

# Guide de la coopération décentralisée transfrontalière

Juillet 2010

# AVANT-PROPOS

Ce guide sur la coopération décentralisée transfrontalière est un abrégé du « *Guide des projets transfrontaliers* » réalisé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) pour ses adhérents à la demande de la Caisse des Dépôts et Consignations.

En plus des informations de nature juridique contenues dans le présent guide abrégé, le guide des projets transfrontaliers de la MOT comprend des informations pour des procédures de nature technique, comme le lancement d'un appel d'offres en transfrontalier, la réalisation d'investissements communs, les paiements transfrontaliers, la TVA, les questions relatives au personnel des organismes de coopération transfrontalière, etc...

Toutes les informations utiles sur ce guide des projets transfrontaliers pourront être obtenues auprès de la MOT : [mot@mot.asso.fr](mailto:mot@mot.asso.fr) (site de la MOT : [www.espaces-transfrontaliers.eu](http://www.espaces-transfrontaliers.eu)).

Il a semblé utile au ministère des Affaires étrangères et européennes de demander à la MOT de réaliser un guide abrégé pour nos postes diplomatiques et consulaires qui disposeront ainsi d'informations de nature juridique sur la coopération décentralisée transfrontalière en France. Ces informations leur permettront également de répondre aux questions de leurs différents interlocuteurs qui seraient intéressés par notre droit interne en la matière.

Par ailleurs, il est rappelé que des informations actualisées sur la coopération décentralisée transfrontalière sont disponibles sur le site France Diplomatie : [www.diplomatie.gouv.fr/cncd](http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd)

Antoine JOLY  
Délégué pour l'action extérieure  
des collectivités territoriales





# SOMMAIRE

<b>CHAPITRE 1 : DEFINITION D'UN PROJET OPERATIONNEL TRANSFRONTALIER .....</b>	<b>6</b>
FICHE 1 : TYPOLOGIE DES PROJETS .....	7
FICHE 2 : ELEMENTS OPERATIONNELS ET FINANCIERS .....	9
<b>CHAPITRE 2 : CADRE JURIDIQUE ET OPERATIONNEL .....</b>	<b>11</b>
FICHE 1 : BASES JURIDIQUES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ...	12
FICHE 2 : OUTILS DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE .....	15
<b>CHAPITRE 3 : CONVENTION DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE - « PROJET IMMATERIEL » .....</b>	<b>18</b>
FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES .....	19
FICHE 2 : LA CONVENTION DE COOPERATION .....	21
<b>CHAPITRE 4 : CONVENTION DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE - « PROJET D'INVESTISSEMENT » .....</b>	<b>28</b>
FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES .....	29
FICHE 2 : LA CONVENTION DE COOPERATION .....	31
<b>CHAPITRE 5 : ORGANISME DE DROIT PUBLIC TRANSFRONTALIER - « PROJET IMMATERIEL » .....</b>	<b>36</b>
FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES .....	37
FICHE 2 : CREATION DE L'ORGANISME .....	39
FICHE 3 : FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME .....	47
<b>CHAPITRE 6 : ORGANISME DE DROIT PUBLIC TRANSFRONTALIER - « PROJET D'INVESTISSEMENT » .....</b>	<b>49</b>
FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES .....	50
FICHE 2 : CREATION DE L'ORGANISME .....	53
FICHE 3 : FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME .....	59
<b>CHAPITRE 7 : ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE TRANSFRONTALIERE A CAPITAUX PUBLIC/PRIVE .....</b>	<b>64</b>
FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES .....	65
FICHE 2 : CREATION DE L'ORGANISME .....	67
FICHE 3 : FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME .....	72
<b>ANNEXES .....</b>	<b>75</b>
ANNEXE 1 : EXTRAITS DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	75
ANNEXE 2 : EXTRAITS DU CODE DES MARCHES PUBLICS .....	79
ANNEXE 3 : LISTE DES GLCT ET DES CONSORCIOS .....	82
ANNEXE 4 : LISTE DES GECT AUX FRONTIERES FRANÇAISES .....	88



## CHAPITRE 1 : DEFINITION D'UN PROJET OPERATIONNEL TRANSFRONTALIER

Ce chapitre introductif revient sur les définitions communes à l'ensemble des démarches transfrontalières.

Il propose une typologie des projets transfrontaliers permettant de mieux appréhender la diversité des démarches de coopération aux frontières françaises (Fiche 1).

Il rappelle les étapes de constitution d'un projet transfrontalier, préalables au choix d'un montage opérationnel et d'un outil juridique appropriés (Fiche 2).



*Passerelle du jardin des deux rives, Strasbourg/Kehl (la construction et les modalités d'entretien de cette passerelle ont fait l'objet d'une convention conclue le 25 janvier 2002 entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Ville de Kehl)*

## FICHE 1 : TYPOLOGIE DES PROJETS

### Définition de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière correspond aux **relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités territoriales et leurs groupements de part et d'autre des frontières**. Elle est facultative et d'initiative locale : les acteurs locaux de part et d'autre de la frontière décident de coopérer sur des thèmes communs. Elle représente une modalité d'exercice des compétences qu'ils détiennent et non une compétence supplémentaire.

### De la démarche transfrontalière au projet opérationnel

Les démarches de coopération ne sont pas des démarches linéaires mais itératives. Elles évoluent et se développent en termes de partenariats et d'objectifs au fur et à mesure que les différents partenaires avancent dans la compréhension du territoire, la définition des enjeux, le lancement des premiers projets transfrontaliers.

Les étapes de la coopération transfrontalière peuvent se décomposer de la manière suivante : 0. Ignorance, 1. Identification des besoins et enjeux communs, 2. Coordination, 3. Coproduction de projets communs. Les démarches de coopération conduisant à la **mise en place d'outils communs**, correspondent, de manière synthétique, à deux types de démarches :

- Les **démarches intégrées** permettant un pilotage politique du territoire transfrontalier, parmi lesquelles figurent en bonne place les **démarches de planification stratégique transfrontalière**. Ces démarches visent à d'élaborer un projet global pour le territoire, décliné en projets concrets transfrontaliers dans différentes thématiques, répondant aux enjeux propres du territoire transfrontalier.
- La **création et la gestion de services et d'équipements transfrontaliers**. Cette phase opérationnelle concerne aussi bien la création de services transfrontaliers (services aux personnes, transport, tourisme, action sociale ou culturelle...) que la réalisation d'équipements et d'aménagements transfrontaliers.

Le tableau ci-dessous synthétise le contenu de ces démarches.

Projets	Besoins identifiés	Exemples d'outils
<b>Démarches intégrées</b>	Pilotage politique du territoire transfrontalier, afin : <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'apporter une réponse commune aux attentes et besoins des habitants des territoires transfrontaliers, thématique par thématique,</li> <li>• de définir une stratégie commune au territoire transfrontalier (charte, livre blanc...) ainsi qu'un programme d'actions pour atteindre les objectifs communs,</li> <li>• d'assurer la continuité de la démarche transfrontalière dans le cadre d'une organisation permanente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (FR-BE)</li> <li>- Association de l'agglomération transfrontalière du Pôle Européen de Développement (PED) (FR/LU/BE)</li> <li>- GLCT Eurodistrict Regio Pamina (FR-DE)</li> </ul>
<b>Gestion de services et équipements</b>	Faire fonctionner un service ou un équipement public à l'échelle d'un territoire transfrontalier en combinant les différents dispositifs de financement, de mode d'intervention des partenaires et de recrutement du personnel de part et d'autre de la frontière.	Cf. Chapitres 3 à 7, Fiche 1

### Typologie des projets opérationnels

Le présent guide concerne les projets de nature « opérationnelle » nécessitant une formalisation des engagements des partenaires concernés de part et d'autre de la frontière.

Compte-tenu de la diversité des projets transfrontaliers existants ou potentiels aux frontières françaises, il a été retenu la typologie suivante :

🚩 les projets de coopération transfrontalière sans réalisation d'investissements publics, dénommés « **projets transfrontaliers immatériels** », soit tout projet transfrontalier qui ne s'appuie pas sur des investissements matériels des partenaires (par exemple la gestion d'un institut de formation transfrontalier),

🚩 les « **projets transfrontaliers d'investissement** » (par exemple un équipement transfrontalier en matière de traitement de l'eau).

Les modes de gestion, les conséquences sur le patrimoine des collectivités partenaires et le régime fiscal diffèrent en fonction de l'absence ou de l'existence d'investissements réalisés par les partenaires du projet transfrontalier.



## FICHE 2 : ELEMENTS OPERATIONNELS ET FINANCIERS

Avant de formaliser les engagements des partenaires d'un projet transfrontalier et de choisir le montage opérationnel le plus adapté, il convient pour les partenaires de définir en commun les principaux paramètres du projet transfrontalier et d'anticiper sur sa gestion et son achèvement.

### Intérêt d'une démarche d'ensemble préalable

Cette démarche d'ensemble préalable passe par :

- un état des lieux, notamment cartographique, et une mise en évidence des flux afin d'avoir une lecture partagée du territoire transfrontalier ;
- une réflexion préalable sur les enjeux et les potentiels de la coopération sur un territoire transfrontalier, formalisée via une « charte » ou un « livre blanc transfrontalier » afin de définir une stratégie territoriale déclinée en projets transfrontaliers, qui répondent aux besoins des populations de part et d'autre de la frontière.

Cette réflexion peut associer, à côté des collectivités locales et de leurs services, d'autres acteurs concernés par la coopération transfrontalière de part et d'autre de la frontière : acteurs socio-économiques, associations d'habitants etc.

### Etapas de constitution du projet transfrontalier

La méthodologie proposée doit être adaptée à l'état d'avancement du projet et de la réflexion sur le territoire transfrontalier, ainsi qu'à la nature et à la complexité des actions transfrontalières envisagées.

**1. Analyser les besoins et enjeux transfrontaliers** sur le territoire afin de bénéficier d'un réel diagnostic transfrontalier ; celui-ci permet de définir des projets transfrontaliers, réponses aux besoins et aux enjeux identifiés.

Les étapes 2 à 4 sont à mener en parallèle :

#### **2. Préciser le contenu du projet :**

- a) Objectifs, public-cible, durée et territoire transfrontalier concerné.
- b) Actions à réaliser, moyens humains, matériels et financiers à mobiliser.
- c) Evaluation du coût et des financements extérieurs disponibles pour le projet.

**3. Vérifier la faisabilité et les délais pour le mettre en œuvre :** le projet peut-il être lancé dès que les partenaires auront approuvé sa réalisation ou nécessite-t-il l'engagement d'étapes intermédiaires ? (modification d'un document d'urbanisme, autorisation préalable d'une autorité de tutelle, décision extérieure au

partenariat, réalisation préalable d'un autre projet, évolution législative...). Il est important d'évaluer si les délais ne remettent pas en cause la réalisation même du projet.

**4. Identifier les acteurs compétents** de part et d'autres de la frontière pour réaliser les actions envisagées (collectivités et autorités locales, voire autres acteurs).

Cette compétence s'apprécie par rapport au droit interne qui régit chaque collectivité. Par exemple, une compétence détenue par un EPCI côté français peut être détenue par une région de l'autre côté des frontières (par exemple dans le domaine de l'organisation des transports routiers de personnes). Il est important d'identifier la base légale et le mode d'exercice de cette compétence (compétence d'attribution, « clause de compétence générale », compétence exclusive ou partagée).

Une fois ces acteurs publics identifiés, il est également intéressant de **comparer leurs modes d'intervention et de financement respectifs dans le champ d'action concerné** (par exemple transport, assainissement, culture, développement économique...).

Cette analyse (des compétences, des modes d'intervention et de financement des partenaires du projet) permet de préparer le choix d'un montage opérationnel transfrontalier compatible avec le cadre juridique et opérationnel existant de part et d'autre de la frontière.

**5. Au regard des éléments définis dans les étapes précédentes, décider conjointement de part et d'autre de la frontière d'engager le projet de coopération.**

**6. Préparer la réalisation du projet transfrontalier :**

- définir les organes de suivi technique et politique garants du bon avancement en transfrontalier du projet, en assurant une représentation de tous les partenaires du projet ;
- préfigurer une équipe technique et définir les différents postes nécessaires à la réalisation du projet ;
- décliner en programme de travail annuel ou pluriannuel les objectifs et les actions à réaliser dans le cadre du projet transfrontalier ;
- monter le tour de table financier ;
- prévoir dès le départ des solutions de gestion des difficultés (désaccord, départ d'un partenaire, dépassement des budgets).

**7. Choisir le montage juridique et opérationnel adéquat** (cf. chapitres suivants).

**8. Définir les moyens de communication interne et externe** pour faire connaître le projet.

**9. Définir les moyens d'évaluation** du projet.



## CHAPITRE 2 : CADRE JURIDIQUE ET OPERATIONNEL

Chaque projet transfrontalier s'inscrit dans un cadre juridique et opérationnel qui lui est propre, en fonction de la nature des partenaires concernés de part et d'autre de la frontière, de la thématique concernée (par exemple l'environnement, les transports, la culture...) et du type d'action envisagé (mise en réseau, investissements communs...).

Pour coopérer au travers des frontières, les collectivités locales et leurs groupements peuvent s'appuyer sur différentes bases juridiques nationales, européennes et internationales (Fiche 1), qui définissent autant d'outils de coopération (Fiche 2), constituant ainsi une réelle « boîte à outils du transfrontalier ».

Ce cadre juridique dédié à la coopération transfrontalière n'exonère cependant pas les partenaires des projets transfrontaliers du respect des autres normes juridiques et techniques s'appliquant à leur projet, en fonction de son contenu et de sa localisation (Fiche 3).



## FICHE 1 : BASES JURIDIQUES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### Principes communs à toutes les frontières

La signature d'une convention de coopération repose sur une volonté partagée des collectivités de part et d'autre des frontières. Elle n'est pas obligatoire pour engager une coopération informelle qui ne comporte pas d'obligations pour les parties prenantes.

Les collectivités et autorités locales coopèrent dans leurs **domaines communs de compétence** : pour un projet thématique, le bon interlocuteur de l'autre côté de la frontière est la collectivité ou l'autorité qui exerce la même compétence. Sont exclus les pouvoirs de police et de réglementation, par exemple ceux relatifs à l'approbation de documents d'urbanisme.

Les collectivités et autorités locales coopèrent conformément à la législation interne qui les régit. En pratique, une action ou un projet impossible à mettre en œuvre en interne par l'un des partenaires l'est également en transfrontalier. Les collectivités et autorités locales ne peuvent pas aller au-delà des compétences et des prérogatives qu'elles détiennent en interne\*.

\* La Loi organique 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales permet toutefois à ces dernières, sur la base d'une loi d'habilitation, de déroger à titre expérimental aux dispositions législatives régissant leurs compétences pour une durée maximale de cinq ans, à l'issue de laquelle l'expérimentation est généralisée, poursuivie ou arrêtée.

Ces dispositions, codifiées aux Articles LO 1113-1 et suivants du CGCT n'excluent pas d'envisager des expérimentations en matière de coopération transfrontalière. Par exemple, la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié à la Région Alsace, à titre expérimental et via une convention, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de certains programmes européens. La possibilité de proroger cette convention a été confirmée par la Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Les collectivités et autorités locales doivent également coopérer dans le respect du droit communautaire, des accords internationaux signés par l'Etat dont elles relèvent et de la législation s'appliquant à l'activité ou à la thématique concernée par le projet (par exemple les transports routiers de personnes).

Les collectivités et autorités locales formalisent leur coopération en fonction de leurs besoins : en signant une convention de coopération transfrontalière\*\*, qui est l'outil de droit commun ou en créant un organisme de coopération transfrontalière doté ou non de la personnalité juridique.

*\*\* « Par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées [...] aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités. »*

(Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises)

C'est toujours le droit de l'un des partenaires qui s'applique à la convention (droit de rattachement) ou à l'organisme de coopération (droit du lieu du siège de l'organisme).

### **Bases juridiques de la coopération transfrontalière aux frontières françaises**

Les collectivités locales et leurs groupements de part et d'autre des frontières peuvent s'appuyer sur trois bases juridiques distinctes pour formaliser leurs actions de coopération transfrontalière :

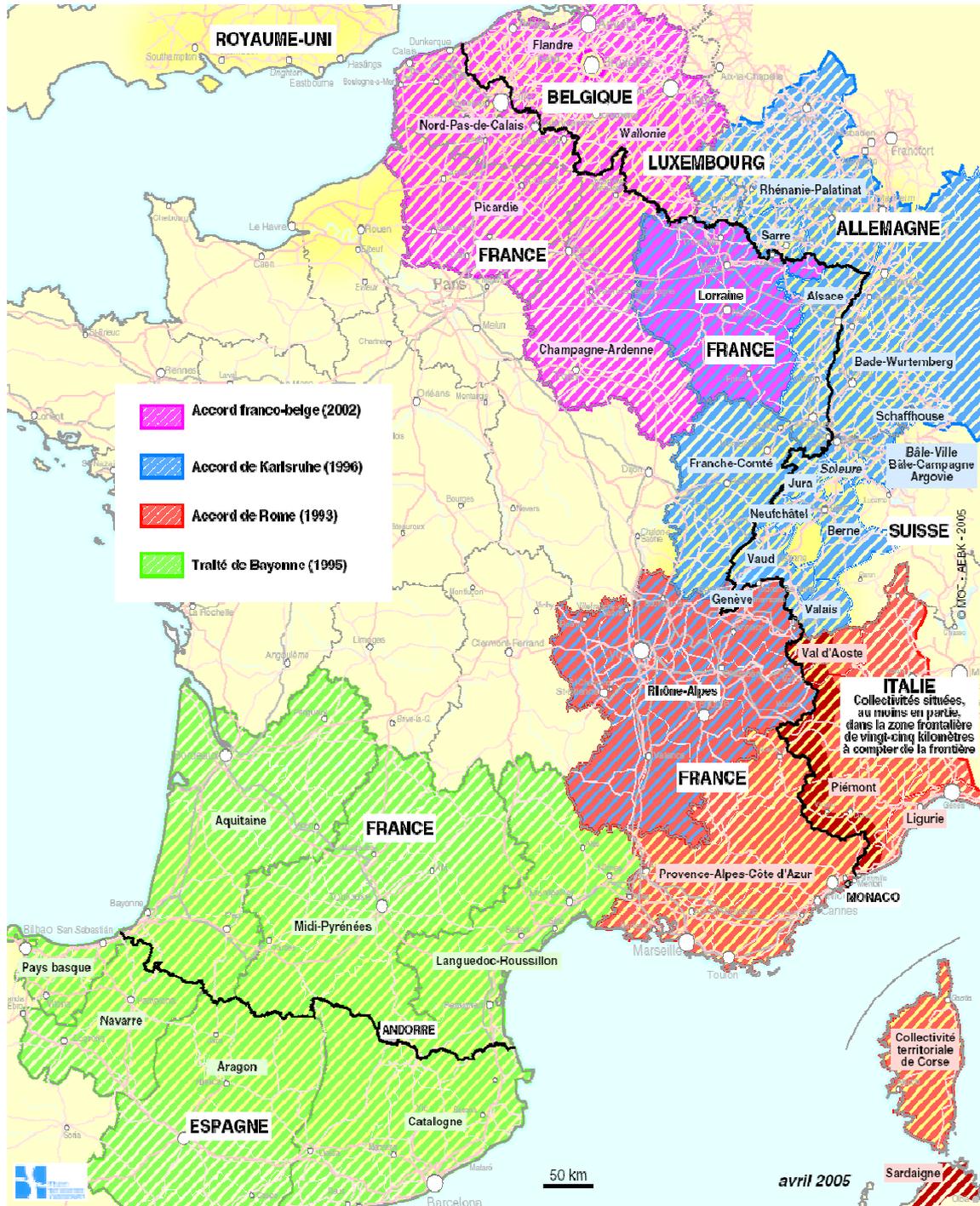
1) Le **Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)**

2) Les **accords interétatiques définissant des modalités de coopération transfrontalière** signés par la France avec les Etats riverains entre 1993 et 2002 (cf. carte des périmètres ci-après). Ils mettent en œuvre les principes de la Convention-cadre de Madrid de 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités locales, rédigée par le Conseil de l'Europe. Chaque accord prévoit des outils de coopération.

