



Le groupement local de coopération transfrontalière

Enjeux et spécificités d'une nouvelle forme juridique

Séminaire

22 juin 2004

PARTIE I INTERVENTIONS

Octobre 2004

**Euro-Institut
Institut pour la coopération transfrontalière**

Rehfusplatz 11
77694 Kehl

Tel: 07851/7407-0
Fax: 07851/7407-33

E-mail:
euroinstitut@euroinstitut.fh-kehl.de
Internet:
www.euro-institut.fh-kehl.de

Tous droits réservés

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) est un des outils juridiques mis en place par l'Accord de Karlsruhe comme facilitateur de la coopération transfrontalière. A ce titre, il figure aussi au cœur des échanges autour de la création de l'Eurodistrict. La connaissance des contraintes et spécificités des différents droits nationaux constitue un préalable pour une utilisation optimale de cet instrument.

Le 22 juin 2004, l'Euro-Institut a organisé un séminaire franco-allemand sur le thème :

***Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) –
Enjeux et spécificités d'une nouvelle forme juridique***

Les objectifs et le contenu de la manifestation étaient les suivants:

- Évaluer les possibilités qu'offre cette forme juridique pour la coopération transfrontalière
- Comparer les principes juridiques en droit français et droit allemand au regard de la création d'un groupement local de coopération transfrontalière
- Illustrer par des cas concrets (Euro-Institut et REGIO PAMINA), les questions que pose la création d'un groupement local de coopération transfrontalière en droit du Bade-Wurtemberg et en droit français

Nous nous réjouissons de pouvoir vous faire transmettre aujourd'hui un compte rendu de cette journée.

Il s'agit dans un premier document d'une transcription des exposés publiés avec l'autorisation des intervenants. Les traductions ont été effectuées par l'Euro-Institut.

Dans une deuxième partie figurent les documents juridiques (Accord de Karlsruhe, statuts et conventions de coopération (de *REGIO PAMINA* et de *l'Euro-Institut*)).

Kehl, octobre 2004

SOMMAIRE

PARTIE I

L'Accord de Karlsruhe et ses outils pour la coopération transfrontalière 7
Dr. Gregor HALMES

L'intégration de la notion de groupement local de coopération transfrontalière dans le droit français 13
Jean-Marie WOEHLING

Le droit du groupement local en Allemagne (Bade-Wurtemberg) 17
Norbert ROTH

Le groupement local de coopération transfrontalière REGIO PAMINA 23
Patrice HARSTER

La procédure d'approbation d'un groupement local de coopération transfrontalière selon le droit français à l'exemple de REGIO PAMINA 29
Anne-Marie GARCIA

Le groupement local de coopération transfrontalière - Etude de cas concernant l'Euro-Institut 33
Prof. Dr. Ewald EISENBERG

Conditions préalables à l'approbation d'un groupement local de coopération transfrontalière selon un droit allemand (Bade-Wurtemberg) à l'exemple de l'Euro-Institut 43
Rudolf CORNILS

PARTIE II – DOCUMENTATION
(voir document séparé)

L'Accord de Karlsruhe¹ et ses outils pour la coopération transfrontalière

Dr. Gregor HALMES
Ministerium für Wirtschaft des Saarlandes

1) Contexte historique

L'accord-cadre de Madrid de 1980 doit être considéré comme l'un des premiers fondements juridiques actuels de la coopération transfrontalière. Il a permis de combler le vide juridique perceptible à cette époque. Par la suite, dans les années 80, il n'y eut aucun progrès important en matière normative sur la coopération transfrontalière, et ce non seulement aux frontières intérieures de l'Union européenne, mais aussi, par exemple, aux frontières avec la Suisse.

Ce n'est qu'au début des années 90 qu'une évolution s'amorce à certaines frontières et dans les systèmes juridiques nationaux.

Le premier traité, pour ainsi dire pionnier en la matière, est le traité d'Isselburg-Anholt (signé en 1991 et entré en vigueur en 1993) à la frontière germano-néerlandaise. Ce traité est comparable en de nombreux points à l'Accord de Karlsruhe et a même favorisé les réflexions à la frontière franco-allemande.

