès à l'information.

Dans ces cas, les juridictions compétentes sont celles de l'État membre dont la constitution prévoit ledit droit de recours.

Article 16 : Dispositions finales

1. Les États membres prennent les dispositions appropriées pour garantir l'application effective du présent Règlement.

2. Lorsque son droit national le prévoit, un État membre peut établir une liste détaillée des missions que les membres d'un GECT, au sens de l'article 3, paragraphe 1, constitués en vertu de sa législation, exécutent déjà, en ce qui concerne la coopération territoriale dans ledit État membre.

L'État membre informe en conséquence la Commission et les autres États membres de toutes dispositions adoptées en vertu du présent article.

3. Les États membres peuvent prévoir le paiement de redevances pour l'enregistrement de la convention et des statuts. Ces redevances ne peuvent, toutefois, pas être supérieures au coût administratif de ces documents.

Article 17 : Rapport et clause de réexamen

Au plus tard le 1er août 2011, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du présent Règlement et des propositions de modification, le cas échéant.

Article 18 : Entrée en vigueur

Le présent Règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Il est applicable au plus tard le 1^{er} août 2007, à l'exception de l'article 16, qui est applicable à compter du 1^{er} août 2006.

Le présent Règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Strasbourg, le 5 juillet 2006.

Par le Parlement européen

Par le Conseil

Le président, J. Borrell Fontelles

La présidente, P. Lehtomäki

[1] JO C 255 du 14.10.2005, p. 76.

[2] JO C 71 du 22.3.2005, p. 46.

[3] Avis du Parlement européen du 6 juillet 2005 (non encore paru au Journal officiel), position commune du Conseil du 12 juin 2006 (non encore parue au Journal officiel) et position du Parlement européen du 4 juillet 2006 (non encore parue au Journal officiel).

[4] Voir page 25 du présent Journal officiel.

[5] Voir page 1 du présent Journal officiel.

[6] JO L 134 du 30.4.2004, p. 114. Directive modifiée en dernier lieu par le Règlement (CE) n° 2083/2005 de la Commission (JO L 333 du 20.12.2005, p. 28).

Annexe 2 : Projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à la coopération décentralisée, adopté en première lecture par le Sénat le 24 janvier 2007

N° 3618

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2007.

PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à la coopération décentralisée,

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

à

M. LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

Le Sénat a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

À titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'État peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse si elles en font la demande ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification de programmes relevant, pour la période 2007-2013, de l'objectif de coopération

territoriale européenne ou de l'instrument de voisinage et de partenariat de la Communauté européenne.

La convention précise le programme ainsi que les conditions dans lesquelles l'autorité retenue satisfait aux obligations de l'État résultant des règlements communautaires. À ce titre, pour l'ensemble des actions entrant dans le champ de l'expérimentation et quel que soit le mode d'exercice qu'elle a choisi pour la conduire, la personne publique chargée de l'expérimentation supporte la charge des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, sans préjudice des mesures qu'elle peut mettre en œuvre à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée. Cette charge est une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

L'autorité publique expérimentatrice peut, dans ce cadre, confier par convention la fonction d'autorité de certification à un groupement d'intérêt public, tel que défini par le chapitre I^{er} du titre IV du livre III du code de la recherche, au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, à une institution financière spécialisée, telle que définie à l'article L. 516-1 du code monétaire et financier, ou à des institutions ou services autorisés à effectuer des opérations de banque, tels que définis à l'article L. 518-1 du même code.

La personne publique chargée de l'expérimentation adresse au représentant de l'État dans la région le bilan de l'expérimentation qui lui a été confiée, établi au 31 décembre 2010. Le Gouvernement adresse au cours du premier semestre 2011 un rapport au Parlement portant sur l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article.

Article 2

I (*nouveau*). – À titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'État peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, si elles en font la demande et si tous les départements situés sur leur territoire donnent leur accord après délibération, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification de programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne pour la période 2007-2013.

La délibération par laquelle un conseil régional ou l'Assemblée de Corse décide de présenter sa candidature est adoptée dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.

Elle comporte des engagements, d'une part, sur les moyens qui seront mis en œuvre pour assurer la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification et, d'autre part, sur les modalités d'association du représentant de l'État, des autres collectivités territoriales et de leurs groupements à l'exercice de la fonction d'autorité de gestion.