3) **Les droits internes** s'appliquant aux collectivités et autorités locales de part et d'autre de la frontière, en distinguant :

- les dispositions du droit interne dédiées à la coopération transfrontalière des collectivités locales (cf. annexe 1);
- les dispositions du droit interne relatives à des organismes dont peuvent être membres des collectivités locales étrangères (cf. régime de l'association loi 1901 en France).

## Périmètre des Accords Interétatiques de coopération transfrontalière





## FICHE 2 : OUTILS DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

La convention de coopération est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. La convention peut prévoir la création d'autres outils juridiques permettant aux collectivités locales et à leurs groupements de formaliser leurs démarches de coopération selon leur typologie. Alors que certains outils sont spécifiquement dédiés à la coopération transfrontalière, d'autres ont représenté un intérêt transfrontalier dans la pratique.

### Outils disponibles frontière par frontière

#### Outil prévu par l'Union européenne - Le GECT

🇪🇺 **G**roupement européen de coopération territoriale\* (GECT) aux frontières internes ou externes de l'UE à condition que son partenariat comporte au minimum deux membres issus de deux Etats membres différents.

Le GECT a été institué par le Règlement communautaire 1082/2006 et constitue « *un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la Communauté, des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique [...]* :

- soit pour mettre en œuvre des programmes ou des projets de « *Coopération territoriale* » cofinancés par la Communauté,
- 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. »

Le GECT a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale entre ses membres.

Le groupement peut être composé de « pouvoirs adjudicateurs » : Etats membres, collectivités régionales et locales, organismes de droit public au sens de la Directive « marchés publics » 2004/18/CE (personnes morales soumises aux règles de marchés publics au regard de la Directive 2004/18/CE). Le recours au GECT est facultatif.

Cet outil juridique a rencontré un vif succès auprès des collectivités territoriales. Fin 2009, onze GECT ont été créés ou sont en cours de création sur les frontières françaises (cf. annexe 4).

Une fiche détaillée concernant le GECT peut être consultée sur le site France Diplomatie ([www.diplomatie.gouv.fr/cncd](http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd)).

### Outils dédiés à la coopération transfrontalière à la **frontière franco-belge**

Ces outils sont prévus par les Articles 10 et 11 de l'Accord de Bruxelles de 2002 : le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et certains organismes de droit flamand, wallon, belge ou français ouverts aux collectivités locales situées de l'autre côté de la frontière.

Le seul GLCT, créé à ce jour sur cette base juridique, est le GLCT « Lille Eurométropole franco-belge », constitué le 30 juin 2006. Il a été remplacé en janvier 2008 par le GECT « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ».

### Outils dédiés à la coopération transfrontalière aux **frontières franco-luxembourgeoise, franco-allemande et franco-suisse**

Ces outils sont prévus par les Articles 10 et 11 de l'Accord de Karlsruhe de 1996 : le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)\* et les organismes de coopération issus du droit interne des Etats signataires\*\*. Sur ces frontières, dix GLCT ont été créés ainsi qu'un groupement d'intérêt public (GIP) et une fondation de droit privé genevois (cf. annexe 3).

*\*« Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce 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. Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. »*

(Article 11, Accord de Karlsruhe)

*\*\*« Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités, dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères. »*

(Article 10, Accord de Karlsruhe)

### Outils dédiés à la coopération transfrontalière à la **frontière franco-espagnole**

Ces outils sont prévus par le Traité de Bayonne de 1995 : consorcio transfrontalier de droit espagnol et société d'économie mixte locale transfrontalière de droit français, déjà constitués ou créés ex nihilo par les futurs membres.

Dès l'entrée en vigueur de la Loi du 13 août 2004, la France a notifié aux autorités espagnoles que le district européen, nouvel outil juridique de coopération transfrontalière de droit français, était applicable à la frontière franco-espagnole (cf. ci-dessous, les outils de la coopération transfrontalière prévus par le Code général des collectivités territoriales).

Nota bene : la procédure d'adhésion de la Principauté d'Andorre au Traité de Bayonne a été engagée.

« 1. Les collectivités territoriales espagnoles **peuvent participer** [...] au capital des **sociétés d'économie mixte locales** dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises. Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements « **consorcios** » déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles.

Les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent **créer conjointement**, en France, des [...] **sociétés d'économie mixte locales** dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements « **consorcios** ».

[...] 3. Le présent Traité est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 1 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou par le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité. »

(Article 5, Traité de Bayonne)

Depuis 1999, quatre consorcios transfrontaliers ont été créés.

Outils de coopération transfrontalière prévus par le **Code général des collectivités territoriales** (cf. annexe 1 CGCT)\* (siège en France/application du droit français)

-  GECT
-  Convention de coopération transfrontalière
-  District européen
-  Société d'économie mixte locale transfrontalière

Ces trois derniers outils – convention, district européen et SEML - s'appliquent à toutes les frontières à condition que les collectivités et autorités locales des Etats limitrophes aient la capacité juridique de signer une convention de coopération ou de participer à un district européen ou à une SEML.



## CHAPITRE 3 : CONVENTION DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE - « PROJET IMMATERIEL »

### OUTIL : CONVENTION

Dans la typologie retenue dans ce guide, les « **projets transfrontaliers immatériels** » correspondent aux projets de coopération transfrontalière **sans réalisation d'investissement ou d'équipement public** par les partenaires du projet.

Ils constituent la majorité des projets de coopération transfrontalière et peuvent, sous certaines conditions, être réalisés via une convention de coopération (Fiche 1).

La convention de coopération transfrontalière est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. Elle formalise les engagements des collectivités et autorités locales impliquées dans une démarche de coopération transfrontalière.

Une attention particulière doit être portée : à la rédaction de la convention de coopération transfrontalière et à son approbation (Fiche 2), à sa mise en œuvre (Fiche 3) notamment au respect du droit interne s'appliquant à chaque signataire, ainsi qu'aux relations financières entre les signataires de la convention et vis-à-vis d'éventuels prestataires extérieurs intervenant dans la réalisation du projet.



## FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES

La convention de coopération transfrontalière est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. Elle peut être utilisée à toutes les frontières.

### Types de projets concernés

Ce chapitre porte sur les conventions relatives à :

- un projet qui ne repose pas sur la gestion commune d'un équipement mais sur une mise en commun de moyens,
- un projet pour lequel la convention permet de définir les obligations respectives des signataires, c'est-à-dire un projet où il y a des obligations partagées.

### Limites de l'outil « convention de coopération » pour réaliser des projets transfrontaliers immatériels

- Une attention particulière doit être portée au contenu des engagements des signataires de la convention de coopération afin qu'elle ne puisse pas être requalifiée en « marché public », dans l'hypothèse où un signataire réaliserait une prestation à titre onéreux pour un ou plusieurs autres signataires.
- Les partenaires, dans la mise en œuvre de la convention, ne peuvent pas aller au-delà des compétences et des prérogatives qu'ils détiennent en interne.

### Exemples de projets transfrontaliers

Ces conventions ont des contenus très variables ; certaines conventions s'analysent comme de simples accords d'intention, d'autres conventions ont une vocation opérationnelle et définissent les conditions de réalisation de projets transfrontaliers (maîtrise d'ouvrage, financement, mode de réalisation...) ou créent des organismes de coopération sans personnalité morale.

Certaines conventions prévoient la mise en place de structures de coopération transfrontalière dépourvues de statut et de capacité juridiques propres. Elles sont dénommées conférence, commission, comité de travail, collège...

### Avantages de cet outil

- Ce mode de coopération, par la souplesse qu'il offre, peut être mis en œuvre à toutes les échelles, dans tous les domaines de coopération transfrontalière et avec tout type d'acteurs (sous réserve du respect des dispositions relatives à la coopération transfrontalière existant dans le droit interne et les accords bilatéraux s'appliquant à ces acteurs).
- Il offre également une grande flexibilité dans la définition du contenu de la convention.
- Il pallie l'absence de structure juridique adaptée.

- Il présente un intérêt pour des projets dont la durée est limitée dans le temps dans la mesure où il ne crée pas de structure pérenne (sauf pour les équipements).

#### **Inconvénients de cet outil**

La convention de coopération est une simple formalisation des engagements des signataires : la réalisation et le bon achèvement du projet transfrontalier repose sur les signataires, ce qui peut soulever plusieurs difficultés.

- La convention ne permet pas d'institutionnaliser des organes de codécision et de gestion budgétaire et financière du projet transfrontalier.

- Chaque signataire applique son propre régime juridique aux actions qu'il met en œuvre dans le cadre de la convention, ce qui peut être une source de complexité dans la réalisation du projet transfrontalier.



## FICHE 2 : LA CONVENTION DE COOPERATION

Ce chapitre présente les trois phases relatives à la conclusion des conventions de coopération : la préparation de la convention (notamment le choix du montage opérationnel), la rédaction de la convention et son adoption.

### Phase 1 : Préparation de la convention

Cette phase de préparation va donner lieu le plus souvent à des **réunions transfrontalières**. Il est important de savoir que *« les élus qui participent aux réunions, comme les techniciens mobilisés, doivent intervenir en respectant les mêmes règles, principes et contrôles internes et externes que s'ils coopéraient en interne avec des collectivités et autorités de leurs propres pays »*.

Concernant la **définition du projet transfrontalier**, la Fiche 2 du Chapitre 1 présente les éléments à définir préalablement au choix du montage opérationnel et financier.

Enfin, pour les collectivités et groupements de collectivités français de plus de 3 500 habitants, les conventions de coopération devant faire figurer le montant prévisionnel des engagements financiers de chaque signataire, il est recommandé de **débattre des initiatives transfrontalières** de la collectivité et de la programmation des financements correspondants **dans le cadre du débat d'orientation budgétaire** précédant la signature de la convention de coopération.

Concernant le **choix préalable du montage opérationnel et financier**, deux types de scénarios sont envisageables :

- soit la réalisation du projet transfrontalier est confiée à l'un des signataires de la convention (scénario 1),
- soit chaque partenaire contribue à la réalisation du projet en prenant en charge et en finançant la partie des actions du projet qui le concerne (scénario 2).

Le choix du montage est le plus souvent guidé par la nature même du projet et le besoin de recourir, ou non, à la commande publique (prestataire extérieur) avec un « acheteur public » unique.

Des montages intermédiaires, combinant les deux scénarios sont également envisageables ; dans toutes les hypothèses, il convient de veiller tout particulièrement aux relations financières entre les signataires.

## Scénario 1 : un signataire réalise et les autres partenaires subventionnent

### → Exemple :

En 1999, en vue de réaliser le réaménagement d'une zone de 150 hectares de part et d'autre du Rhin, « le Jardin des deux rives », les villes de Strasbourg et Kehl s'associaient via une convention de coopération transfrontalière pour lancer un concours d'urbanisme paysager. Les collectivités ont décidé d'organiser ce concours selon une procédure du droit allemand menée par la ville de Kehl, sous l'égide d'un bureau d'études mandaté par la ville de Kehl.

### → Conséquences :

🚧 **en termes de responsabilité juridique** : ce sont les règles propres à chaque collectivité signataire qui vont s'appliquer.

Pour la collectivité (ou l'organisme public) qui réalise, la convention qu'elle a signée avec les autres partenaires du projet s'analyse comme une convention de subventionnement.

Cette collectivité applique les règles qui lui sont propres, notamment en matière de commande publique (sous réserve du respect des dispositions issues des accords internationaux dédiés à la coopération transfrontalière).

Elle est également chargée de suivre la mise en œuvre dans la durée du projet transfrontalier de manière conforme à ce qui a été prévu avec les autres signataires dans la convention de coopération.

🚧 **Sur l'organisation du projet transfrontalier** : il est recommandé de **se mettre d'accord préalablement sur les obligations incombant au partenaire « responsable du projet »** et de mettre en place a minima un **organe technique transfrontalier de coordination** et de suivi du projet, permettant d'informer **les partenaires** financeurs de l'avancement du projet,

🚧 **En termes de responsabilité financière** : il est recommandé que la convention de coopération prévoie une **clause en cas de dépassement du budget**. Cette clause peut prévoir une augmentation des subventions des autres partenaires ou au contraire établir la responsabilité financière de la collectivité qui réalise le projet.

🚧 **En terme de fiscalité** : la participation financière au projet des autres partenaires doit être assimilée à une subvention sans contrepartie afin de ne pas être assujettie à la TVA et de ne pas susciter d'interrogations au regard de la commande publique.

## Scénario 2 : chaque signataire contribue à la réalisation du projet en finançant et réalise les actions du projet transfrontalier qui le concernent

### → Exemple

Les actions de la « Plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen – Flandre – Dunkerque – Côte d’Opale » pilotées par la Conférence permanente entre 2004 et 2009, ont été relayées par ses membres via les autres organes de la plate-forme : la cellule administrative (mise en œuvre des décisions de la Conférence Permanente) et les neuf groupes de travail thématiques (élaboration de projets concrets) animés par des représentants de la Communauté urbaine de Dunkerque, de l’AGUR (Agence d’urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque), de la Province West-Vlaanderen, de la WVI et des Pays des Moulins de Flandre et Cœur de Flandre.

Cette organisation a permis le lancement de projets concrets, mis en œuvre par les membres de la plate-forme, comme un système d’information géographique transfrontalier, une action « formation-emploi » transfrontalière, des démarches transfrontalières en direction des territoires ruraux dans le domaine de la coopération hospitalière ou la mise en place d’un réseau transfrontalier des musiques actuelles.

### → Conséquences :

- **En termes de responsabilité juridique** : chaque signataire est responsable de la réalisation des actions dont il a la charge. Il doit appliquer les règles de la commande publique qui lui sont propres et suivre la mise en œuvre de la partie du projet dont il a la responsabilité, de manière conforme à ce qui a été prévu avec les autres signataires.
- **Sur l’organisation du projet transfrontalier** : il est recommandé de se mettre d’accord préalablement sur les obligations incombant à **chaque partenaire** et de mettre en place a minima un **organe technique transfrontalier de coordination** et de suivi du projet permettant de faire état de l’avancement des différentes actions réalisées.
- **Sur l’organisation de la commande publique** : il y aura autant de marchés publics que de partenaires contribuant à la réalisation du projet. Pour choisir un prestataire unique, le système de **groupement de commandes**, tel que prévu par le Code des marchés publics français, pourrait être envisagé sous réserve que les collectivités étrangères et leurs groupements puissent y participer au regard de leur droit interne.
- **En termes de responsabilité financière** : chaque collectivité finance son action, est responsable d’éventuels dépassements financiers et paye un coût « toutes taxes comprises » (TTC).

## Phase 2 : Rédaction de la convention de coopération transfrontalière

Il n'existe pas de convention type de coopération transfrontalière.

Le droit interne de chaque signataire ou les accords bilatéraux s'appliquant à la frontière concernée peuvent néanmoins contenir des dispositions devant figurer impérativement dans la convention de coopération.

A ce titre, l'Article L.1115-1 du CGCT prévoit, depuis la Loi n°2007-147 du 2 février 2007 (relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements), que les conventions de coopération entre collectivités locales françaises et étrangères « *précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers* ».

La Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée recommande également, « *dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés par une collectivité territoriale ou qu'elle est amenée à en recevoir de l'interlocuteur étranger, [...] que les stipulations de la convention permettent de s'assurer :*

- *que des engagements réciproques peuvent être définis,*
- *qu'un contrôle peut être établi et*
- *que les éventuels litiges pourront être réglés ».*

Cette même circulaire rappelle que les conventions « *doivent notamment ne pas porter atteinte [...] à l'égalité des citoyens devant les charges publiques et à l'égalité des usagers devant le service public et à la liberté du commerce et de l'industrie* ».

Concernant les accords bilatéraux, l'Accord de Rome (Article 6) à la frontière franco-italienne, le Traité de Bayonne (Article 4) à la frontière franco-espagnole, les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles (Article 4, pour les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse) prévoient que les conventions de coopération doivent **définir le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent**, qui est le droit d'un des signataires.

Les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles prévoient également (Article 4) que « *la convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. [...] Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération [...] [ainsi qu'une] disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers.* »

Le contenu de chaque convention doit être adapté en fonction de la nature et de l'état d'avancement du projet transfrontalier. Il est toutefois recommandé que la convention de coopération contienne, à minima, les dispositions suivantes :

■ **Concernant le contenu technique du projet transfrontalier :**

- les objectifs et actions envisagées conformément à l'Article L.1115-1 du CGCT pour les collectivités françaises et leurs groupements,
- le territoire concerné et la durée.

■ **Concernant les signataires :**

- leurs dénominations,
- leurs obligations pour la réalisation du projet et leurs modalités d'intervention,
- les modalités de répartition des voix pour les décisions à prendre ultérieurement à la signature de la convention,
- le « pacte financier » c'est-à-dire :
  - le montant prévisionnel des engagements financiers de chaque signataire, conformément à l'Article L.1115-1 du CGCT pour les collectivités françaises et leurs groupements,
  - les règles en cas de dépassement de budget,
  - éventuellement les conditions financières de retrait d'un signataire ou d'indemnisation en cas de désistement.

■ **Concernant la mise en œuvre de la convention :**

- le droit applicable à la mise en œuvre de la convention,
- les conditions éventuelles de reconduction de la convention,
- les organes politiques et techniques de suivi du projet,
- les règles visant à prévenir les litiges.

■ **Concernant les formules finales.**

Une convention doit comprendre les formules suivantes obligatoires :

- Lorsque la convention est rédigée en plusieurs langues : « Fait à..., le ..., en [x] exemplaires en langues française et [autre(s) langue(s)], les [nombre de langues] textes faisant également foi. »
- Lorsque la convention est rédigée uniquement en langue française : « Fait à..., le ..., en [x] exemplaires en langue française. »
- Signatures par les représentants habilités de chaque collectivité/groupement de collectivités parties à la convention.

### Phase 3 : Approbation et entrée en vigueur de la convention de coopération transfrontalière

L'approbation d'une convention de coopération passe par trois étapes :

-  délibération par chaque collectivité/groupement de collectivités autorisant la passation de la convention,
-  signature par un représentant habilité de chaque collectivité/groupement de collectivités partie à la convention,
-  achèvement de la procédure permettant de rendre la convention exécutoire (contrôle de légalité, publication, transmission...).

Concernant l'approbation et l'entrée en vigueur de la convention, la règle commune à toutes les frontières est la suivante : chaque signataire applique les règles de droit interne régissant les conventions de coopération transfrontalière ou à défaut les conventions de nature similaire conclues entre collectivités du même Etat.