Au même moment, il y eut en France avec la Loi Joxe/Marchand (1992), une évolution dans une autre direction, favorisant une solution plus nationale. La question d'un fondement juridique en direction des collectivités territoriales fut ainsi réglée pour la France entière (coopération transfrontalière décentralisée), alors qu'en Allemagne, au contraire, chaque nouvel espace transfrontalier faisait l'objet d'un traité spécifique. La France et l'Allemagne ayant ainsi suivi des chemins complètement différents sur le plan de l'organisation juridique, deux modèles distincts coexistaient au début des années 90.

L'avance française a suscité un problème en Allemagne : les collectivités territoriales françaises avaient désormais le droit de conclure des contrats de droit public (jus contrahendi) avec leur voisin de l'autre côté de la frontière. Selon l'appréciation de la plupart des juristes allemands, ceci n'existait pas en Allemagne. C'est pourquoi, il y eut, pendant quelques années, une situation étrange à la frontière franco-allemande : des communes françaises avaient la possibilité de signer des conventions avec des communes allemandes, alors que lesdites communes allemandes ne disposaient, pour cela, d'aucun fondement juridique. Ce problème nécessitait une solution rapide.

C'est pourquoi, du côté allemand, un groupe de travail composé des trois Länder (la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Bade-Wurtemberg) a élaboré un projet commun de traité franco-allemand, basé sur le modèle de l'Accord d'Isselburg-Anholt. Les trois ministres-présidents ont proposé ce projet au gouvernement fédéral comme base à une négociation avec la République française.

¹ Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-ville, de Bâle-campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux.

A l'été 1995, il existait déjà une ébauche pour l'Accord de Karlsruhe. La Suisse et le Luxembourg ont également fait part de leur volonté d'y adhérer.

L'Accord de Karlsruhe fut signé le 13 janvier 1996 et est entré en vigueur en 1997. Il fut perçu au-delà de la région comme particulièrement progressiste et ouvrant la voie pour le reste de l'Europe. Aujourd'hui se pose la question de savoir si l'Accord de Karlsruhe pourrait servir de modèle pour les coopérations transfrontalières à l'est de l'Union européenne - comme, par exemple, à la frontière germano-polonaise.

2) L'Accord de Karlsruhe comparé à d'autres traités et instruments juridiques

Ont servi de bases pour l'Accord de Karlsruhe : l'Accord d'Isselburg-Anholt (1991/1993), le Traité de Bayonne (1995/1997) conclu pour la frontière franco-espagnole ainsi que, du point de vue du droit interne français, la Loi Joxe/Marchand, complétée par un paragraphe de la Loi Pasqua de 1995.

Bayonne poursuit une logique un peu différente de celle d'Isselburg-Anholt ; l'Accord de Karlsruhe représente en quelque sorte une synthèse de ces deux traités.

Il est facile de distinguer dans les différents instruments créés par l'Accord de Karlsruhe, ceux inspirés d'Isselburg-Anholt et ceux inspirés de Bayonne, autrement dit d'inspiration juridique française.

L'Accord de Karlsruhe, initialement conçu comme un traité franco-allemand, est devenu un accord franco-germano-luxembourgo-suisse.

3) Notions centrales de l'Accord de Karlsruhe

a) Droit de contracter (Jus contrahendi)

Ceci est un point crucial pour les représentants des Länder de Sarre, Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat : c'est en effet la première fois, avec l'Accord de Karlsruhe, qu'une norme juridique acceptable est créée pour les collectivités communales des trois Länder et ce, en coopération avec la France, le Luxembourg et les cantons suisses concernés. Pour ce qui est de la partie française, l'Accord de Karlsruhe n'a apporté aucun changement en la matière. De même, le droit de contracter était déjà prévu dans le traité d'Isselburg-Anholt.

b) Destinataires

Une particularité de l'Accord de Karlsruhe réside dans le fait que, non seulement les communes mais également les Länder peuvent mettre en œuvre les instruments qu'il prévoit, contrairement à Isselburg-Anholt, qui ne s'adresse qu'aux communes et groupements de communes de Rhénanie du Nord - Westphalie et de Basse-Saxe. Cet élargissement du cercle des destinataires apparaissait, au vu des différences entre l'Allemagne et la France en matière de répartitions de compétences, comme nécessaire pour qu'un Land allemand puisse aussi conclure une convention avec une commune française². La Sarre, plus particulièrement, y avait intérêt, car du fait de la taille réduite du Land et de l'absence d'administrations intermédiaires, le Gouvernement du Land s'implique directement dans les projets transfrontaliers.