Elle est transmise au représentant de l'État qui la notifie sans délai aux départements concernés. À défaut de délibération dans un délai de quatre mois à compter de cette notification, leur avis est réputé défavorable.

Dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, un décret publie la liste des régions ou de la collectivité territoriale de Corse dont la candidature est retenue au regard des engagements mentionnés au troisième alinéa.

Les trois derniers alinéas de l'article premier de la présente loi sont applicables aux collectivités territoriales dont la candidature a été retenue.

II. – Par dérogation au I, la convention par laquelle l'État a confié à titre expérimental à la région Alsace les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de certains programmes européens peut être prorogée pour lui confier les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification pour les programmes relevant, pour la période 2007-2013, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

En cas de prorogation de la convention, les trois derniers alinéas de l'article 1^{er} sont applicables.

Article 3 (nouveau)

I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Les articles L. 1115-2 et L. 1115-3 sont abrogés ;

2° L'article L. 1115-4 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État membre du Conseil de l'Europe. » ;

b) La première phrase du deuxième alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. » ;

3° L'article L. 1114-4-1 devient l'article L. 1115-4-1 et il est inséré, après cet article L. 1115-4-1, un article L. 1115-4-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1115-4-2.* – Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les établissements publics administratifs peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales, les établissements publics et les États membres de l'Union européenne un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

« Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur lui sont applicables.

« Un groupement européen de coopération territoriale de droit français peut être dissous par décret motivé pris en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel*.

« Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les établissements publics administratifs peuvent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'État dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale. » ;

4° L'article L. 1115-5 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1115-5.* – Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région. »

II. – Les groupements d'intérêt public créés en application des articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales restent régis, pour la durée de leur existence, par ces articles dans leur rédaction antérieure à leur abrogation par la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 24 janvier 2007.

Le Président,
Christian PONCELET

Bibliographie

Ouvrages

- ARFE, *La gestion financière transfrontalière* (document de travail), 2001
- ARFE/Comité des Régions, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Etude CdR, Luxembourg, Office des publications officielles des CE, 2002
- Comité des Régions, *Le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière*, 2007
- Cristina ARANDA, *La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions*, Papers de treball n°4, Serie Euroregió, Generalitat de Catalunya, 2005
- C. BATAILLOU, *Les relations transfrontalières au sein de l'Union Européenne : une stratégie de développement*, éd. Presses Universitaires de Perpignan, 2002
- C. BATAILLOU, *Notions et pratiques transfrontalières et interrégionales des collectivités publiques infra-étatiques françaises au sein de l'Union Européenne*, éd. Presses du Septentrion, Lille, 2002
- M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, RCADI t. 243, 1993.
- J. BOURRINET, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997
- E. DECAUX, *La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. 88/3, 1984
- H. DE JOUVENEL, M-A. ROQUE, *Catalogne à horizon 2010*, Economica, Paris, 1994
- P. DEYON, *Régionalisme et régions dans l'Europe des Quinze*, Editions locales de France, Bruylant, 1997
- DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, Annuaire français de droit international, 1977
- G. GUILLERMIN, *La Cohésion économique et sociale. Une finalité de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2001

- L. HOOGHE et G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001
- H. LABAYLE, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- P. LAYE, *La coopération décentralisée des collectivités territoriale*, La lettre du cadre territorial, 2005
- S. LECLERC, *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2003
- N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, PUF, 1994
- N. LEVRAT, *Public actors and the mechanisms of transfrontier cooperation in Europe*, Genève, Euryopa – IEUG, 1997
- N. LEVRAT, *L'importance de la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe*, in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1997
- N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, PIE – P. Lang, 2005
- F. MODERNE, P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution Espagnole*, Economica, Paris, 1981
- S. PAQUIN, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Presses de l'Université de Laval, Québec, 2003
- S. PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, PIE – P. Lang, 2004
- J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1999 (3e éd.)
- N. SCHMITT, *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe, identité régionale et construction européenne*, Editions universitaires Fribourg, Suisse, 2002
- A. SMITH, *La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d'action*, *Revue française de science politique*, vol. 46 n°3, 1996

Rapports et actes de colloques

- Actes du séminaire, *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)*, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Metz, 16 novembre 2006
- *Coopération transfrontalière à la frontière franco-espagnole*, Mission Opérationnelle transfrontalière, mars 2002
- *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, Mission Opérationnelle transfrontalière, 2006
- Rapport 2004 du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales
- Rapport d'Alain LAMASSOURE, *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, mai 2005

Traités, textes législatifs, décrets et circulaires

Actes communs aux institutions communautaires

- Règlement (CEE) n° 724/75 du Conseil du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional, *JOCE* n° L 73/1 du 21 mars 1975.

- Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), *JOCE* n° L 199/1 du 31 juillet 1985.
- Règlement (CE) n° 1080/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional, *JOUE* n° L 210/1 du 31 juillet 2006
- Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JOUE* n° L 210/19 du 31 juillet 2006.
- Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion et abrogeant le Règlement (CE) n° 1260/1999, *JOUE* n° L 210/25 du 31 juillet 2006

Communications de la Commission Européenne

- *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25 juillet 2001, *JOCE* n° C 287/1 du 12 octobre 2001
- *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale – un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité, coopération*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004
- Proposition de Règlement du Parlement et du conseil relatif à un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), COM (2004) 496 final du 14 juillet 2004
- Troisième rapport d'étape sur la cohésion du 17 mai 2005 COM (2005) 192 final
- Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un groupement européen de coopération territoriale (GECT), COM (2006) 94 final du 7 mars 2006

Avis du Comité des Régions

- *Les Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontière et interrégionale dans une Europe élargie - un document fondamental d'orientation pour l'avenir*, Avis 181/2000 du 13 mars 2002, *JOUE* n° C 192/37 du 12 août 2002
- *La cohésion territoriale*, Avis 388/2002 du 10 avril 2003, *JOUE* n° C 244/23 du 10 octobre 2003
- *Sur la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un GECT*, Avis 62/2004 du 18 novembre 2004, *JOUE* n° C 71/46 du 22 mars 2005

Conseil de l'Europe

- Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, 21 mai 1980
- Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg 15 octobre 1985
- Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Strasbourg, 9 novembre 1995
- Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Strasbourg, 5 mai 1998

Accords internationaux

- Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, adoptée à Bruxelles le 12 septembre 1986
- Convention sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et autres organismes publics, conclue entre la République fédérale d'Allemagne, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie-Westphalie et le Royaume des Pays-bas, conclue à Isselburg-Anholt le 25 juin 1991
- Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, conclu à Bayonne le 10 mars 1995
- Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996
- Accord franco-belge sur la coopération transfrontalière, signé à Bruxelles le 16 septembre 2002
- Traité entre le Royaume d'Espagne et le République portugaise relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités et instances territoriales, signé à Valence, le 3 octobre 2002

France

- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- Loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi d'orientation n°99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- Loi du 6 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements
- Circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieur et Ministère des affaires étrangères

Magazines

- *Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Lettre "Les espaces Transfrontaliers", Mission Opérationnelle Transfrontalière, n°19, juin 2005
- *Préparation de la nouvelle période de programmation européenne 2007-2013 : Un enjeu pour les territoires transfrontaliers*, Lettre "Les espaces Transfrontaliers", Mission Opérationnelle Transfrontalière, n°21, juin 2006

- *Rapport d'Alain Lamassoure : Des pistes d'actions pour faciliter la réalisation des projets transfrontaliers*, Lettre "Les espaces Transfrontaliers", Mission Opérationnelle Transfrontalière, n°22, octobre 2006
- *Le projet Interform - La formation et la recherche sur les pratiques transfrontalières*, Lettre "Les espaces Transfrontaliers", Mission Opérationnelle Transfrontalière, n°23, février 2007
- *Programmation européenne 2007-2013 - Les nouveautés pour la coopération transfrontalière*, Lettre "Les espaces Transfrontaliers", Mission Opérationnelle Transfrontalière, n°24, novembre 2007
- *La coopération au cœur de la cohésion, Interreg en action*, Info regio n°17, septembre 2005