Ces règles de droit interne propres à chaque signataire vont concerner notamment :

-  la forme et la langue de rédaction du **document officiel** qui attestera de la réalité de la convention de coopération transfrontalière,
-  la **procédure d'approbation de la passation de la convention par la collectivité** ou le groupement de collectivité, le plus souvent via l'assemblée de la collectivité ou du groupement de collectivités signataires\*,

\* Pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, l'assemblée de la collectivité/du groupement doit préalablement approuver par délibération les termes de la convention et autoriser sa signature.

-  l'**habilitation du signataire** de la convention de coopération en fonction du régime propre de la collectivité locales ou du groupement de collectivités locales qu'il représente ; il s'agit le plus souvent du chef de l'exécutif de la collectivité,
-  le **contrôle de légalité** de la procédure d'approbation et du contenu de la convention, qui intervient a priori ou a posteriori selon les pays concernés,
-  la **procédure de publicité** de la convention.

A noter que les conventions constitutives d'organismes de coopération ayant la personnalité morale font l'objet d'une procédure particulière puisque l'adhésion des collectivités territoriales et de leurs groupements à ces organismes doit faire l'objet d'une autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région (article L.1115-4 du CGCT).

La convention ne deviendra exécutoire :

- qu'après transmission, dans les conditions de droit commun, au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité d'un exemplaire rédigé en français et signé par toutes les parties à la convention,
- et après affichage et publication au recueil des actes administratifs.



## CHAPITRE 4 : CONVENTION DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE - « PROJET D'INVESTISSEMENT »

### OUTIL : CONVENTION

Dans la typologie retenue dans ce guide, les « **projets transfrontaliers d'investissement** » correspondent aux projets de coopération transfrontalière nécessitant la réalisation d'investissements de la part des collectivités et autorités locales partenaires, afin de réaliser des infrastructures ou équipements publics à vocation transfrontalière.

Ces projets de coopération sont encore minoritaires dans la mesure où ils conduisent les signataires de la convention à s'engager contractuellement pour des durées pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines d'année.

Ces projets peuvent, sous certaines conditions, être réalisés via une convention de coopération (Fiche 1). La convention de coopération est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. Elle formalise les engagements des collectivités et autorités locales impliquées dans la démarche de coopération transfrontalière.

Une attention particulière doit être portée :

- à la rédaction, à l'approbation de la convention de coopération transfrontalière (Fiche 2) et à sa mise en œuvre (Fiche 3), notamment aux conséquences patrimoniales une fois l'investissement réalisé,
- au respect du droit interne s'appliquant à chaque signataire,
- aux relations financières entre les signataires de la convention et vis-à-vis d'éventuels prestataires extérieurs intervenant dans la réalisation du projet.



## FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES

La convention de coopération est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. Elle peut être utilisée à toutes les frontières par les collectivités et autorités locales.

### Type de projets concernés

Ce chapitre porte sur les conventions relatives à :

- un projet transfrontalier « par nature » qui nécessite des investissements de part et d'autre de la frontière, comme une piste cyclable transfrontalière,
- un projet portant sur un investissement unique d'intérêt transfrontalier, localisé d'un seul côté de la frontière mais ayant vocation à être utilisé par les partenaires du projet situés de part et d'autre de la frontière, comme une usine de traitement des eaux.

### Limites de l'outil « convention de coopération » en matière d'investissements transfrontaliers

Une attention particulière doit être portée :

- au contenu des engagements des signataires de la convention de coopération afin qu'elle ne puisse pas être requalifiée en « marché public », dans l'hypothèse où un signataire réaliserait une prestation à titre onéreux pour un ou plusieurs autres signataires,
- à la mise en œuvre de la convention : les signataires, dans la mise en œuvre de la convention, ne peuvent pas aller au-delà des prérogatives et des compétences qu'ils détiennent en interne,
- aux conséquences fiscales et patrimoniales de la réalisation d'un équipement transfrontalier : si sa réalisation peut être confiée à l'un des signataires, il est recommandé, une fois l'équipement réalisé, de transférer sa propriété, ainsi que sa gestion et son fonctionnement à une structure de coopération transfrontalière dédiée.

### Exemples de projets

Les projets d'investissement transfrontaliers peuvent concerner :

- soit des infrastructures (pistes cyclables transfrontalières, ponts transfrontaliers sur le Rhin\*),

\* La construction de franchissements du Rhin par des collectivités françaises et allemandes dans le cadre d'un projet de coopération transfrontalière a été rendu possible par l'Accord franco-allemand signé à Fribourg en Brisgau le 12 juin 2001, relatif à la construction et à l'entretien de ponts frontières sur le Rhin auquel sont assujettis les collectivités territoriales et groupements français et allemands.

- soit des équipements publics, par exemple pour constituer un réseau d'équipements similaires de part et d'autre de la frontière (stations d'épuration aux frontières franco-allemande, franco-belge et franco-espagnole) ou réaliser un équipement avant sa reprise par un organisme de droit public transfrontalier (construction d'un bateau-pompe sur le Rhin),
- soit la réalisation coordonnée d'investissements (travaux d'aménagement des berges dans le cadre de contrats de rivière transfrontaliers).

### Avantages de cet outil

- Ce mode de coopération, par la souplesse qu'il offre, peut être mis en œuvre à toutes les échelles, dans tous les domaines de coopération transfrontalière et avec tous types d'acteurs (sous réserve du respect des dispositions relatives à la coopération transfrontalière existant dans le droit interne et les accords bilatéraux s'appliquant à ces acteurs).
- Il offre également une grande flexibilité dans la définition du contenu de la convention.
- Il pallie l'absence de structure juridique adaptée.

### Inconvénients de cet outil

La convention de coopération est une simple formalisation des engagements des signataires : la réalisation et la gestion de l'investissement transfrontalier repose sur les signataires, ce qui peut soulever plusieurs difficultés :

- la convention ne permet pas d'institutionnaliser des organes de codécision, de gestion budgétaire et financière et de suivi du projet transfrontalier à même de garantir le bon achèvement de l'investissement transfrontalier,
- si l'investissement est réalisé par un seul signataire, son intégration dans le patrimoine des autres signataires soulève des questions de nature fiscale (TVA) et pourrait conduire à une requalification de la convention en marché public,
- s'il s'agit d'une pluralité d'investissements réalisés par chacun des signataires, chacun de ces signataires mettra en œuvre la convention selon les règles qui lui sont propres, ce qui peut être une source de complexité dans la réalisation de l'investissement transfrontalier.



## FICHE 2 : LA CONVENTION DE COOPERATION

Ce chapitre présente les trois phases relatives à la conclusion des conventions de coopération : la préparation de la convention et notamment le choix du montage opérationnel, la rédaction de la convention et son adoption.

### Phase 1 : Préparation de la convention

Cette phase de préparation va donner lieu le plus souvent à des **réunions transfrontalières**. Il est important de savoir que « *les élus qui participent aux réunions, comme les techniciens mobilisés, doivent intervenir en respectant les mêmes règles, principes et contrôles internes et externes que s'ils coopéraient en interne avec des collectivités et autorités de leurs propres pays* ».

Concernant la **définition du projet transfrontalier**, la Fiche 2 du Chapitre 1 présente les éléments à définir préalablement au choix du montage opérationnel et financier.

Concernant les **projets d'investissement transfrontaliers**, il convient de distinguer la phase pré-opérationnelle de la phase de réalisation des investissements transfrontaliers. Dans cette phase pré-opérationnelle, il est recommandé, pour les études préparatoires à la réalisation du projet de sélectionner un prestataire unique (via un concours transfrontalier) afin d'avoir un document commun au moment de la réalisation de l'investissement. Dans cette hypothèse, les partenaires ont intérêt à signer une convention pour prestation immatérielle (cf. Chapitre 3).

Enfin, pour les collectivités et groupements de collectivités français de plus de 3 500 habitants, il est recommandé de **débattre des initiatives transfrontalières** de la collectivité et de la programmation des financements correspondants **dans le cadre du débat d'orientation budgétaire** précédant la signature de la convention de coopération.

Concernant le **choix préalable du montage opérationnel et financier**, deux types de scénarios sont envisageables en fonction de la nature même du projet d'investissement :

- soit la réalisation de l'investissement transfrontalier est confiée à l'un des signataires de la convention (scénario 1),
- soit chaque partenaire contribue à la réalisation du projet en prenant en charge et en finançant la partie des investissements du projet qui le concerne (scénario 2).

## Scénario 1 : un signataire réalise un investissement unique et les autres partenaires subventionnent

### → Limites de ce montage opérationnel

#### 🚧 Un montage adapté à la seule phase de réalisation de l'investissement

Quand l'investissement est réalisé par un seul des signataires de la convention, deux hypothèses sont envisageables une fois l'investissement réalisé : si l'investissement est transfrontalier par nature (comme un pont) et se situe sur le territoire de deux collectivités de part et d'autre de la frontière, à l'achèvement de l'investissement, ces collectivités pourraient souhaiter intégrer dans leur patrimoine respectif la partie de l'investissement située sur leur territoire.

Cette solution soulève néanmoins deux questions identiques à celles existant pour les conventions visant à réaliser des projets immatériels : en premier lieu, le cofinancement apporté par le signataire qui n'a pas réalisé l'investissement pourrait être considéré comme ayant une contrepartie et comme taxable à la TVA, avec de surcroît un risque de requalification en marché public de la relation entre les deux collectivités. Pour résoudre cette difficulté, le système de **groupement de commandes**, tel que prévu par le Code des marchés publics français, pourrait être envisagé sous réserve que les collectivités étrangères et leurs groupements puissent y participer au regard de leur droit interne.

En second lieu, si l'investissement réalisé est un équipement unique/localisé d'un seul côté de la frontière, il va s'intégrer au patrimoine de la collectivité/autorité locale qui l'a réalisé.

Par conséquent, il est recommandé de prévoir dans la convention de coopération de transférer la propriété, ainsi que la gestion de l'équipement réalisé à une structure de coopération transfrontalière dédiée\*.

\* Pour faire face aux risques industriels sur les berges du Rhin et du fait de l'important trafic fluvial, les partenaires français et allemands concernés (Land, région, département, service départemental d'incendie et de secours (SDIS)...) ont décidé de construire et d'exploiter en commun un bateau-pompe, équipement de secours et d'assistance opérant depuis le Rhin, notamment en cas d'incendie sur un bateau ou sur les berges du Rhin.

Le financement de la construction du bateau, entre 2005 et 2007, a fait l'objet d'une convention de coopération transfrontalière multi partenariale. Sa construction a donné lieu à un appel d'offres européen lancé par le Land du Bade-Wurtemberg, pour le compte de l'ensemble des cofinanceurs. Le Land a ensuite transféré la propriété du bateau, baptisé « Europa 1 », au groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) également dénommé « Europa 1 », créé en avril 2007.

Cet organisme de droit français assure la gestion administrative, financière et technique du service public franco-allemand d'intervention et de secours sur le Rhin ainsi que le fonctionnement opérationnel du bateau.

### → Conséquences :

🚧 **en termes de responsabilité juridique** : le signataire qui réalise l'investissement est responsable de sa bonne fin et du suivi financier du projet.

Pour la collectivité (ou l'organisme public) qui réalise, la convention qu'elle a signée avec les autres partenaires du projet s'analyse comme une convention de subventionnement.

Cette collectivité applique les règles qui lui sont propres, notamment en matière de commande publique (sous réserve du respect des dispositions issues des accords internationaux dédiés à la coopération transfrontalière).

Elle est également chargée de suivre la mise en œuvre dans la durée du projet transfrontalier de manière conforme à ce qui a été prévu avec les autres signataires :

🚩 **sur l'organisation du projet transfrontalier** : il est recommandé de **se mettre d'accord préalablement sur les obligations incombant au partenaire « responsable du projet »** et de mettre en place a minima un **organe technique transfrontalier de coordination** et de suivi du projet permettant d'informer **les partenaires** financeurs de l'avancement du projet ;

🚩 **en termes de responsabilité financière** : le partenaire qui réalise assure seul la responsabilité du suivi des coûts du projet. Il est recommandé que la convention de coopération prévoie une clause en cas de **dépassement du coût de l'investissement** indépendant de la volonté de la collectivité qui réalise ;

🚩 **en terme de fiscalité** : la participation financière au projet des autres partenaires doit être assimilée à une subvention sans contrepartie afin de ne pas être assujettie à la TVA et de ne pas susciter d'interrogations au regard de la commande publique.

## Scénario 2 : chaque signataire réalise les investissements nécessaires au projet sur son territoire

→ Exemple :

Une action transfrontalière mise en œuvre depuis 1997 a permis à Lille Métropole Communauté Urbaine, à l'Intercommunale belge IPALLE et à la Société belge AQUAFIN de réaliser et d'exploiter en commun cinq stations d'épuration.

Les partenaires ont eu recours à l'outil convention de coopération afin de définir la nature des investissements réalisés par chaque partenaire, leurs obligations d'exploitation, de gestion et de prise en charge financière des équipements réalisés. En contrepartie, ces conventions ouvrent un droit pour chaque partenaire à faire traiter ses eaux usagées dans les stations réalisées.

Ces conventions prévoient également que la coordination se fait via deux comités de concertation regroupant les signataires de chaque convention. Ce choix opérationnel s'explique notamment par l'absence, à l'époque de la finalisation des conventions, d'outils de maîtrise d'ouvrage adaptés pour réaliser les investissements envisagés.

→ Conséquences

🚩 **En termes de responsabilité juridique** : chaque signataire est responsable de la réalisation des actions dont il a la charge. Il doit appliquer les règles de la commande publique qui lui sont propres et suivre la mise en œuvre de la partie du projet dont il a la responsabilité, de manière conforme à ce qui a été prévu avec les autres signataires.

🚧 **Sur l'organisation du projet transfrontalier** : il est recommandé de se mettre d'accord préalablement sur les obligations incombant à **chaque partenaire** et de mettre en place a minima un **organe technique transfrontalier de coordination** et de suivi du projet permettant de faire état de l'avancement de la programmation et de la réalisation des investissements de part et d'autre de la frontière.

🚧 **Sur l'organisation de la commande publique** : il y aura autant de marchés publics que de partenaires contribuant à la réalisation du projet. Si ces partenaires souhaitent avoir le même prestataire pour la réalisation de leur projet, le système de **groupement de commandes**, tel que prévu par le Code des marchés publics français, pourrait être envisagé sous réserve que les collectivités étrangères et leurs groupements puissent y participer au regard de leur droit interne.

🚧 **En termes de responsabilité financière** : chaque collectivité finance son investissement et paye un coût « toutes taxes comprises » (TTC).

Compte tenu des montants des projets d'investissement et de leur durée, il est recommandé de prévoir des dispositions dans la convention en cas de déséquilibre financier dans l'évolution des coûts supportés par les partenaires du projet de part et d'autre de la frontière.

## **Phase 2 : Rédaction de la convention de coopération transfrontalière**

Ce type de convention comprend les mêmes éléments que les conventions conclues en vue de réaliser un projet de coopération transfrontalière « immatériel » (cf. Chapitre 3, Fiche 2).

Il est recommandé d'ajouter les éléments suivants :

🚧 prévoir la manière dont s'équilibrent les charges financières de chacun des signataires et les éventuelles compensations induites,

🚧 préciser si un signataire est amené à subventionner un autre signataire,

🚧 prévoir une clause d'actualisation à adapter en fonction de la durée du projet.

🚧 Prévoir pour le scénario 1 :

o une clause en cas de dépassement du coût de l'investissement indépendant de la volonté de la collectivité qui réalise,

o la solution retenue pour assurer la gestion opérationnelle, financière et patrimoniale une fois l'équipement à vocation transfrontalière réalisé, par exemple via la constitution d'une structure commune.

🚧 Prévoir pour le scénario 2 :

o d'éventuelles **formules d'actualisation des coûts**,

- o des dispositions sur la prise en charge des conséquences financières d'une évolution déséquilibrée dans le temps des coûts financiers d'un côté de la frontière par rapport à un autre (qui serait toutefois indépendante de la volonté des collectivités concernées).

### **Phase 3 : Approbation et entrée en vigueur de la convention de coopération transfrontalière**

La procédure est identique à celle s'appliquant aux conventions signées en vue de réaliser un projet de coopération transfrontalière « immatériel » (cf. Chapitre 3, Fiche 2).

Il est important de noter, en matière de convention portant sur des projets d'investissement, que chaque signataire applique les règles de droit interne régissant les conventions de coopération transfrontalière ou à défaut les conventions de nature similaire conclues entre collectivités du même Etat.



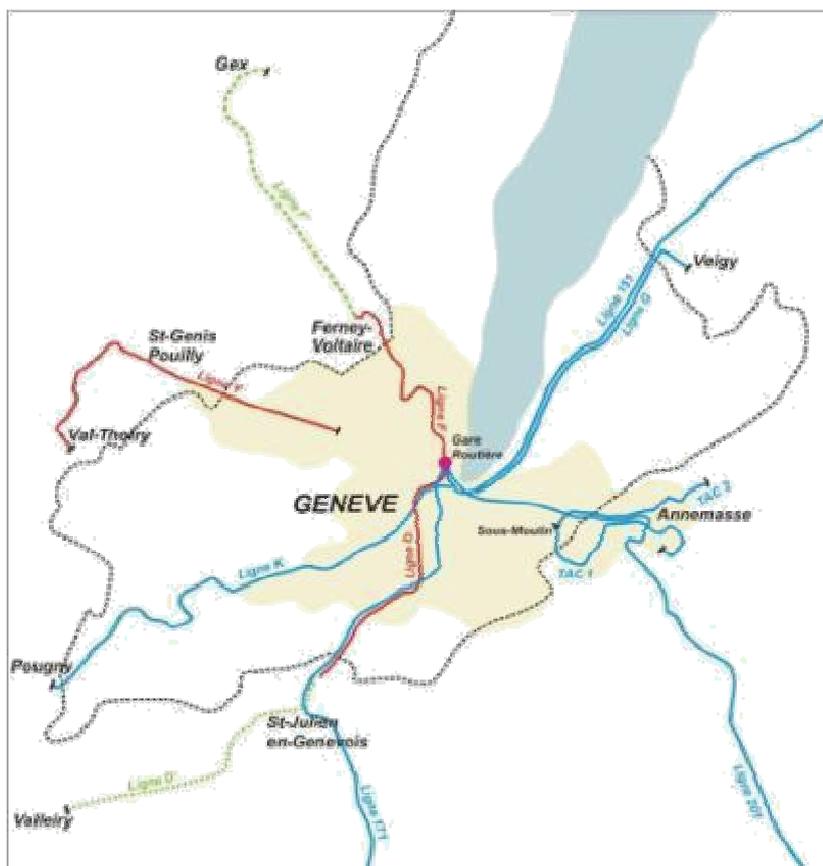
## CHAPITRE 5 : ORGANISME DE DROIT PUBLIC TRANSFRONTALIER - « PROJET IMMATERIEL »

### OUTILS : GECT, GLCT, DISTRICT EUROPEEN ET CONSORCIO

Dans la typologie retenue dans ce guide, les « **projets transfrontaliers immatériels** » correspondent aux projets de coopération transfrontalière **sans réalisation d'investissement ou d'équipement public** de la part des partenaires du projet. Ils constituent la majorité des projets de coopération portés par les acteurs de la coopération transfrontalière aux frontières françaises.

Certains de ces projets ont donné lieu à la mise en place d'organismes transfrontaliers de droit public, afin de pérenniser la démarche de coopération. Ces organismes relèvent, aux frontières françaises, d'un des régimes prévus par les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière (GLCT, consorcio transfrontalier) ou par le droit communautaire (GECT).

Une attention particulière doit être portée à la phase de constitution de ce type d'organisme (Fiche 2), à leur fonctionnement (Fiche 3) et au respect du droit interne s'appliquant à chacun des membres de ces organismes.



*Lignes de bus transfrontalières franco-suissees gérées par le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) des transports publics franco-genevois, Source : OCT, Canton de Genève*



## FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES

Le recours à ce type de montage n'est possible que s'il existe une base légale permettant aux partenaires du projet transfrontalier de créer un organisme de droit public.

Si les partenaires du projet sont des pouvoirs adjudicateurs au sens de la Directive communautaire 2004/18/CE, appartenant à au moins deux Etats membres de l'Union européenne, ils peuvent opter pour la création d'un **groupement européen de coopération territoriale (GECT)**.

Si les partenaires du projet sont des collectivités locales ou des groupements de collectivités des frontières franco-belge, franco-luxembourgeoise, franco-allemande ou franco-suisse, ils peuvent également créer un **groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)**, dans les conditions fixées par l'Accord de Karlsruhe ou l'Accord de Bruxelles.

Si les partenaires du projet sont des collectivités locales ou des groupements de collectivités de la frontière franco-belge, ils peuvent créer une **intercommunale** sur le territoire de la Région flamande (**Décret flamand du 6 juillet 2001**), une **intercommunale composée exclusivement de collectivités et d'autorités locales** sur le territoire de la Région wallonne (**Décret wallon du 5 décembre 1996**), une **intercommunale dont le ressort dépasse le territoire d'une Région** sur le territoire de la Région flamande et de la Région wallonne (**Loi du 22 décembre 1986**), dans les conditions fixées par l'Accord de Bruxelles.

Si les partenaires du projet sont des collectivités locales ou des groupements de collectivités de la frontière franco espagnole, ils peuvent créer un **consorcio transfrontalier**.

A toutes les frontières françaises, les collectivités locales françaises et leurs groupements peuvent créer une structure de droit français, le **district européen** avec des collectivités ou des groupements de collectivités locales étrangères, à condition que le droit régissant ces collectivités et groupements de collectivités ou un accord bilatéral leur permette de participer à un district européen.

L'Article L. 1115-4 du Code général des collectivités territoriales définit les conditions d'adhésion des collectivités et groupements de collectivités français à un organisme de droit public ou privé relevant du droit d'un autre Etat (cf. Annexe 1).

### Type de projets concernés

Ce chapitre porte sur les organismes transfrontaliers de droit public :

- ▀ chargés de gérer un projet qui ne repose pas sur la gestion commune d'un équipement mais sur une mise en commun de moyens au bénéfice d'une démarche commune (par exemple un institut de formation ou un organisme d'animation et de promotion territoriales),
- ▀ chargés de l'organisation d'un service public transfrontalier ne reposant pas sur l'exploitation d'équipement commun (par exemple des lignes de bus transfrontalières).

### Exemples d'organismes de coopération transfrontalière

Parmi les organismes de coopération transfrontalière chargés de gérer des projets de nature « immatérielle », figurent à la fois :

- ▀ des structures de « gouvernance territoriale transfrontalière », coordonnant les initiatives transfrontalières de manière cohérente sur un même territoire et participant à l'élaboration d'une stratégie transfrontalière commune,
- ▀ des structures à vocation plus opérationnelle, en charge de fournir un « service transfrontalier » : formation, transport routier...

Dans l'Agglomération franco-valdo-genevoise, « le GLCT Transports publics correspond à une nouvelle solution juridique adaptée au territoire transfrontalier dans le but de développer, à destination des usagers [frontaliers] des liaisons pendulaires, une offre adaptée et à la hauteur de leurs besoins.

En effet, jusqu'alors, l'éclatement des lignes [de bus] de part et d'autre de la frontière entraînait une gestion alourdie ; l'absence d'outils juridiques ne permettait ni la passation d'appels d'offres transfrontaliers pour la mise en place de lignes de transport en commun traversant la frontière, ni la résolution de diverses difficultés liées à la gestion de ces lignes et à la tarification. [...]

[Le GLCT] s'occupe de l'exploitation, du marketing et de la tarification des lignes transfrontalières. Il a compétence pour passer des appels d'offres transfrontaliers. La création du GLCT n'a, aujourd'hui, aucune incidence directe pour l'utilisateur, mais, en tant que « dynamiseur » des autorités, il lui permettra de bénéficier à court terme de réelles améliorations de l'offre de transports transfrontaliers. » Cf. [www.dtp.r.org](http://www.dtp.r.org)

(Feuille d'Avis Officielle de la République et Canton de Genève, 19 mars 2007)

### Avantages de cet outil

- ▀ Le recours à ce type de montage permet de créer une structure unique, pérenne et autonome qui gère le projet transfrontalier pour le compte de ses membres.
- ▀ En tant qu'organismes de droit public, ces personnes morales peuvent disposer d'un budget propre, recevoir des subventions de leurs membres ou de partenaires extérieurs, gérer des fonds européens, employer du personnel, passer des appels d'offres et signer des contrats, dans les conditions de droit commun applicables aux organismes de même nature existant dans l'Etat où l'organisme transfrontalier a son siège.

### Inconvénients/limites

- ▀ Principe de territorialisation : un organisme de droit public n'est pas régi par un droit transnational ; il est régi par défaut par le droit du lieu du siège qui va s'appliquer à un certain nombre de modalités de fonctionnement : gestion budgétaire et financière, gestion du personnel, droit de la commande publique, TVA.



## FICHE 2 : CREATION DE L'ORGANISME

Ce chapitre présente les deux phases de création d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public : la phase préparatoire qui permet d'identifier la forme juridique de l'organisme, de déterminer le lieu du siège et de rédiger les statuts et la phase administrative de création de l'organisme.

### Introduction

La phase préparatoire à la constitution de l'organisme de droit public transfrontalier va donner lieu le plus souvent à des **réunions transfrontalières**. Il est important de savoir que *« les élus qui participent aux réunions, comme les techniciens mobilisés, doivent intervenir en respectant les mêmes règles, principes et contrôles internes et externes que s'ils coopéraient en interne avec des collectivités et autorités de leurs propres pays »*.

Concernant la **définition du projet transfrontalier**, la Fiche 2 du Chapitre 1 présente les éléments à définir préalablement au choix du montage opérationnel et financier.

Une attention particulière devra être portée aux **compétences respectives des futurs membres** par rapport aux missions de cet organisme. En effet, les missions confiées à l'organisme transfrontalier doivent se rattacher aux compétences exercées par chacun des futurs membres.

Enfin, pour les collectivités et groupements de collectivités français de plus de 3 500 habitants, il est recommandé, de **débattre des initiatives transfrontalières** de la collectivité et de la programmation des financements correspondant **dans le cadre du débat d'orientation budgétaire** précédant la création de l'organisme, afin de préparer le premier budget du futur organisme transfrontalier.

### Phase préparatoire

Cette phase préparatoire correspond à trois étapes :

- Première étape : définir les paramètres opérationnels du futur organisme,
- Deuxième étape : choisir la localisation du siège qui conditionne le droit applicable et éventuellement la forme juridique, si plusieurs formes juridiques sont envisageables,
- Troisième étape : rédiger la convention et les statuts et établir le premier budget et le programme de travail.

### Première étape : définir les paramètres opérationnels du futur organisme

La création d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public doit être motivée par la « **valeur ajoutée** » qu'apporte la constitution de cette nouvelle structure

à ses membres par rapport à la situation antérieure. L'intérêt de la création de cet organisme peut être :

- opérationnel (gérer un service commun en transfrontalière),
- pratique (budget unique, structure support d'une équipe dédiée et régime unique de commande publique),
- et/ou politique (créer une instance de concertation des élus, de promotion du territoire et de lobbying).

Quelle que soit la forme juridique envisagée, il est nécessaire de réfléchir préalablement aux paramètres essentiels de la future structure.

→ Définir les missions, les modes d'intervention du futur organisme et les moyens correspondant pour les réaliser.

Les futurs membres définissent d'un commun accord l'étendue et la nature des missions transfrontalières qu'ils vont confier au futur organisme\* ainsi que ses modes d'intervention et les moyens techniques et humains nécessaires à la réalisation de ces missions, en tenant compte du régime propre à chaque membre.

**\*La création d'un organisme transfrontalier de droit public entraîne-t-elle un transfert de compétence ?**

La création d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public n'entraîne pas de transferts de « blocs de compétences » tels qu'ils existent en matière de coopération intercommunale pour les communes françaises adhérant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de type communauté de communes, d'agglomération ou urbaine.

Au moment de la rédaction des statuts de l'organisme de coopération, les membres décident de la nature des missions qu'ils vont confier au futur organisme : mission d'accompagnement de la démarche transfrontalière, à l'instar des agences d'urbanisme françaises, ou missions opérationnelles comme la gestion de lignes de bus transfrontalières.

La rédaction des statuts va permettre de préciser si l'organisme a l'exclusivité de la mise en œuvre des missions transfrontalières qui lui sont confiées c'est-à-dire s'il se substitue à ses membres, ou s'il concourt à la réalisation d'une démarche transfrontalière plus globale.

Dans l'hypothèse où l'organisme de droit public se substitue à ses membres pour accomplir les missions transfrontalières qui lui ont été confiées, les membres ont opéré un transfert de compétence. Ce transfert est toutefois limité aux missions transfrontalières et n'affecte pas l'exercice de cette même compétence en interne sur le territoire de la collectivité concernée.

**\* Un fonctionnement « à la carte » est-il envisageable pour les organismes de coopération transfrontalière relevant du droit public français ?**

Un district européen, un GLCT ou un GECT ayant leur siège en France relèvent du régime des syndicats mixtes ouverts. La pratique des syndicats mixtes a conduit à la création de syndicats fonctionnant « à la carte », les membres adhérant pour tout **ou partie** des missions du syndicat mixte.

Cette pratique, qui n'a jamais été codifiée par la loi ni sanctionnée par la jurisprudence, est citée par la DGCL comme une modalité de fonctionnement des syndicats mixtes (« Guide pratique de l'intercommunalité », décembre 2006).

**Un fonctionnement à la carte pourrait être envisagé en transfrontalier**, à condition :

- que les missions qui ne sont pas exercées pour le compte de l'ensemble des membres conservent un caractère transfrontalier et intéressent au moins un membre français et un membre situé de l'autre côté de la frontière,
- que ce type de fonctionnement soit compatible avec le droit interne de tous les membres de l'organisme,
- que la rédaction des statuts prévoit des dispositions adaptées concernant les modalités de vote et de financement des missions selon qu'elles présentent un intérêt pour tous les membres ou seulement pour certains d'entre eux.

➔ **Concernant les futurs membres**

Une attention particulière doit être portée aux questions suivantes :

- 🇪🇺 Le partenariat du futur organisme réunit-il tous les partenaires compétents de part et d'autre de la frontière pour réaliser les missions envisagées ?
- 🇪🇺 A quels types d'organismes de droit public de coopération transfrontalière les partenaires du projet peuvent-ils adhérer au regard de leur droit interne, des accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière et du droit communautaire ?
- 🇪🇺 Quelle sera la nature de la contribution de chaque membre à la future structure (contribution financière, en moyens matériels ou humains) ? Cette contribution est-elle compatible avec le droit interne de chaque membre ?
- 🇪🇺 Quelle sera la clef de répartition financière\* entre les futurs membres ?

**\* Participation des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements à un organisme ayant son siège à l'étranger**

*Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.*

(Article L1115-4 du CGCT)

Cette répartition peut être effectuée à part égale, selon un principe de parité et/ou proportionnellement à la population ou au nombre de voix ou encore au budget de chaque collectivité.

Elle peut également dépendre de la nature des missions effectuées par l'organisme de droit public, notamment si les futurs membres souhaitent opter pour un fonctionnement « à la carte ».

🚩 Comment les futurs membres seront-ils représentés au sein de l'assemblée de l'organisme de coopération transfrontalière de droit public ?

Chaque membre doit être représenté au sein de l'assemblée. Le nombre de représentants composant l'assemblée et la répartition des sièges et des voix sont définis par les statuts. Le droit interne de chaque membre va régir les modes de désignation et de suppléance des représentants des membres au sein de l'assemblée du futur organisme.

### ➔ Définir les autres paramètres opérationnels

Les autres paramètres à définir dans la préparation de la rédaction de la convention et des statuts sont :

- 🚩 la durée du futur organisme (limitée ou illimitée), en fonction de la nature du projet et du droit interne s'appliquant à chaque membre,
- 🚩 le territoire du futur organisme, qui correspond à tout ou partie du territoire des futurs membres,
- 🚩 les organes politiques et techniques avec une composition et des compétences clairement définies,
- 🚩 l'organisation et le profil de l'équipe technique pour remplir les missions confiées à l'organisme transfrontalier,
- 🚩 les procédures de décision, avec des règles de majorité et de quorum à moduler en fonction de l'importance de la décision,
- 🚩 la ou les langue(s) de travail.

### **Deuxième étape : choisir la forme juridique et le lieu du siège administratif qui conditionne le droit applicable**

Une fois les paramètres opérationnels du futur organisme identifiés, il convient de retenir une forme et un régime juridiques.

Plusieurs critères d'évaluation entrent en ligne de compte :

- 🚩 **La localisation des futurs membres** : la localisation des membres va permettre de déterminer s'il existe un accord bilatéral applicable pour la frontière concernée, si les membres peuvent créer un GECT...
- 🚩 **La forme juridique des futurs membres** : chaque futur membre doit être doté de l'autonomie et de la personnalité juridique ; il convient de vérifier, pour certains

organismes, comme les groupements d'élus ou de représentants socio-économiques, s'ils disposent bien d'une forme juridique propre.

De surcroît, la participation à un organisme de coopération transfrontalière peut être limitée à certaines catégories de personnes morales ; par exemple, des organismes de droit public ayant une activité de nature industrielle et commerciale ne peuvent pas participer à un GECT.

■ **Si plusieurs formes juridiques sont disponibles**, il convient d'identifier les avantages et les inconvénients de chaque forme au regard des objectifs du futur organisme et de ses modes d'intervention.

■ Le dernier critère concerne le **choix du lieu du siège** quand l'organisme peut être localisé d'un côté ou de l'autre de la frontière ; c'est le cas pour le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et le groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Un GECT ou un GLCT est régi par le droit du lieu du siège ; à ce stade, **il convient de comparer le régime juridique du GECT ou du GLCT à chaque lieu du siège potentiel, afin de retenir le régime qui présente le plus d'avantages par rapport à la réalisation du projet transfrontalier.**

L'un des critères de choix pour le lieu du siège, et par conséquent le droit applicable, peut être la localisation des activités du futur organisme, quand le projet conduit à une localisation unique de l'équipe technique ou de l'exercice des activités.

L'Euro-Institut de Kehl, organisme de formation continue franco-allemand dédié aux questions transfrontalières, est composé de collectivités locales françaises et allemandes. **Il a son siège et ses activités dans les locaux qu'il occupe à Kehl (Allemagne).** Il a pris la forme en 2003 d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) régi par l'Accord de Karlsruhe, et de manière subsidiaire, par le droit des structures de coopération intercommunale du Land de Bade-Wurtemberg.

([www.euroinstitut.org](http://www.euroinstitut.org))

D'autres critères techniques (gestion du personnel, passation des marchés publics, règles comptables, régime fiscal....) peuvent entrer en ligne de compte dans la détermination du lieu du siège.

### Troisième étape : rédiger la convention et les statuts et définir le programme de travail et le budget correspondant

Une fois que les futurs membres de l'organisme se sont mis d'accord sur les paramètres opérationnels ainsi que sur la forme et le régime juridiques du futur organisme, il convient de rédiger les statuts mais également de définir le programme de travail et le budget correspondant, afin d'éviter tout délai après la création de l'organisme de coopération transfrontalière.

La convention et les statuts, ainsi que le programme de travail et le budget doivent faire l'objet d'une négociation entre les futurs membres.

→ Que faire figurer dans la convention et les statuts d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public ayant vocation à porter un projet « immatériel » ?

En fonction de la forme retenue, la rédaction des statuts se base sur les dispositions\* des accords bilatéraux, du droit européen ou du droit interne.

\* Le contenu de la convention et des statuts :

- d'un groupement européen de coopération territoriale est défini par les Articles 8 et 9 du Règlement communautaire 1082/2006,
- d'un groupement local de coopération transfrontalière est défini par l'Article 12 de l'Accord de Bruxelles et de l'Accord de Karlsruhe,
- d'un consorcio, sous réserve des dispositions du droit espagnol, est défini par l'Article 6 du Traité de Bayonne.

A noter que le Code général des collectivités territoriales prévoit la conclusion préalable d'une convention de coopération\* quand des collectivités territoriales françaises ou leurs groupements souhaitent adhérer à un organisme de coopération transfrontalière relevant du droit d'un autre Etat.

*\* « 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 [...] auquel adhère [...] au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe. »*

*Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. « Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérant à l'organisme public en cause [...]. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. »*

(Article L.1115-4 du CGCT)

Il convient de se référer au régime juridique correspondant (GLCT, Consorcio, GECT etc....). Les éléments présentés ci-dessous peuvent en outre guider les porteurs de projet dans la rédaction de leurs statuts, notamment pour les dispositions non prévues dans les différents régimes évoqués.

La convention et les statuts d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public ayant vocation à porter un projet « immatériel » peuvent contenir les éléments suivants :

- la liste de ses membres,
- la dénomination,
- l'objet,
- les missions,
- la durée,
- le lieu de son siège qui conditionne le droit par lequel il est régi,
- le rappel du régime juridique par lequel l'organisme est régi si plusieurs régimes sont envisageables en fonction du lieu du siège choisi,
- la ou les langue(s) de travail,
- la zone géographique concernée,
- la liste des organes de décision, leurs compétences et leurs modes de désignation respectifs : deux architectures sont envisageables (assemblée et présidence/vice-présidence ou assemblée, bureau, présidence/vice-présidence),
- les fonctions de ou des organes de direction et si besoin de l'équipe technique,
- les modalités de représentation des membres, dont le nombre de représentants de chaque membre dans les organes, leur mode de désignation, de renouvellement, de suppléance en cas d'empêchement,
- la procédure de convocation des représentants des membres, dont les quorums,
- les règles de majorité en fonction du contenu des décisions,
- les modalités d'association d'acteurs extérieurs au partenariat de l'organisme (participation aux instances sans vote, création de groupes ou commissions techniques...),
- la gestion du personnel, les procédures de recrutement, la nature des contrats du personnel,
- les relations avec les membres, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte,
- les critères selon lesquels les membres doivent contribuer au budget (répartition des financements, date de versement...),
- les règles budgétaires et comptables applicables,
- les documents budgétaires et comptables à fournir aux membres,
- le type de ressources de l'organisme et le mode de financement des activités,
- la possibilité ou l'interdiction de recourir à l'emprunt,
- les règles relatives à la passation des marchés publics,
- les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,
- les règles en cas de litige,
- les conditions de sa dissolution,
- les conditions de sa liquidation après dissolution.