Sites internet

- Portail de l'Union Européenne : www.europa.eu.int
- Comité des Régions : www.cor.eu.int
- Politique régionale Européenne : www.europa.eu.int/comm/regional_policy
- Relais d'informations sur l'Europe en France : www.info-europe.fr
- Conseil de l'Europe : www.coe.int
- Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe : www.afccre.org
- Assemblée des Régions d'Europe : www.a-e-r.org
- Mission opérationnelle transfrontalière : www.espaces-transfrontaliers.org
- Eurorégion Pyrénées-Méditerranée : www.euroregio.eu
- Service public de la diffusion du droit : www.legifrance.gouv.fr

Table des matières

Sommaire	4
Présentation	5
Introduction	6
1. Objectifs et limites de l'étude	
2. Méthodologie	
Première partie : Un processus long de construction d'une politique européenne de coopération	9
I. L'impulsion européenne en faveur de l'essor de la coopération	11
1. L'action du Conseil de l'Europe et des traités bilatéraux	
1.1 Le rôle pionnier du Conseil de l'Europe	
1.2 Les apports des traités bilatéraux pour la coopération transfrontalière	
2. Les outils communautaires au service de la coopération des collectivités territoriales	22
2.1 L'apport du droit communautaire à la constitution d'un cadre juridique de la coopération	
2.2 Le développement d'instruments financiers européens en faveur de la coopération	
II. L'émergence d'un nouveau concept adapté au contexte européen actuel	27
1. La nécessité d'un changement de posture vis-à-vis de la coopération	
1.1 Le maintien d'une double limite au développement de la coopération	
1.2 Un contexte européen très évolutif	
2. Le processus d'élaboration du Règlement n°1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale	31
2.1 Un nouveau cadre de travail : la période 2007-2013	
2.2 Les travaux préparatoires du Règlement et son adoption le 5 juillet 2006	
Deuxième partie : L'aboutissement, la création d'un instrument exclusivement dédié à la coopération, le Groupement Européen de Coopération Territoriale	38
I. Les enjeux de l'application du Règlement (CE) n°1082/2006 du 31 juillet 2006	
1. La prépondérance du droit européen sur les droits nationaux	39
1.1 Le principe d'application directe du règlement communautaire	
1.2 Le principe de l'effet uniforme dans l'espace européen	
2. Le rôle des Etats nationaux maintenu au travers des nombreux renvois	43
2.1 Les renvois au droit national de type général	

2.2 Les renvois spécifiques au droit national des Etats membres	
II. Les potentialités du GECT, entre continuité et innovation	48
1. Les caractéristiques constitutives du GECT	49
1.1 Les éléments de situation du GECT	
1.2 Des éléments de structuration juridique	
1.3 Les éléments relatifs à l'organisation de la structure	
2. Les membres potentiels du GECT	61
2.1 La participation des Etats membres, un tournant pour la coopération	
2.2 Une place de choix pour les entités infra-étatiques	
3. Les missions et fonctions de l'instrument GECT	66
3.1 La gestion d'un programme de coopération territoriale européenne	
3.2 La réalisation de projets de coopération avec ou sans contribution financière communautaire	
3.3 Les restrictions posées par le Règlement aux missions effectuées par le GECT	
 Troisième partie : Les conséquences de l'application du GECT et ses apports sur un territoire particulier, la frontière franco-espagnole orientale	73
I. L'application du GECT sur le territoire en termes juridiques	
1. Le droit applicable au GECT et à ses actes	74
2. Un cadre juridique franco-espagnol adapté à ce nouvel instrument ?	77
2.1 Le cas français : une ouverture progressive du champ de la coopération des collectivités territoriales	
2.2 Le cas espagnol : l'"Etat des autonomies" et la capacité de projection des communautés autonomes à l'international	
II. Le projet de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée : la création du GECT "Pyrénées-Méditerranée"	88
1. La structure de coopération actuelle	
1.1 L'historique de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	
1.2 Le fonctionnement de l'Eurorégion	
1.3 Les réalisations concrètes de l'Eurorégion	
2. Le projet de GECT "Eurorégion Pyrénées-Méditerranée"	94
2.1 Des prémisses du projet à son annonce officielle	
2.2 Le contenu du projet 97	
 Conclusion	103
 Annexes	105
1- Règlement (CE) n°1082/2006 du 5 juillet 2006 relatif au GECT	
2- Projet de loi français du 24 janvier 2007	
 Bibliographie.....	120