## Création de l'organisme de coopération transfrontalière de droit public

La création d'un organisme de droit public passe au moins par les étapes suivantes :

1. délibération de chaque futur membre autorisant la signature de la convention et des statuts du futur organisme,
2. pour les membres français, transmission de la convention et des statuts, accompagnés de la délibération de l'assemblée du futur membre, au Préfet de région compétent pour la mise en œuvre de la procédure d'autorisation de la participation des membres au futur organisme transfrontalier,

La participation d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités locales français à un **organisme de coopération transfrontalière ayant son siège à l'étranger ou à un GECT**, quel que soit le lieu du siège, doit être préalablement autorisée par un arrêté du Préfet de région dont dépend la collectivité ou le groupement de collectivités concerné

(Articles L. 1115-4 et L.1115-4-2 du CGCT)

3. le cas échéant, mise en conformité du projet sur la base des observations formulées par le Préfet de région et nouvelle saisine des assemblées délibérantes des membres du groupement pour approbation,
4. signature par le représentant habilité de chaque futur membre de la convention et des statuts,
5. une fois les statuts approuvés et les éventuelles autorisations réunies, la procédure de création du futur organisme peut être lancée conformément au droit interne du lieu du siège de l'organisme.



### FICHE 3 : FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME

Il ne s'agit pas de détailler toutes les questions relatives au fonctionnement et à l'intervention des organismes de coopération transfrontalière, mais d'aborder quelques principes de fonctionnement des organismes de coopération transfrontalière de droit public.

#### Principes communs

**La structure est régie par le droit du lieu du siège**, sauf dispositions dérogatoires prévues dans un accord bilatéral de coopération transfrontalière (Accord de Karlsruhe, Traité de Bayonne, Accord de Bruxelles) ou le Règlement communautaire 1082/2006 relatif au GECT.

Ce principe va s'appliquer au fonctionnement interne de l'organisme (procédure de décision, gestion budgétaire et comptable, statut du personnel), comme à ses relations extérieures (commande publique et paiement, TVA...). **Les membres de l'organisme, dans leurs relations financières ou contractuelles avec l'organisme de coopération transfrontalière, sont régis par leur propre droit interne.**

#### Fonctionnement interne de l'organisme de coopération transfrontalière

Deux éléments-clefs du fonctionnement du GECT doivent faire l'objet d'une concertation approfondie entre les membres afin de dégager des solutions communes.

##### → Budget, contributions financières, circuits et contrôle financiers

Le budget doit être établi en fonction des objectifs et des projets à réaliser sur lesquels les membres se sont mis d'accord.

Les statuts doivent prévoir le « pacte financier » entre les membres, c'est-à-dire les modalités de calcul des contributions budgétaires de chacun des membres (en faisant intervenir le cas échéant des critères de taille, de richesse, de péréquation....). La contribution des membres de droit français à un organisme de coopération transfrontalière ne fait pas partie des dépenses obligatoires au sens du Code général des collectivités territoriales, sauf pour les GLCT\*.

\* Les Articles 14 des Accords de Bruxelles et de Karlsruhe prévoient que les contributions des membres des groupements locaux de coopération transfrontalière au budget de ces groupements constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires.

Dans le cas d'un organisme relevant du droit d'un Etat riverain, il conviendra :

▀ de vérifier les pièces juridiques et comptables qui seront exigées pour permettre aux fonctionnaires responsables des paiements (comptables publics en France) d'effectuer ceux prévus, notamment pour verser les contributions au budget de l'organisme,

■ de rendre compte de l'activité et des comptes de cet organisme conformément aux dispositions du CGCT\*,

\* Les comptes certifiés par un commissaire aux comptes et le rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales françaises et leurs groupements sont annexés chaque année au budget de ces personnes publiques. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

(Article L.1115-4 du CGCT)

■ de trouver un accord sur les circuits administratifs que doit suivre le budget de l'organisme transfrontalier dans chaque Etat concerné pour respecter les règles propres à chacun et devenir exécutoire. Il s'agit notamment de vérifier si par exemple la France peut valider des contrôles effectués dans un autre pays européen sans avoir besoin de procéder à ses propres contrôles.

Concernant la gestion budgétaire et comptable de l'organisme, elle est régie par le droit du lieu du siège. S'y ajoutent les dispositions prévues par les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière\*.

\*Les Articles 14 des Accords de Bruxelles et de Karlsruhe prévoient que chaque GLCT doit établir un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. Les mêmes dispositions s'appliquent aux organismes de coopération franco-espagnols de droit public créés sur la base du Traité de Bayonne.

Il est important de noter pour les organismes de droit public régis par le droit français, qu'ils doivent appliquer le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Concernant le contrôle financier des organismes de coopération, le droit du lieu du siège s'applique. Par exemple, pour les organismes de droit public régis par le droit français, le contrôle budgétaire intervient *a posteriori*. Il est exercé par le Préfet et *in fine* par la Chambre régionale des comptes. S'y ajoutent les dispositions prévues par les accords bilatéraux et le RCE 1082/2006 relatif au GECT\*\*.

\*\*L'Article 6.1 du RCE 1082/2006 relatif au GECT prévoit que le contrôle de la gestion des fonds publics par un GECT est assuré par les autorités compétentes de l'Etat membre où le GECT a son siège. L'Etat membre où le GECT a son siège désigne l'autorité compétente pour cette tâche avant d'approuver la participation au GECT. L'Article 6 du Traité de Bayonne prévoit qu'un organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire à toutes les demandes d'information émanant des autorités chargées du contrôle financier de l'Etat riverain. L'Accord de Karlsruhe et l'Accord de Bruxelles prévoient l'échange d'informations entre les autorités nationales pour ce qui concerne le contrôle des actes des organismes de coopération ayant la personnalité morale et l'autonomie financière.



## CHAPITRE 6 : ORGANISME DE DROIT PUBLIC TRANSFRONTALIER - « PROJET D'INVESTISSEMENT »

### OUTILS : GECT, GLCT, DISTRICT EUROPEEN ET CONSORCIO

Dans la typologie retenue dans ce guide, les « **projets transfrontaliers d'investissement** » correspondent aux projets de coopération transfrontalière nécessitant des investissements de la part des collectivités et autorités locales partenaires, afin de réaliser des infrastructures ou équipements publics à vocation transfrontalière.

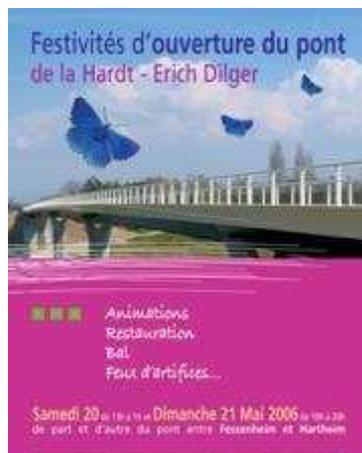
Ces projets de coopération sont encore minoritaires (Fiche 1) dans la mesure où ils conduisent les membres des organismes de coopération transfrontalière à s'engager sur toute la durée d'exploitation de l'équipement ou de l'investissement réalisé.

La mise en place d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public pour gérer ce type d'équipement ou d'investissement transfrontalier est toutefois nécessaire pour gérer les conséquences fiscales et patrimoniales d'un projet d'investissement transfrontalier.

En effet, ce type de projet conduit à la création d'un bien meuble ou immeuble qui est soit situé sur le territoire de deux Etats (ponts...), soit situé sur le territoire d'un seul Etat mais financé et utilisé par des collectivités et autorités locales appartenant à des Etats différents.

Ces organismes de droit public relèvent, aux frontières françaises, de l'un des régimes prévus par le droit interne, des accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière ou du droit communautaire.

Une attention particulière doit être portée à la constitution de ce type d'organisme (Fiche 2) et à son fonctionnement (Fiche 3), au respect du droit interne s'appliquant à chaque membre ainsi qu'aux conséquences fiscales et patrimoniales de la construction de l'équipement.



*Affiche d'inauguration du pont transfrontalier entre Hartheim (All) et Fessenheim (Fr) réalisé par le 1<sup>er</sup> groupement local de coopération transfrontalière franco-allemand (GLCT Centre-Hardt Rhin supérieur), © CC Essor du Rhin*



## FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES

\* Cf. Chapitre 2, Fiche 2

Le recours à ce type de montage n'est possible que s'il existe une base légale\* permettant aux partenaires du projet transfrontalier de créer un organisme de droit public à même de gérer un investissement ou un équipement transfrontalier\*\*.

\*\*Si les partenaires du projet sont des pouvoirs adjudicateurs au sens de la Directive communautaire 2004/18/CE, appartenant à au moins deux Etats membres de l'Union européenne, ils peuvent opter pour la création d'un **groupement européen de coopération territoriale (GECT)**.

Si les partenaires du projet sont des collectivités locales ou des groupements de collectivités des frontières franco-belge, franco-luxembourgeoise, franco-allemande ou franco-suisse, ils peuvent créer un **groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)**, dans les conditions fixées par l'Accord de Karlsruhe ou l'Accord de Bruxelles.

Si les partenaires du projet sont des collectivités locales ou des groupements de collectivités de la frontière franco-belge, ils peuvent créer une **intercommunale** sur le territoire de la Région flamande (**Décret flamand du 6 juillet 2001**), une **intercommunale composée exclusivement de collectivités et d'autorités locales** sur le territoire de la Région wallonne (**Décret wallon du 5 décembre 1996**), une **intercommunale dont le ressort dépasse le territoire d'une Région** sur le territoire de la Région flamande et de la Région wallonne (**Loi du 22 décembre 1986**), dans les conditions fixées par l'Accord de Bruxelles.

Si les partenaires du projet sont des collectivités locales ou des groupements de collectivités de la frontière franco espagnole, ils peuvent créer un **consorcio transfrontalier**.

A toutes les frontières françaises, les collectivités locales françaises et leurs groupements peuvent créer une structure de droit français, le **district européen** avec des collectivités ou des groupements de collectivités locales étrangères, à condition que le droit régissant ces collectivités et groupements de collectivités ou un accord bilatéral leur permette de participer à un district européen.

L'Article L. 1115-4 du Code général des collectivités territoriales définit les conditions d'adhésion des collectivités et groupements de collectivités français à un organisme de droit public ou privé relevant du droit d'un autre Etat (cf. Annexe 1).

### Type de projets concernés

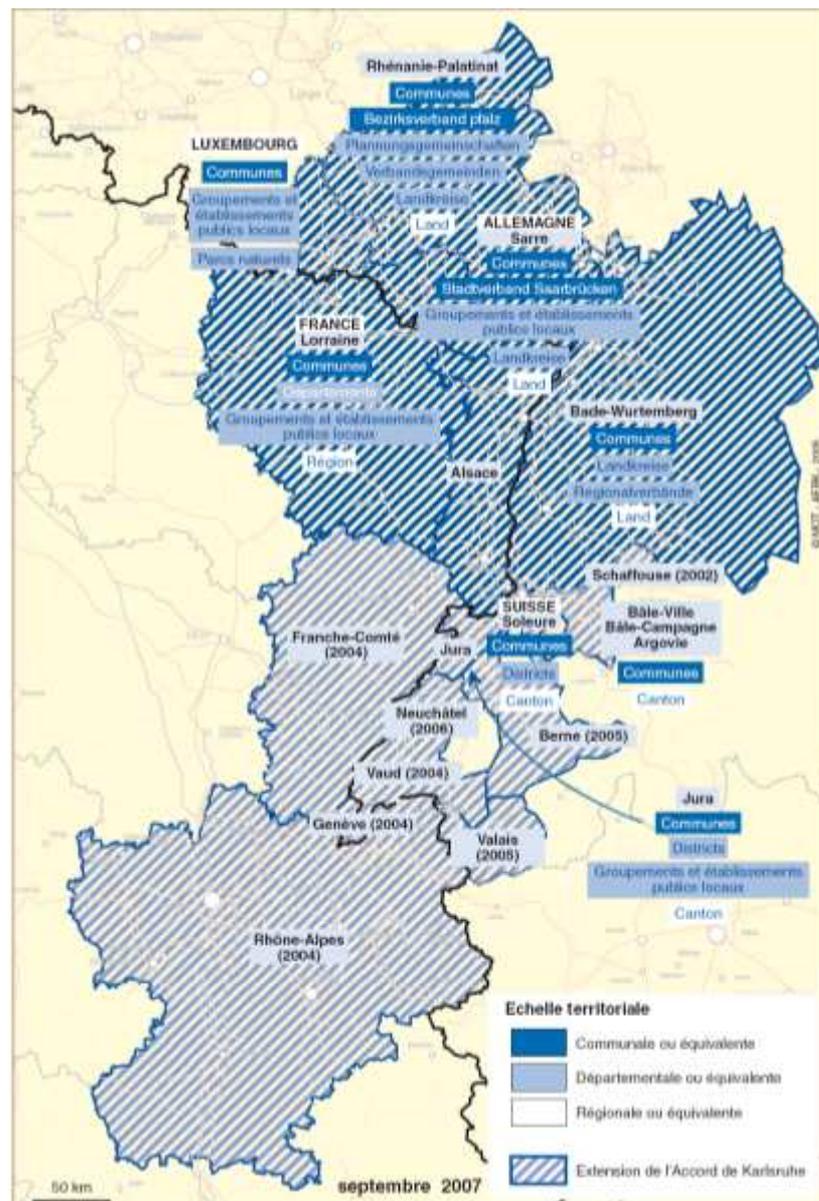
Ce chapitre porte sur les organismes transfrontaliers de droit public chargés de gérer :

- Un projet transfrontalier « par nature » qui nécessite des investissements de part et d'autre de la frontière, comme un pont transfrontalier.
- Un projet portant sur un investissement unique d'intérêt transfrontalier, ayant vocation à être utilisé par les partenaires du projet situés de part et d'autre de la frontière, comme une usine de traitement des eaux.

## Projets d'investissement transfrontaliers portés par un organisme de coopération transfrontalière de droit public

Parmi les organismes de coopération transfrontalière dédiés au portage d'investissements ou d'équipements transfrontaliers, six sont des groupements locaux de coopération transfrontalière régis par l'Accord de Karlsruhe\*, l'un est un consorcio franco-espagnol. A noter que le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a vocation à construire ou gérer des équipements publics.

\*Champ d'application territoriale de l'Accord de Karlsruhe<sup>1</sup>



<sup>1</sup> L'Accord de Karlsruhe, signé en 1996, initialement pour les frontières des Régions Alsace et Lorraine (Luxembourg, Allemagne et Nord-Ouest de la Suisse) a été étendu à l'ensemble de la frontière franco-suisse en 2004.

Il existe actuellement six GLCT et le consorcio précités gérant des équipements ou infrastructures transfrontalières ; ils ont vocation à :

- construire et gérer un pont sur le Rhin pour le compte de groupements de collectivités français et allemands : GLCT « Centre Hardt-Rhin supérieur » (Hartheim/Fessenheim) (1998) et GLCT « Vis-à-vis » (Obernai/Pays de Bade) (2004),
- construire et gérer une station de traitement des eaux pour alimenter des groupements de collectivités français et allemands : GLCT « Wissembourg-Bad-Bergzabern » (2001),
- raccorder des réseaux d'assainissement français et suisses et gérer l'équipement réalisé : GLCT « Galerie de Chouilly » (Genève/Pays de Gex) (2005),
- reprendre l'exploitation d'un équipement transfrontalier préexistant : téléphérique transfrontalier franco-suisse : GLCT « Téléphérique du Salève » (Genève/Annemasse) (2005), tunnel routier transfrontalier franco-espagnol : Consorcio « pour la gestion, la conservation et l'exploitation du tunnel Aragnouet-Bielsa et de ses accès » (Hautes-Pyrénées/Aragon) (2008),
- gérer et exploiter un bateau-pompe sur le Rhin pour prévenir les incendies sur les bateaux : GLCT « Europa 1 » (CG Bas-Rhin/Bade-Wurtemberg) (2007).

#### **Avantages de cet outil**

- Le recours à ce type de montage permet de créer une structure unique, qui est propriétaire et gestionnaire de l'investissement ou de l'équipement transfrontalier pour le compte de ses membres.
- En tant qu'organismes de droit public, ces personnes morales peuvent recevoir des subventions de leurs membres ou de partenaires extérieurs, gérer des fonds européens, employer du personnel, passer des appels d'offres et signer des contrats, dans les conditions de droit commun applicables aux organismes de même nature existant dans l'Etat où l'organisme transfrontalier a son siège.

#### **Inconvénients/Limites**

- Principe de territorialisation : un organisme de droit public n'est pas régi par un droit transnational ; il est régi par défaut par le droit du lieu du siège qui va s'appliquer à un certain nombre de modalités de fonctionnement : gestion budgétaire et financière, gestion du personnel, droit de la commande publique, TVA.



## FICHE 2 : CREATION DE L'ORGANISME

Ce chapitre présente les deux phases de création d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public : la phase préparatoire qui permet d'identifier la forme juridique de l'organisme, de déterminer le lieu du siège et de rédiger les statuts et la phase administrative de création de l'organisme.

### Introduction

La phase préparatoire à la constitution de l'organisme de droit public transfrontalier va donner lieu le plus souvent à des **réunions transfrontalières**. Il est important de savoir que *« les élus qui participent aux réunions, comme les techniciens mobilisés, doivent intervenir en respectant les mêmes règles, principes et contrôles internes et externes que s'ils coopéraient en interne avec des collectivités et autorités de leurs propres pays »*.

Concernant la **définition du projet transfrontalier**, la Fiche 2 du Chapitre 1 présente les éléments à définir préalablement au choix du montage opérationnel et financier.

La réalisation du **projet d'investissement transfrontalier** peut nécessiter une phase pré-opérationnelle notamment pour la réalisation d'études préparatoires.

Cette phase peut être confiée à l'organisme transfrontalier ou être menée avant la constitution de cet organisme. Dans cette hypothèse, il est recommandé d'engager cette phase via une convention entre les futurs membres de l'organisme de droit public ; les partenaires ont intérêt à signer une convention pour projet transfrontalier « immatériel » (cf. Chapitre 3).

Dans la phase préparatoire à la création de l'organisme de droit public, une attention particulière devra être portée :

- aux **compétences respectives des futurs membres** par rapport aux missions de cet organisme (en effet, les missions confiées à l'organisme transfrontalier doivent se rattacher aux compétences détenues par le membre),
- au régime de **propriété et de domanialité des terrains** qui serviront pour la réalisation du projet d'investissement et aux éventuelles servitudes grevant ces terrains,
- au montage financier nécessaire pour réaliser l'investissement transfrontalier et assurer son exploitation.

Enfin, pour les collectivités et groupements de collectivités français de plus de 3 500 habitants, il est recommandé de **débattre des initiatives transfrontalières** de la collectivité et de la programmation des financements et éventuels investissements correspondant **dans le cadre du débat d'orientation budgétaire** précédant la création de l'organisme, afin de préparer le premier budget du futur organisme transfrontalier.

## Phase préparatoire

Cette phase préparatoire correspond à trois étapes :

- 🚧 Première étape : définir les paramètres opérationnels du futur organisme
- 🚧 Deuxième étape : choisir la localisation du siège qui conditionne le droit applicable et éventuellement la forme juridique, si plusieurs formes juridiques sont envisageables
- 🚧 Troisième étape : rédiger la convention et les statuts et établir le premier budget et le programme de travail

### Première étape : définir les paramètres opérationnels du futur organisme

Quelle que soit la forme juridique envisagée, il est nécessaire de réfléchir préalablement aux paramètres essentiels de la future structure.

➔ Définir les investissements à réaliser, les modes d'intervention du futur organisme et les moyens correspondant pour les réaliser

Les futurs membres définissent d'un commun accord les investissements que le futur organisme va réaliser, les équipements ou infrastructures dont l'organisme sera propriétaire et gestionnaire\* ainsi que ses modes d'intervention et les moyens financiers à mobiliser en tenant compte du régime juridique propre à chaque membre.

**\*La création d'un organisme de coopération pour gérer un équipement public transfrontalier entraîne t'elle un transfert de compétence ?**

La création d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public n'entraîne pas de transferts de « blocs de compétences » tel qu'ils existent en matière de coopération intercommunale pour les communes françaises adhérant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de type communauté de communes, d'agglomération ou urbaine.

Par contre l'organisme de droit public se substitue aux collectivités et autorités locales membres pour la réalisation ou la gestion de l'équipement et de l'infrastructure transfrontalière. C'est pourquoi il est important de préciser, dans les statuts de l'organisme, les équipements, infrastructures ou terrains transférés à l'organisme ainsi que l'étendue des missions qui lui sont confiées par ses membres.

Une attention particulière doit être portée à l'évaluation des coûts prévisionnels : les statuts peuvent prévoir une clause en cas de dépassement du coût de l'investissement indépendant de la volonté de l'organisme transfrontalier.

#### → Concernant les futurs membres

Une attention particulière doit être portée aux questions suivantes :

- Le partenariat du futur organisme réunit-il **tous les partenaires compétents** de part et d'autre de la frontière pour réaliser les missions envisagées ?
- A quels types d'organismes de droit public de coopération transfrontalière ces **partenaires du projet peuvent-ils adhérer** au regard de leur droit interne, des accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière et du droit communautaire ?
- Quelle sera la clef de répartition financière entre les futurs membres ?

Les articles relatifs au « pacte financier » entre les membres peuvent prévoir des modalités spécifiques de calcul des contributions pour le financement de l'investissement transfrontalier, sous réserve du respect des dispositions existant dans le droit interne de chacun des futurs membres.

#### Cas d'un organisme de droit public ayant son siège à l'étranger

*« Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges. »*

(Article L1115-4 du CGCT)

Il est important de noter que les collectivités et EPCI gérant des services publics industriels et commerciaux **ne peuvent pas financer des infrastructures à l'étranger sur les recettes du service**. De telles actions doivent être financées sur leur budget général.

- Comment les futurs membres seront-ils **représentés au sein de l'assemblée** du futur organisme de coopération transfrontalière de droit public ?

Chaque membre doit être représenté au sein de l'assemblée. Le nombre de représentants composant l'assemblée et la répartition des sièges et des voix est défini par les statuts.

Le droit interne de chaque membre va régir les modes de désignation et de suppléance des représentants des membres au sein de l'assemblée du futur organisme.

#### → Définir les autres paramètres opérationnels

Les autres paramètres à définir dans la préparation de la rédaction de la convention et des statuts sont :

- La durée du futur organisme, en fonction de la nature du projet (limité\* ou illimité) et du droit interne s'appliquant à chaque membre

\* Pour les organismes relevant du Traité de Bayonne, durée initiale limitée à la « *durée égale à celle de l'utilisation de cet équipement, mesurée par la durée de son amortissement* » et renouvelable par décision expresse.  
(Traité de Bayonne, Article 9)

- Le territoire du futur organisme, qui correspond à tout ou partie du territoire des futurs membres
- Les organes politiques et techniques avec une composition et des compétences clairement définies
- L'organisation et le profil de l'équipe technique pour remplir les missions confiées à l'organisme transfrontalier
- Les procédures de décision, avec des règles de majorité et de quorum à moduler en fonction de l'importance de la décision
- Les conditions de recours à l'emprunt, s'il est nécessaire pour financer les futurs investissements, en tenant compte des règles propres qui s'appliquent à chaque futur membre en matière d'emprunt
- La ou les langue(s) de travail

### **Deuxième étape : choisir la forme juridique et la localisation du siège qui conditionne le droit applicable**

Une fois les paramètres opérationnels du futur organisme identifiés, il convient de retenir une forme et un régime juridiques. Plusieurs critères d'évaluation entrent en ligne de compte :

- **La localisation des futurs membres** : la localisation des membres va permettre de déterminer s'il existe un accord bilatéral\* applicable pour la frontière concernée, si les membres peuvent créer un GECT...
- **La forme juridique des futurs membres** : chaque futur membre doit être doté de l'autonomie et de la personnalité juridique ; il convient de vérifier, pour certains organismes, comme les groupements d'élus ou de représentants socio-économiques, s'ils disposent bien d'une forme juridique propre. De surcroît, la participation à un organisme de coopération transfrontalière peut être limitée à certaines catégories de personnes morales ; par exemple, des organismes de droit public ayant une activité de nature industrielle et commerciale ne peuvent pas participer à un GECT.
- **Si plusieurs formes juridiques sont disponibles**, il convient d'identifier les avantages et les inconvénients de chaque forme au regard des investissements à réaliser par le futur organisme et de ses modes d'intervention.
- Le dernier critère concerne le **choix du lieu du siège** quand le siège de l'organisme de coopération transfrontalière peut être localisé d'un côté ou de l'autre de la frontière ; c'est le cas pour deux organismes : le groupement local de coopération transfrontalière

\* Cf. Chapitre 2, Fiche 2

(GLCT) et le groupement européen de coopération territoriale (GECT). Une fois créé, un GECT ou un GLCT est régi par le droit du lieu du siège.

L'un des critères de choix peut être la localisation des investissements à réaliser. Si la majorité ou la totalité des investissements est réalisée d'un côté de la frontière, il convient de localiser le siège administratif de l'organisme de coopération du même côté pour faciliter la réalisation et la gestion de l'équipement ; l'organisme de coopération, les investissements et l'équipement réalisé seront régis par le même droit.

### **Troisième étape : rédiger la convention et les statuts et définir le programme de travail et le budget correspondant**

Une fois que les futurs membres de l'organisme se sont mis d'accord sur les paramètres opérationnels ainsi que sur la forme et le régime juridiques du futur organisme, il convient de rédiger les statuts mais également de définir le programme de travail et le budget correspondant, afin d'éviter tout délai après la création de l'organisme de coopération transfrontalière. La convention et les statuts, ainsi que le programme de travail et le budget doivent faire l'objet d'une négociation entre les futurs membres.

#### **→ Que faire figurer dans la convention et les statuts d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public ayant vocation à porter un projet d'investissement ?**

En fonction de la forme retenue, la rédaction des statuts se base sur les dispositions\* des accords bilatéraux, du droit européen ou du droit interne.

\* Le contenu de la convention et des statuts :

- d'un groupement européen de coopération territoriale est défini par les Articles 8 et 9 du Règlement communautaire 1082/2006,
- d'un groupement local de coopération transfrontalière est défini par l'Article 12 de l'Accord de Bruxelles et de l'Accord de Karlsruhe,
- d'un consorcio, sous réserve des dispositions du droit espagnol, est défini par l'Article 6 du Traité de Bayonne.

Il convient de se référer au régime juridique correspondant (GLCT, consorcio, GECT, etc....). Les éléments présentés dans la Fiche 1 du Chapitre 5 peuvent en outre guider les porteurs de projet dans la rédaction de leurs statuts, notamment pour les dispositions non prévues dans les différents régimes évoqués.

Concernant la réalisation d'un projet d'investissement transfrontalier, une attention particulière doit être portée aux éléments suivants :

- La zone géographique concernée, voire les parcelles concernées par le projet
- Le mode de financement de la réalisation et de l'exploitation de l'équipement, incluant notamment une formule d'actualisation en fonction de la durée du projet et une clause en cas de dépassement du coût d'investissement indépendamment de la volonté de l'organisme de coopération transfrontalière
- Le type de ressources dont disposera le futur organisme (contributions des membres, recettes, emprunt) et éventuellement les conditions de recours à l'emprunt

- Les critères selon lesquels les membres doivent contribuer au budget (répartition des financements, date de versement...)
- Les modes d'intervention du GECT pour réaliser et gérer l'équipement ou l'infrastructure transfrontalière

### **Création de l'organisme de coopération transfrontalière de droit public**

La création d'un organisme de coopération transfrontalière de droit public dédié à un projet d'investissement passe par les mêmes étapes que la création d'un organisme de coopération transfrontalière dédié à un projet « immatériel ».



### FICHE 3 : FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME

Il ne s'agit pas de détailler toutes les questions relatives au fonctionnement et à l'intervention des organismes de coopération transfrontalière de droit public, mais d'aborder quelques points essentiels à leur fonctionnement.

#### Principes communs

**La structure est régie par le droit du lieu du siège**, sauf dispositions dérogatoires prévues dans un accord bilatéral de coopération transfrontalière (Accord de Karlsruhe, Traité de Bayonne, Accord de Bruxelles) ou le Règlement communautaire 1082/2006 relatif au GECT.

Ce principe va s'appliquer au fonctionnement interne de l'organisme (procédure de décision, gestion budgétaire et comptable, statut du personnel), comme à ses relations extérieures (commande publique et paiement, TVA...).

Les membres, dans leurs relations financières ou contractuelles avec l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par leur propre droit interne.

#### Fonctionnement interne de l'organisme de coopération transfrontalière

Plusieurs éléments-clefs du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière, présentés ci-dessous, doivent faire l'objet d'une concertation approfondie entre les membres afin de dégager des solutions communes pour faciliter le fonctionnement de la structure.

##### → Budget, contributions financières, circuits et contrôle financiers,

Le budget doit être établi en fonction des objectifs et des projets à réaliser sur lesquels les membres se sont mis d'accord. Les statuts doivent prévoir le « pacte financier » entre les membres, c'est à dire les modalités de calcul des contributions budgétaires de chacun des membres (en faisant intervenir le cas échéant des critères de taille, de richesse, de péréquation, etc.).

Les contributions des membres de droit français à un organisme de coopération transfrontalière ne font pas partie des dépenses obligatoires au sens du Code général des collectivités territoriales, sauf pour les GLCT\*.

\*L'Article 14 des accords de Bruxelles et de Karlsruhe prévoit que les contributions des membres des groupements locaux de coopération transfrontalière au budget de ces groupements constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires.

Dans le cas d'un organisme de droit étranger, il conviendra :

- ▀ de vérifier les pièces juridiques et comptables qui seront exigées pour permettre aux fonctionnaires responsables des paiements (comptables publics en France) d'effectuer les paiements prévus, notamment pour verser les contributions au budget de l'organisme,
- ▀ de rendre compte des comptes et de l'activité de cet organisme conformément aux dispositions du CGCT.\*

\* Les comptes certifiés par un commissaire aux comptes et le rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales françaises et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

(Article L.1115-4 du CGCT)

- ▀ de trouver un accord sur les circuits administratifs que doit suivre le budget de l'organisme transfrontalier dans chaque Etat concerné pour respecter les règles propres à chacun et devenir exécutoire. Il s'agit notamment de vérifier si par exemple la France peut valider des contrôles effectués dans un autre pays européen sans avoir besoin de procéder à ses propres contrôles.

Concernant la gestion budgétaire et comptable de l'organisme, elle est régie par le droit du lieu du siège. S'y ajoute les dispositions prévues par les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière\*\*.

\*\* L'Article 14 des Accords de Bruxelles et de Karlsruhe prévoit que chaque GLCT doit établir un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. Les mêmes dispositions s'appliquent aux organismes de coopération franco-espagnole de droit public créés sur la base du Traité de Bayonne.

Il est important de noter que les organismes de droit public régis par le droit français doivent appliquer le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Concernant le contrôle financier des organismes de coopération, le droit du lieu du siège s'applique. Par exemple, pour les organismes de droit public régis par le droit français, le contrôle budgétaire intervient a posteriori. Il est exercé par le Préfet et in fine par la Chambre régionale des comptes.

S'y ajoute les dispositions prévues par les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière et le Règlement communautaire 1082/2006 relatif au GECT\*\*\*.

\*\*\* L'Article 6.1 du RCE 1082/2006 relatif au GECT prévoit que le contrôle de la gestion des fonds publics par un GECT est assuré par les autorités compétentes de l'Etat membre où le GECT a son siège. L'Etat membre où le GECT a son siège désigne l'autorité compétente pour cette tâche avant d'approuver la participation au GECT. L'Article 6 du Traité de Bayonne prévoit qu'un organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire à toutes les demandes d'information émanant des autorités chargées du contrôle financier de l'autre Partie contractante.

## → Conséquences patrimoniales de la réalisation d'un investissement transfrontalier pour l'organisme de coopération transfrontalière

L'organisme de coopération transfrontalière qui effectue des travaux immobiliers pour un investissement transfrontalier en devient propriétaire et doit intégrer ce bien dans son patrimoine, qui s'en trouve enrichi.

Il devra l'amortir le cas échéant, selon les règles comptables applicables aux collectivités publiques du pays dont il applique le droit. Par exemple, en France les modalités d'amortissement sont différentes selon que la collectivité exerce une activité de service public de nature administrative ou de nature industrielle et commerciale générant des recettes.

\* L'amortissement est la « constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement technique ou de toute autre cause. »

(Instruction comptable M14, Annexe 4, Lexique)

## L'organisme de coopération transfrontalière dans la mise en œuvre de ses actions

Les éléments suivants sont particulièrement importants à prendre en compte :  
**Relations entre l'organisme de coopération transfrontalière et ses membres,**

Il convient d'aborder deux questions :

### 🚩 Comment l'organisme de coopération intervient-il pour le compte de ses membres ?

Une récente jurisprudence de la CJCE a confirmé qu'il n'y avait pas besoin d'une mise en concurrence préalable entre un organisme public et les autorités publiques membres de cet organisme. Ces autorités membres se trouvaient bien dans une relation « in house », dès lors qu'elles exerçaient sur cet organisme un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services et que l'organisme réalisait l'essentiel de son activité pour le compte de ces autorités publiques.

Le cas d'espèce concernait une concession de service public. Il a été jugé que le critère du « contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services » pouvait s'apprécier collégialement via les décisions des organes statutaires de l'organisme composés de représentants des autorités publiques affiliées et dans la mesure où l'organisme concerné était détenu exclusivement par des autorités publiques.

### 🚩 Les membres d'un organisme de droit public peuvent-ils intervenir pour le compte de cet organisme ?

Les membres d'un organisme de coopération transfrontalière peuvent intervenir pour le compte de cet organisme, en réalisant par exemple des prestations de services, à condition que leurs statuts respectifs le leur permettent et dans les mêmes conditions qu'une structure extérieure non membre de l'organisme.

L'organisme de coopération transfrontalière devra respecter les règles de la commande publique s'il confie la réalisation de prestation de service ou de travaux à l'un de ses membres.

En effet l'organisme transfrontalier et ses membres ne se trouvent pas dans une relation dite « in-house », c'est à dire où l'organisme de coopération exercerait sur chacun de ses

membres un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur l'un de ses services. Or ce n'est pas le cas : l'organisme de coopération transfrontalière n'exerce pas de contrôle sur ses membres.

### **Régime de responsabilité : des membres vis-à-vis de l'organisme et de l'organisme vis-à-vis des tiers**

Le principe de fonctionnement des organismes de coopération transfrontalière est le suivant : ils sont régis par le droit du lieu du siège, sous réserve des options retenues dans leurs statuts et des dispositions existant dans les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière ou dans le Règlement communautaire 1082/2006 relatif au GECT.

■ Les membres sont-ils responsables des dettes de l'organisme dans l'hypothèse où ses avoirs ne seraient pas en mesure de les couvrir ?

Il est recommandé, dès le stade de rédaction des statuts de prévoir un article relatif à la responsabilité des membres vis-à-vis des dettes de l'organisme de coopération transfrontalière. Cet article doit être rédigé dans le respect des dispositions\* figurant dans les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière ou dans le Règlement communautaire 1082/2006 relatif au GECT.

#### **\* Groupement européen de coopération territoriale :**

*« 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. Les modalités des contributions sont fixées dans les statuts ».*

(Article 12.2 RCE 1082/2006)

#### **Organismes prévus par le Traité de Bayonne**

*« Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organisme de coopération (Article 3). Lors de l'exécution des conventions, les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière. »*

(Article 9)

#### **Groupement local de coopération transfrontalière**

*« En cas de difficulté [...] du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation. »*

(Article 15.3 Accord de Karlsruhe/Accord de Bruxelles)

■ Responsabilité de l'organisme vis-à-vis des tiers.

Le droit du lieu du siège de l'organisme s'applique, dans le respect des dispositions\* des accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière ou du Règlement communautaire 1082/2006 relatif au GECT.

**\* Groupement européen de coopération territoriale :**

*« 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 10.3 RCE 1082/2006)

**Groupement local de coopération transfrontalière :**

Les statuts d'un GLCT précisent *« ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte ».*

(Article 12.2 Accord de Karlsruhe/Accord de Bruxelles)

Les élus qui participent aux organes de direction des organismes de coopération transfrontalière se placent par conséquent sous le régime de responsabilité propre à ces organismes.

### **Litiges**

Aucune disposition particulière n'existe en matière de litige relatif à un organisme de coopération transfrontalière.

Il est recommandé de préciser dans les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière les règles en cas de litige dans l'application de ces statuts, dans le respect du droit du lieu du siège de l'organisme de coopération.

Concernant les contrats signés par l'organisme de coopération transfrontalière, si le cocontractant est localisé ou si la prestation doit être effectuée dans un autre Etat, il est recommandé de préciser dans chaque contrat les règles s'appliquant en cas de litige.



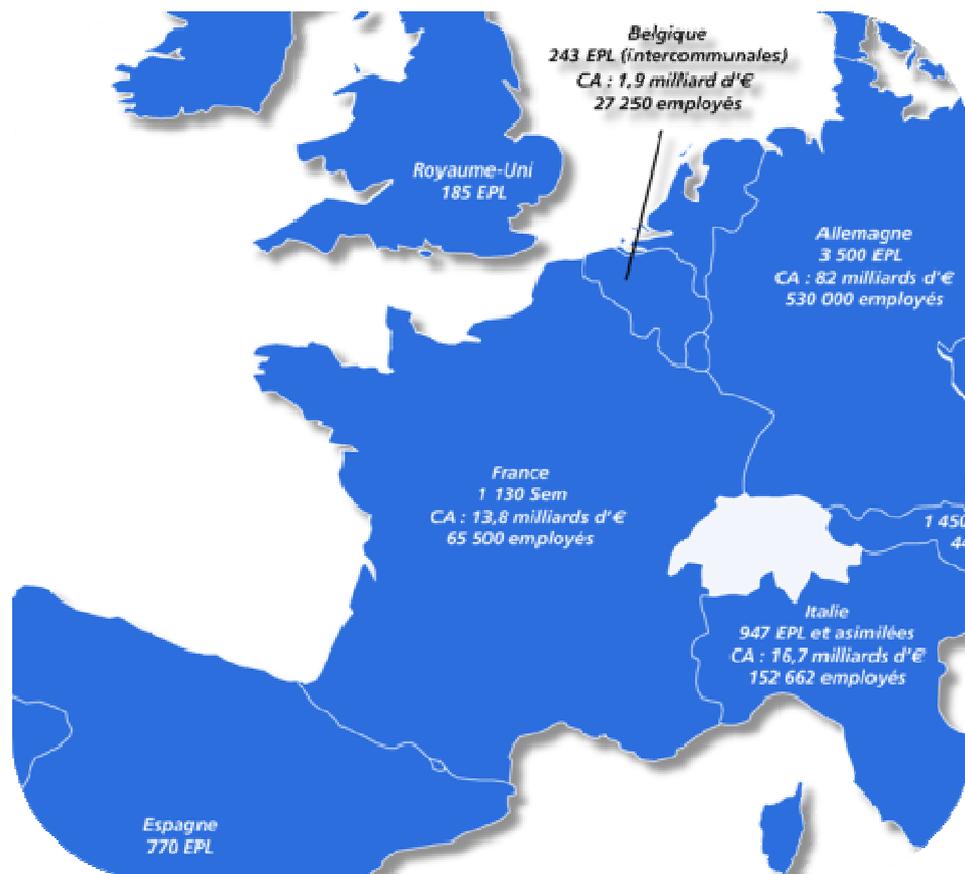
## CHAPITRE 7 : ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE TRANSFRONTALIERE A CAPITAUX PUBLIC/PRIVE

### OUTIL : SEM

La gestion de services et d'équipements publics est confiée, dans de nombreux Etats européens, à des entreprises publiques locales (EPL), créées sous forme de sociétés à capitaux. Parmi ces différents régimes d'entreprises publiques locales, plusieurs permettent de créer des entreprises à capital mixte réunissant des actionnaires publics et privés.

Cet outil, également dénommé « partenariat public-privé institutionnalisé » ou PPPI, complète le panel des organismes de droit public permettant de développer des projets de coopération transfrontalière. Il suppose toutefois que le projet de coopération, de nature industrielle et commerciale, soit susceptible de donner lieu à une capitalisation et d'intéresser des partenaires privés.

Ce chapitre fait le point sur les possibilités de créer des EPL à vocation transfrontalière (Chapitre 1) et sur les principales règles régissant ces EPL (Chapitre 2).



Source : « L'Europe des EPL », DEXIA/FNEPL, 2006



## FICHE 1 : TYPES DE PROJETS CONCERNES

Le recours aux entreprises publiques locales (EPL) en transfrontalier n'est possible que si le capital de l'entreprise publique peut être détenu par des collectivités ou autorités locales situées de part et d'autre de la frontière.

### Types de projets concernés

Domaines potentiels d'intervention : projet d'aménagement, gestion d'un service d'intérêt général, réalisation d'études, etc.

### Exemples de projet

Ce type de montage est possible en France où il existe un régime de la société d'économie mixte locale (SEML) transfrontalière depuis 1992.

La SEM « Initialité, ingénierie et territoire » (frontière franco-belge), créée en 2005, est la seule SEM avec des capitaux publics franco-belges. Elle est spécialisée dans l'ingénierie de projet et l'assistance à maîtrise d'ouvrage de projets de développement. Les actionnaires de la SEM transfrontalière sont le Syndicat Mixte Thiérache Développement, qui regroupe deux Conseils généraux (Aisne et Nord) et dix Communautés de communes, la Province de Hainaut, l'Agence de développement économique du Hainaut, les banques de l'Agence Nord Est du Crédit Agricole ainsi que des PME et PMI locales.  
([www.initialite.com](http://www.initialite.com))

Il existe également des SEML intervenant sur des territoires frontaliers et au capital desquelles participent des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités des Etats riverains. Ces participations, symboliques, prolongent le partenariat transfrontalier existant entre les collectivités actionnaires.

L'IDETA, Intercommunale de développement économique et d'aménagement du territoire du Tournais (Belgique) détient 3% du capital de la SAEM de développement du parc scientifique de « la Haute Borne » à Villeneuve d'Ascq.

La Commune de Bielsa en Aragon détient, depuis la fin des années quatre-vingts, 1% du capital de la SEML d'Aragnouet Piau Engaly qui gère au titre d'une convention d'affermage les remontées mécaniques de la station de Piau Engaly dans le Département des Hautes-Pyrénées.

Le Canton de Genève détient 0,54% du capital de la SEML départementale « SED Haute-Savoie ».

### Avantages de l'outil

- La plupart des entreprises publiques locales en Europe est régie pour partie par le droit des sociétés : souplesse de fonctionnement, gestion privée, obligation de rentabilité, etc.
- Cet outil offre la faculté de mobiliser des financements publics et privés.
- Cet outil permet de faire appel à une expertise spécifique issue du secteur privé.

### **Inconvénients/Limites**

- 🇫🇷 Le droit français des SEML pose un seuil limite quant à la participation prise par des acteurs étrangers dans le capital.
- 🇫🇷 Les collectivités locales membres d'une EPL à capitaux mixte et cette EPL ne sont pas dans une relation « in house » : conformément aux règles des marchés publics ou des concessions, les collectivités membres doivent mettre en concurrence l'EPL, dont ils sont actionnaires, avec d'autres acteurs pour la passation de tout contrat à titre onéreux.



## FICHE 2 : CREATION DE L'ORGANISME

### Introduction : quel régime utiliser pour créer une entreprise publique locale (EPL) à capitaux mixte et à vocation transfrontalière ?

S'il n'y a pas encore de régime européen des EPL, il existe une reconnaissance de ce type de montage à l'échelle européenne, sous l'appellation « partenariat public-privé institutionnalisé ». La France et les Etats européens riverains, à l'exception du Luxembourg, ont mis en place des régimes d'EPL, dont certains à capitaux mixtes.

Seules la France et la Belgique, pour la Région wallonne, envisagent la création d'EPL à capitaux mixtes et à vocation transfrontalière.

### L'approche européenne : le partenariat public-privé institutionnalisé ou PPPI

Il n'existe pas encore de législation européenne, tout au plus une communication interprétative de la Commission européenne sur le partenariat public-privé institutionnalisés (PPPI).

\* Un PPPI correspond à « une coopération entre des partenaires publics et privés qui établissent une entité à capital mixte qui exécute des marchés publics ou des concessions. L'apport privé aux travaux du PPPI consiste, hormis la contribution aux capitaux ou aux autres actifs, en la participation active à l'exécution des tâches attribuées à l'entité à capital mixte et/ou la gestion de l'entité à capital mixte ». Dans le cas des PPPI, la mixité du capital est publique-privée.

(Communication interprétative de la Commission européenne, février 2008 (COM (2007) 6661))

### Les approches nationales des EPL à capitaux mixtes

DEXIA, dans son rapport de 2004 sur les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne, adopte une interprétation plus large de ces entités et définit les entreprises publiques locales de la manière suivante : « une entreprise de forme sociétaire, exerçant une mission d'intérêt général et dont au moins 50% du capital est détenu par une ou plusieurs collectivités locales, voire moins de 50% si ces autorités conservent en pratique un contrôle réel sur l'entreprise ».

Dans le cas des entreprises publiques locales, la mixité du capital s'entend entre les collectivités locales d'un côté, et les autres actionnaires, qu'ils soient privés ou publics tel que l'Etat.

Il convient de noter qu'au sein de l'Union européenne, la mixité publique-privée du capital (PPPI au sens communautaire), bien qu'en pleine croissance, reste largement minoritaire (cf. tableau ci-dessous).

## EPL et coopération transfrontalière

Concernant les EPL à capitaux mixtes pouvant associer des collectivités locales situées de part et d'autre de la frontière, il convient de distinguer les dispositions existant dans le droit interne français du régime des Etats riverains.

La France a développé depuis le début des années quatre-vingt-dix le régime des sociétés d'économie mixte locales à vocation transfrontalière (cf. ci-dessous).

Via l'Accord de Bruxelles, l'Accord de Karlsruhe et le Traité de Bayonne\*, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne ont reconnu le droit à leurs collectivités locales d'entrer dans le capital de SEML françaises à vocation transfrontalière.

La France a également défini les conditions de participation d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités locales françaises à une EPL de droit étranger en vue de réaliser un projet de coopération transfrontalière\*.

*\*« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, [...] 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 Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.*

*Cette [...] participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres [...] participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. **Le total de la participation au capital [...] d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital.***

*[...] Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. [...] Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques. »*

*(Article L.1115-4 du CGCT)*

Concernant les Etats riverains, la Belgique a reconnu, via l'Accord de Bruxelles (Article 10), le droit pour des collectivités locales françaises et belges de créer des « intercommunales » de droit flamand ou de droit wallon. Il s'agit toutefois d'EPL à capitaux 100 % public (français et belges).

Les autres Etats riverains n'ont pas envisagé dans leurs propres législations, nationales ou régionales, la possibilité de faire participer des collectivités territoriales étrangères, dont les collectivités locales françaises, à leurs propres EPL, même si le droit français l'autorise (cf. encadré ci-dessus).

### **Définition d'une SEM transfrontalière**

Une ou plusieurs collectivités locales et leurs groupements peuvent créer, avec un ou des partenaires privés, et éventuellement d'autres partenaires publics, une société d'économie mixte locale (SEML) pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général.

Une SEM intervient dans le cadre des compétences détenues par les collectivités locales actionnaires. Les collectivités locales et leurs groupements doivent détenir la majorité du capital de la SEM et des voix dans les organes délibérants.

La SEM est régie par les dispositions du Code général des collectivités territoriales (Articles L. 1521-1 à 1525-3 du CGCT) et par les dispositions relatives aux sociétés anonymes (Livre II du Code de commerce).

Les collectivités locales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital d'une SEML mais ne peuvent détenir plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants.

Une SEM peut par conséquent associer des collectivités locales de part et d'autre de la frontière et intervenir en transfrontalier.

La SEM transfrontalière intervient dans le cadre des compétences détenues en interne par les collectivités locales actionnaires et leurs groupements de part et d'autre de la frontière.

### **Étapes de création d'une SEM transfrontalière**

Ces étapes doivent impliquer l'ensemble des partenaires concernés, publics et privés, de part et d'autre de la frontière.

*Il convient de rappeler que « les élus qui participent aux réunions, comme les techniciens mobilisés, doivent intervenir en respectant les mêmes règles, principes et contrôles internes et externes que s'ils coopéraient en interne avec des collectivités et autorités de leurs propres pays ».*

### **Définition du projet transfrontalier**

L'étape préalable au choix d'une SEM transfrontalière est la définition en amont d'un projet transfrontalier viable, répondant aux attentes des partenaires publics et privés de part et d'autre de la frontière. Cette réflexion doit être menée en impliquant l'ensemble des parties prenantes.

### **Validation du choix de créer la SEM transfrontalière et de l'activité réalisée**

Le choix de la SEM transfrontalière comme mode de gestion de l'activité transfrontalière doit se faire au vu d'une analyse approfondie de son potentiel d'activité.

*Si « la création de la SEM aboutit à une charge hors de proportion avec la capacité financière de la collectivité ou si les perspectives commerciales liées à l'activité sont insuffisantes, d'autres solutions doivent être étudiées ».*

L'activité qui sera prise en charge par la SEM transfrontalière devra être définie très précisément. Lorsque la SEM cumule les activités, celles-ci doivent être complémentaires.

Les partenaires d'une SEM doivent dans tous les cas élaborer un « business plan » leur permettant d'apprécier la rentabilité et la viabilité de l'activité transfrontalière envisagée.

Le projet et le choix de la création de l'outil doivent faire l'objet d'une validation politique de toutes les futures collectivités actionnaires.

### Définition des paramètres essentiels au fonctionnement de la SEM transfrontalière

- Partenariat : réflexion sur la complémentarité des objets sociaux poursuivis par les potentiels membres de la SEM.
- Modalités et calendrier de constitution de la SEM.
- Actionnariat en tenant compte des dispositions figurant dans le Code général des collectivités territoriales relatifs à la participation de collectivités territoriales étrangères\*.

*\* « Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés [...]. Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales [...]. Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital [...] détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements. »*

(Article L.1522-1. 2 du CGCT)

*« La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social. »*

(Article L.1522-2 du CGCT)

- Organes\*\* et procédures décisionnelles.

*\*\* Il s'agit du conseil d'administration (ou de surveillance), qui comprend au minimum 3 membres, et de l'assemblée générale extraordinaire (habilitée à modifier les statuts) et ordinaire (qui prend les décisions qui ne sont pas de la compétence de l'assemblée extraordinaire). Les règles majorité, de quorum et de convocation figurent aux Articles 225-17 et suivants du Code de commerce.*

- Mode d'intervention de la SEM.
- Durée de la SEM.
- Territoire d'intervention qui correspond au maximum à celui de ses membres.
- Fonctions du directeur et composition de l'équipe technique.

## 🚩 Modalités de représentation des actionnaires dans les organes délibérants\*.

\* Les quatre règles suivantes s'appliquent cumulativement :

- Les collectivités locales et leurs groupements doivent détenir plus de la moitié des voix au sein des organes délibérants.
- Les collectivités locales et leurs groupements étrangers ne peuvent pas détenir plus de la moitié des voix.
- Au total, le nombre de représentants au sein des organes délibérants de la SEM ne peut être inférieur à 7.
- Chaque collectivité locale (ou groupement de collectivités) est représentée par au moins un représentant au sein des organes délibérants de la SEM, représentant issu de son assemblée délibérante (Article 1524-5 du CGCT).

## 🚩 Langue(s) de travail.

### Procédure de création de la SEM transfrontalière

La procédure de création d'une SEM relève, en tant que société anonyme, du Code du commerce (Articles 225-2 à 225-11).

Les dispositions du CGCT viennent compléter cette procédure : l'assemblée délibérante de chaque collectivité locale (ou groupement de collectivités actionnaires) de la SEM adopte une délibération qui est transmise au Préfet dans le cadre du contrôle de légalité.

Le contrôle exercé sur la participation des collectivités territoriales étrangères à une SEML est régi par le droit interne de chaque collectivité concernée.



### FICHE 3 : FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME

Cette fiche porte sur le **droit des SEM à vocation transfrontalière**, tel qu'il découle du **droit interne français** (en l'absence d'EPL de droit étranger à capitaux mixtes et à vocation transfrontalière clairement identifiée dans le droit interne d'un Etat riverain ou dans un accord bilatéral relatif à la coopération transfrontalière).

Il ne s'agit pas ici de détailler toutes les questions relatives au fonctionnement et à l'intervention d'une SEM transfrontalière, mais d'aborder quelques points essentiels à son fonctionnement.

#### Principes généraux de fonctionnement (liste non exhaustive)

- L'activité réalisée par la SEM transfrontalière doit être rentable
- Les collectivités locales assurent un contrôle direct sur la SEM
- La SEM transfrontalière relève d'une gestion de droit privé : obligation de rentabilité, comptabilité, etc.

#### Mode d'intervention : respect des règles de la commande publique

La SEM transfrontalière peut être amenée à intervenir pour le compte de collectivités locales et de groupements de collectivités locales actionnaires et pour le compte de tiers non actionnaires.

Une collectivité ou un groupement, français ou étranger, ne peut pas conclure un contrat à titre onéreux avec une SEM dont il serait actionnaire en passant outre les règles de mise en concurrence.

En effet, pour toute passation d'un contrat à titre onéreux les règles de marchés publics et de concessions doivent s'appliquer.

Les SEM ne remplissent pas les conditions des contrats « in house » qui exonèreraient des règles de mise en concurrence.

Dans la lignée de ses précédents arrêts (Stadt Halle du 11 juin 2005), la CJCE a jugé que le critère du « *contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services* » pouvait s'apprécier collégalement via les décisions des organes statutaires d'une EPL belge dans la mesure où l'organisme concerné était détenu exclusivement par des autorités publiques (« intercommunale » à 100% de capitaux public).

Au regard de cette jurisprudence, de nombreux acteurs ont mis en avant le risque d'une double procédure de mise en concurrence : pour la sélection du partenaire privé et pour la passation d'un contrat.

Afin d'éviter cette situation, tout en garantissant le respect des principes du droit communautaire relatifs aux marchés publics, la Commission européenne préconise une nouvelle procédure de création des PPPI\*, dans sa communication interprétative sur les

PPPI de 2008, qui n'a pour l'instant pas trouvé de traduction dans le droit communautaire.

*\* « Le partenaire privé est sélectionné dans le cadre d'une procédure transparente et concurrentielle, l'objet de laquelle est le marché public ou la concession qui doit être attribué à l'entité à capital mixte, et, la contribution opérationnelle du partenaire privé à l'exécution de ces tâches et/ou sa contribution administrative à la gestion de l'entité à capital mixte. »*

(Communication interprétative de la Commission européenne, février 2008 (COM (2007)6661))

### **Respect des règles relatives aux aides publiques**

Les relations financières entre les collectivités membres et les SEML sont encadrées par le droit des aides publiques aux entreprises, conformément aux dispositions européennes.

### **Contrôle par les collectivités locales de l'action de la SEM transfrontalière**

Les assemblées délibérantes des collectivités locales se prononcent sur le rapport écrit annuel qui leur est transmis par leurs représentants au sein de la SEM.

Certaines modifications dans l'organisation et le fonctionnement internes de la SEM doivent être approuvées par délibération des assemblées délibérantes des collectivités locales et groupements de collectivités locales actionnaires : modifications de l'objet social, de la composition du capital, de la structure des organes dirigeants.

Ces délibérations sont transmises au Préfet de région dans le cadre du contrôle de légalité.

### **Personnel d'une SEM transfrontalière**

Les contrats du personnel d'une SEM sont régis par le Code du travail français.

### **SEM transfrontalière et FCTVA**

Le financement, via une participation affectée de la collectivité actionnaire, d'un équipement public réalisé par la SEM et destiné à être intégré dans le patrimoine de la collectivité, conformément au Code de l'urbanisme, **ouvre droit au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**.

Il faut toutefois que cette dépense ait supporté la TVA française, conformément au principe de territorialité de la TVA ; de même si la SEM perçoit des subventions au nom et pour le compte de la collectivité (par exemple dans le cadre d'un mandat).

### **Retrait d'un actionnaire et conséquences de la dissolution**

Il n'existe pas de règles propres aux SEML transfrontalières. Le droit commun des SEML s'applique : les conditions de dissolution d'une SEM par l'assemblée générale extraordinaire ou par décision du tribunal figurent aux Articles L225-46 et suivants du Code de commerce.

## Risque financier induit par le recours à une SEML

En conclusion, il est important de noter que le recours à une SEML n'est pas exempt de risques financiers pour les collectivités locales actionnaires, notamment en cas de liquidation ou de difficultés financières, comme le souligne la DGCL dans son « *Guide des sociétés d'économie mixte locales* »\*.

*\* « La défaillance d'une SEML constitue un risque financier majeur pour les collectivités territoriales actionnaires. Les pertes subies par la SEML peuvent en effet se reporter sur celles-ci, essentiellement de trois manières. Tout d'abord, dans l'hypothèse d'une liquidation, les collectivités territoriales en tant qu'actionnaires sont susceptibles de faire l'objet d'une action en comblement de passif de la société. Ensuite, l'insolvabilité de la SEML à l'égard des banques créancières peut aboutir à la mise en jeu des garanties d'emprunt accordées par les collectivités. Enfin la cessation d'activités de la SEML peut conduire à l'interruption d'un service public concédé ou d'une opération réalisée sous mandat. Dans ce dernier cas, la collectivité peut être placée en situation de reprendre elle-même le service public ou l'opération inachevée, générant ainsi d'importantes charges financières. »*

(Guide des sociétés d'économie mixte locales, DGCL, Documentation française, 2007)



## ANNEXES

### ANNEXE 1 : EXTRAITS DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

#### 1. CONVENTION DE COOPERATION

##### L. 1115-1 (Régime)

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux Articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les Articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

##### L. 1115-5 (Interdiction de passer des conventions avec des Etats étrangers sauf dans le cas d'un GECT)

Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un Etat 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'Etat dans la région.

#### 2. PARTICIPATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANÇAISES A DES ORGANISMES DE DROIT ETRANGER

##### L.1115-4

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 Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.

Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat 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. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités

territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux Articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les Articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 sont applicables à cette convention.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

### 3. DISTRICT EUROPEEN

#### Art. L. 1115-4-1

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège.

Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents.

### 4. GROUPEMENT EUROPEEN DE COOPERATION TERRITORIALE

#### 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 organismes de droit public au sens 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 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 et les organismes de droit public des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe, 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'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité morale 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 organismes de droit public au sens de la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, précitée 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'Etat dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger.

## 5. SEML TRANSFRONTALIERES

### Article L1521-1

Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire.

La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à

condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences.

#### L.1522-1 (Participation des collectivités locales étrangères au capital des SEML)

Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des sociétés d'économie mixte locales mentionnées à l'Article L. 1521-1, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.

Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :

1° La société revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du Code de commerce, sous réserve des dispositions du présent titre ;

2° Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.

Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'Article L. 1521-1.

Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

#### Article L1522-2

La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social.

## **ANNEXE 2 : EXTRAITS DU CODE DES MARCHES PUBLICS**

PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS APPLICABLES AUX POUVOIRS ADJUDICATEURS

TITRE II : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Chapitre III : Coordination, groupement de commandes et centrale d'achats.

Article 8

I.-Des groupements de commandes peuvent être constitués :

1° Entre des services de l'Etat et les établissements publics de l'Etat autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ou entre de tels établissements publics seuls;

2° Entre des collectivités territoriales, entre des établissements publics locaux ou entre des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;

3° Entre des personnes publiques mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus ;

4° Entre une ou plusieurs personnes publiques mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus et une ou plusieurs personnes morales de droit privé, ou un ou plusieurs établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, groupements d'intérêt public, groupements de coopération sociale ou médico-sociale ou groupements de coopération sanitaire, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par le présent Code.

II.-Une convention constitutive est signée par les membres du groupement.

Elle définit les modalités de fonctionnement du groupement.

Elle désigne un coordonnateur parmi les membres du groupement, ayant la qualité de pouvoir adjudicateur soumis au présent Code ou à l'Ordonnance du 6 juin 2005 susmentionnée.

Celui-ci est chargé de procéder, dans le respect des règles prévues par le présent Code, à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un ou de plusieurs cocontractants.

Chaque membre du groupement s'engage, dans la convention, à signer avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres, tels qu'il les a préalablement déterminés.

III.-Sont membres de la commission d'appel d'offres du groupement :

1° En ce qui concerne les personnes mentionnées au 1° du I, un représentant de chaque membre du groupement ;

2° En ce qui concerne les personnes mentionnées au 2° du I, à l'exception des établissements publics de santé et des établissements publics sociaux ou médico-sociaux, un représentant de la commission d'appel d'offres de chaque membre du groupement, élu parmi ses membres ayant voix délibérative ;

3° En ce qui concerne les personnes mentionnées au 3° et au 4° du I et les établissements publics de santé et les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, un représentant de chaque membre du groupement désigné selon les règles qui lui sont propres.

La commission d'appel d'offres est présidée par le représentant du coordonnateur. Pour chaque membre titulaire peut être prévu un suppléant.

IV.-Le président de la commission peut désigner des personnalités compétentes dans la matière qui fait l'objet de la consultation. Celles-ci sont convoquées et peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission d'appel d'offres.

La commission d'appel d'offres peut également être assistée par des agents des membres du groupement, compétents dans la matière qui fait l'objet de la consultation ou en matière de marchés publics.

Pour les marchés et accords-cadres des groupements mentionnés aux 2°, 3° et 4° du I, le comptable du coordonnateur du groupement, si celui-ci est un comptable public et un représentant du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission d'appel d'offres, lorsqu'ils y sont invités. Leurs observations sont consignées au procès-verbal.

V.-Pour les marchés et accords-cadres des groupements mentionnés au 1° du I, le coordonnateur choisit le cocontractant après avis de la commission d'appel d'offres, dans les conditions fixées par le présent Code pour les marchés de l'Etat.

Pour les marchés et accords-cadres des groupements mentionnés au 2° du I, la commission d'appel d'offres choisit le cocontractant dans les conditions fixées par le présent Code pour les marchés des collectivités territoriales. Toutefois, pour les marchés et accords-cadres des groupements des établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-sociaux, le coordonnateur choisit le cocontractant après avis de la commission d'appel d'offres.

Pour les marchés et accords-cadres des groupements mentionnés aux 3° et 4° du I et dont la majorité des membres sont des collectivités territoriales, la commission d'appel d'offres choisit le cocontractant dans les conditions fixées par le présent Code pour les marchés des collectivités territoriales. Dans le cas contraire, c'est le coordonnateur qui choisit le cocontractant après avis de la commission d'appel d'offres, dans les conditions fixées par le présent Code pour les marchés de l'Etat.

VI.-Chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, signe le marché et s'assure de sa bonne exécution.

VII.-La convention constitutive du groupement peut aussi avoir prévu que le coordonnateur sera chargé :

1° Soit de signer et de notifier le marché ou l'accord-cadre, chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution ;

2° Soit de signer le marché ou l'accord-cadre, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des membres du groupement.

Dans ces deux cas, la convention constitutive du groupement peut prévoir que la commission d'appel d'offres est celle du coordonnateur.

Si le coordonnateur ne dispose pas d'une commission d'appel d'offres, il en constitue une pour les besoins de fonctionnement du groupement.

### ANNEXE 3 : LISTE DES GLCT ET DES CONSORCIOS

GLCT - Frontière franco-allemande					
Nom	Date de création	Objet	Membres français	Membres allemands	Lieu du siège et site Internet
<b>GLCT Centre Hardt-Rhin supérieur</b>	Arrêté du 22 octobre 1998	Aménagement spatial, création d'un réseau commun de structures de loisirs et de tourisme ; construction d'un pont sur le Rhin (mis en service en avril 2006).	Communauté de communes «Essor du Rhin», Commune de Heitersheim	Collectivités territoriales du Bade-Wurtemberg*	France (Fessenheim)
<b>GLCT Wissembourg Bad-Bergzabern</b>	Décret du 28 mars 2001	Exploitation d'une nappe phréatique et réalisation d'un réseau d'alimentation en eau potable.	Commune de Wissembourg (Bas-Rhin)	Verbandsgemeinde Bad-Bergzabern	Allemagne (Bad-Bergzabern)
<b>GLCT Institut pour la coopération transfrontalière/ Euro-Institut</b>	Décret du 3 janvier 2003	Promotion de la coopération transfrontalière par la formation continue appliquée des agents et élus des organismes publics.	Région Alsace, Conseil général du Bas-Rhin, Communauté urbaine de Strasbourg	Land du Bade-Wurtemberg, Ortenaukreis, Ville de Kehl	Allemagne (Kehl) <a href="http://www.euroinstitut.org">www.euroinstitut.org</a>

## GLCT - Frontière franco-allemande

Nom	Date de création	Objet	Membres français	Membres allemands	Lieu du siège et site Internet
<b>GLCT Eurodistrict** Regio Pamina</b>	Arrêté du 22 janvier 2003	Promotion, soutien, coordination de la coopération transfrontalière ; mise en œuvre et réalisation de projets communs dans les domaines relevant de la compétence des membres.	Région Alsace, Conseil général du Bas-Rhin	Collectivités territoriales des Länder du Bade Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat***	France (Lauterbourg) <a href="http://www.eurodistrict-regio-pamina.eu">www.eurodistrict-regio-pamina.eu</a>

\* Communes de Hartheim, Bad Krozingen, Eschbach, Staufen, Gewerbepark Breisgau.

\*\* Le terme « eurodistrict » a été ajouté à la dénomination du GLCT par l'assemblée du groupement en juin 2008.

\*\*\* Les Villes de Haguenau, de Landau, de Germersheim et de Rastatt, le Regionalverband Mittlerer Oberrhein, les Landkreise Karlsruhe, Rastatt, Südliche Weinstraße, Germersheim et Südwestpfalz, les Stadtkreise Karlsruhe et Baden-Baden, le Verband Region Rhein-Neckar.

## GLCT et GIP - Frontière franco-allemande

Nom	Date de création	Objet	Membres français	Membres allemands	Lieu du siège et site Internet
<b>GLCT Eurozone Sarrebruck-Forbach</b>	Décret du 24 juin 2003	Création et commercialisation de zones industrielles et commerciales (la création a été autorisée mais les structures du GLCT n'ont pas encore été mises en place).	Conseil général de la Moselle, Commune de Forbach	Ville de Sarrebruck, Land de Sarre	Allemagne (Sarrebruck) <a href="http://www.eurozone-saarbruecken-forbach.org">www.eurozone-saarbruecken-forbach.org</a>
<b>GLCT Vis-à-vis : Erstein-Obernai/Lahr-Kinzigtal</b>	Arrêté du 2 septembre 2004	Construction d'un pont sur le Rhin ; manifestations culturelles, promotion touristique, échanges entre les établissements scolaires et les associations ; mise en place de liaisons de transports publics transfrontaliers.	Communautés de communes de Benfeld, du Rhin, du Pays d'Erstein, du Pays de Ste Odile (Bas-Rhin)	Sept Communes du Bade-Wurtemberg*	France (Erstein). <a href="http://www.vis-a-vis-online.eu">www.vis-a-vis-online.eu</a>

GLCT et GIP - Frontière franco-allemande					
Nom	Date de création	Objet	Membres français	Membres allemands	Lieu du siège et site Internet
<b>GIP Interreg Saarland – Moselle-Lorraine-Westpfalz</b>	Arrêté interministériel du 9 novembre 2004, renouvelé par l'arrêté du 13 mars 2009	Autorité de gestion d'Interreg III (A) Saarland - Moselle - Lorraine - Westpfalz puis antenne régionale du Programme Interreg IV (A) Grande Région.	Etat, Région Lorraine, Conseil général de la Moselle	Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre	France (Metz)
<b>GLCT Europa 1</b>	Arrêté du 16 avril 2007	Propriété et fonctionnement opérationnel du bateau-pompe « Europa 1 » sur le Rhin ; gestion administrative, financière et technique d'un service public franco-allemand d'intervention et de secours sur le Rhin.	Conseil général du Bas-Rhin, Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Bas-Rhin	Ortenaukreis	France (Strasbourg) www.sdis67.com

\* Lahr, Freisenheim, Schwanau, Kippenheim, Kappel-Grafen hausen, Rust, Meissenheim, Ringsheim.

## GLCT - Frontière franco-suisse

Nom	Date de création	Objet	Membres français	Membres suisses	Lieu du siège et site Internet
<b>GLCT Galerie de Chouilly</b>	Arrêté du 6 octobre 2005	Construction et exploitation d'une galerie souterraine pour acheminer les eaux usées de la Communauté de communes du Pays de Gex à la station d'épuration de Genève.	Communauté de communes du Pays de Gex (Ain)	Canton de Genève	France (Saint-Genis-Pouilly)
<b>GLCT pour l'exploitation du téléphérique du Salève</b>	Arrêté du 15 mars 2006	Exploitation du téléphérique du Salève.	Annemasse Agglo, Commune de Monnetier-Mornex (Haute-Savoie)	Canton de Genève	France (Etrembières)
<b>Fondation franco-suisse pour la recherche et la technologie</b>	22 septembre 2006	Promouvoir la coopération franco-suisse en matière de recherche scientifique et technologique, stimuler l'innovation technologique régionale et sa compétitivité économique et mutualiser les efforts de R&D en soutenant les projets transfrontaliers.	Conseils régionaux d'Alsace, de Franche-Comté et de Rhône-Alpes	Cantons de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, de Valais et de Vaud, Université de Bâle	Suisse (Genève) <a href="http://www.ffsrt.ch">www.ffsrt.ch</a>
<b>GLCT des transports publics transfrontaliers</b>	Arrêté du 4 décembre 2006	Mise en place d'une autorité organisatrice des transports publics transfrontaliers.	Conseils généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie, Communautés de communes du Pays de Gex et du Genevois	Canton de Genève	France (Archamps, Haute-Savoie)

## Consortios - Frontière franco-espagnole

Nom	Date de création	Objet	Membres français	Membres espagnols	Lieu du siège et site Internet
<b>Consortio Bidasoa-Txingudi</b>	30 juillet 1999	Développement local sous l'angle du tourisme, de la culture et de l'éducation, de l'action sociale et du développement économique, de l'emploi et de la formation, du logement, des transports et du tourisme.	Commune d'Hendaye	Communes d'Irun et de Fontarabie	Espagne (Fontarabie) www.bidasoa-txingudi.com
<b>Consortio Bourg-Madame/Puigcerdá</b>	21 mars 2005	Encourager et promouvoir des actions conjointes dans le domaine du tourisme, de la culture, de la santé, de l'environnement et du développement économique.	Commune de Bourg-Madame	Commune de Puigcerdá	Espagne (Puigcerdá)
<b>Consortio de la Communauté de Travail des Pyrénées</b>	22 novembre 2005	Autorité de gestion du programme européen de coopération territoriale entre la France, l'Espagne et l'Andorre 2007-2013.	Régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	Communautés autonomes du Pays basque, de Navarre, d'Aragon et de Catalogne	Espagne (Jaca) www.ctp.org
<b>Consortio du tunnel Aragnouet-Bielsa</b>	2 juin 2008	Gestion, conservation et exploitation du tunnel routier d'Aragnouet-Bielsa et de ses accès.	Conseil général des Hautes-Pyrénées	Communauté autonome d'Aragon	Espagne (Boltaña)

## ANNEXE 4 : LISTE DES GECT AUX FRONTIÈRES FRANÇAISES

Liste au 1<sup>er</sup> décembre 2009 des GECT créés ou en projet sur les frontières françaises.

### GECT créés

#### Belgique

Le GECT « **Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai** » a été installé le **29 janvier 2008** avec un **siège à Lille**.

Membres français : Etat, Conseil régional du Nord-Pas de Calais, Conseil général du Nord, Communauté urbaine de Lille Métropole.

Membres belges : Etat fédéral, régions wallonne et flamande, provinces de Hainaut et de Flandre occidentale et plusieurs communes et intercommunales wallonnes et flamandes.

Le GECT couvre le territoire de la Communauté urbaine de Lille et les arrondissements belges de Mouscron, Tournai et Ath, les communes d'Enghien, Lessines et Silly (Wallonie), ainsi que les arrondissements de Courtrai, Leper, Roeselare et Tielt (Flandres), soit un total de 145 communes françaises et belges.

Le GECT « **West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale** » a été installé le **3 avril 2009** avec un **siège à Dunkerque**.

Membres français : Etat, Conseil régional Nord-Pas de Calais, les conseils généraux du Nord et du Pas de Calais, la Communauté urbaine de Dunkerque, les Pays Moulins de Flandre et Cœur de Flandre et l'Agence de développement et d'urbanisme de la région Flandre Dunkerque.

Membres belges : Etat fédéral, Autorité flamande (Région et Communauté flamandes), la Province de Flandre-Occidentale, l'Intercommunale WVI et l'ASBL ERSV West-Vlaanderen.

Son territoire couvre côté français les arrondissements de Boulogne sur Mer, Calais, Dunkerque, Montreuil, Saint-Omer, et, côté belge, la Province de Flandre-Occidentale.

#### Espagne

La création du GECT « **Pyrénées-Méditerranée** » a été autorisée par arrêté du **25 août 2009** du Préfet de la région Midi-Pyrénées avec un **siège à Toulouse**.

Membres : conseils régionaux du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, communautés autonomes de Catalogne et des Iles Baléares.

## GECT en cours de création

### Luxembourg

GECT « Alzette-Belval ». Membres : côté français, Etat, Conseil régional de Lorraine, conseils généraux de Moselle et de Meurthe et Moselle, Communauté de communes Pays Haut Val d'Alzette (formée de huit communes de Moselle et de Meurthe et Moselle : Audun le Tiche, Aumetz, Boulange, Ottange, Redange, Russange, Thil et Villerupt), et, côté luxembourgeois, Etat et quatre communes (Esch sur Alzette, Sanem, Schiffflange et Mondercange). Le périmètre du GECT est celui de la Communauté de communes française et des quatre communes luxembourgeoises. Le siège du GECT sera en France (lieu à déterminer).

### Allemagne

GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Membres : côté français, Communauté urbaine de Strasbourg, et côté allemand, Landkreis Ortenaukreis, villes de Kehl, Lahr, Offenburg, Achern et Oberkirch. Le siège du GECT sera à Strasbourg.

GECT « Eurodistrict SaarMoselle ». Membres : côté français, communautés d'agglomération de Sarreguemines Confluences et de Forbach Porte de France, et communautés de communes de Freyming-Merlebach, du Pays Naborien, du district urbain de Faulquemont, du Warndt, de l'Albe et des lacs et, côté allemand, Regionalverband Saarbrücken (intercommunalité de Sarrebruck). Le siège du GECT sera à Sarreguemines (Moselle).

### Italie

Eurorégion Alpes-Méditerranée : côté français, conseils régionaux Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, et côté italien, régions Ligurie, Piémont et Vallée d'Aoste. Le siège du GECT sera à Nice.

### Espagne

GECT « Pirineus-Cerdanya » entre la Communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (13 communes des Pyrénées-Orientales) et le Conseil comarcal de Cerdagne (Catalogne). Le siège du GECT sera à Saillagouse (Pyrénées-Orientales).

GECT « Hôpital de la Cerdagne » entre l'Etat français et la Communauté autonome de Catalogne. Le siège du GECT sera à Puigcerda (Catalogne).

GECT « Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier » entre, d'une part, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales, plusieurs Communautés de communes et communes situées sur le territoire du Département des Pyrénées-Orientales et, d'autre part, la Communauté autonome de Catalogne, la Diputacion de Gérone, et plusieurs communes et groupements de communes situés sur le territoire de la Province de Gérone. Le siège du GECT sera à Perpignan.

### **Allemagne/Belgique/Luxembourg**

GECT « Interreg - Programme Grande Région ». Ce GECT exercera les activités d'autorité de gestion du programme opérationnel transfrontalier de coopération territoriale européenne Interreg IVA Grande Région 2007-2013. Le siège du GECT sera à Metz.

Membres français : Etat, Conseil régional de lorraine, Conseil général de la Meurthe et Moselle, Conseil général de la Meuse, Conseil général de la Moselle.

Membres allemands : Land de Rhénanie-Palatinat, Land de Sarre.

Membres belges : Région wallonne, Communauté française de Belgique, Communauté germanophone de Belgique.

Membre luxembourgeois : le Grand-duché de Luxembourg.