² C'est ainsi que sont parties au groupement de coopération transfrontalière en projet „Eurozone“, La Sarre, deux collectivités locales communales (Sarrebuck et la Communauté d'Agglomération de Forbach/Porte de France) et le Conseil Général de Moselle.

c) Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)

C'est l'élément le plus connu de l'Accord de Karlsruhe. Dans l'Accord d'Isselburg-Anholt, la création de groupements de coopération transfrontalière est certes également prévue, mais il existe néanmoins des différences significatives. Dans l'Accord d'Isselburg-Anholt, le groupement de coopération est une reprise à 90% du modèle allemand de groupement de coopération connu en Rhénanie du Nord - Westphalie et en Basse-Saxe, dans la coopération transfrontalière avec les Pays-Bas.

Dans le cas du groupement local de coopération transfrontalière, au contraire, il ne s'agit pas de la simple transposition d'une formule allemande à une structure transfrontalière. Il existe même de très grandes différences, selon le pays dans lequel le siège du GLCT se trouve. De même, dans l'Accord de Karlsruhe, les dispositions sur le GLCT sont beaucoup plus détaillées que dans l'Accord d'Isselburg-Anholt.

d) La clause de création

La clause de création contenue dans l'Article 10 de l'Accord de Karlsruhe est un deuxième aspect important : elle conduit à une augmentation du nombre des options offertes à la coopération transfrontalière, puisqu'il est maintenant possible de faire appel à diverses formes juridiques.

Tous les instruments, qui existent dans le droit public national de chacune des parties contractantes et qui sont à la disposition de la coopération transfrontalière, peuvent être utilisés. Par exemple :

- *Le Groupement d'intérêt public (GIP)*, créé pour la coopération transfrontalière par la *Loi Joxe/Marchand*.³
Une des grandes différences entre le GLCT et le GIP réside dans le fait que le GIP existe exclusivement en droit français. Si le GIP était choisi comme base à la coopération transfrontalière, alors le partenaire allemand devrait se joindre à un groupement qui juridiquement n'existerait qu'en France.
Dans le cas du GLCT, le choix existe : ou un groupement s'appuyant sur le droit français ou sur le droit communal du Land. S'appliquent, au-delà de l'Accord de Karlsruhe, les règles de droit interne de chaque pays.
- *La fondation publique* : celle-ci est en fait pour l'instant une possibilité purement sarroise (cette structure présente une ressemblance relativement importante avec le GIP).

Les législateurs (ici sont visés surtout les Länder allemands) peuvent, le cas échéant, créer de nouvelles formes juridiques pour la coopération transfrontalière, formes qui, selon nous, sont déjà reconnues de façon automatique par l'article 10 de l'Accord de Karlsruhe.

Ainsi, l'éventail des formules possibles est beaucoup plus large dans l'Accord de Karlsruhe que, par exemple, dans celui d'Isselburg-Anholt.

Il y a actuellement de nombreuses discussions autour de la question des eurodistricts le long de la frontière franco-allemande ces derniers temps (Bade-Wurtemberg, Sarre). A cette occasion, la question de la mise en place de nouveaux instruments rencontre une nouvelle actualité. La Commission européenne aussi réfléchit à la création d'un nouvel instrument juridique, européen cette fois, pour la coopération transfrontalière (cf. le troisième rapport de cohésion de février

³ Cette forme est prévue pour l'administration du programme Interreg IIIA „Sarre-Moselle-Palatinat Ouest“.

2004). Cela va probablement provoquer une discussion passionnante, car des réflexions comparables ont aussi eu lieu il y a 10 ans ; celles-ci avaient néanmoins rapidement échoué pour des raisons juridiques. Il sera intéressant de voir si les conditions juridiques vont aujourd'hui faire l'objet d'une autre interprétation.

e) Référence à l'article 24 §1a de la Loi fondamentale allemande

Cette référence renvoie à l'ajout en 1993, à l'initiative de la Sarre, d'une disposition dans la Loi fondamentale, ayant pour but d'autoriser le transfert de prérogatives régaliennes à des institutions transfrontalières. Cet article de la Loi fondamentale n'a cependant encore jamais été appliqué. Dans le cadre des discussions sur la réforme constitutionnelle, ce point a été à nouveau discuté : la Rhénanie du Nord - Westphalie et le Bade-Wurtemberg, en particulier, souhaitent que l'article 24 §1a puisse être mis en oeuvre plus facilement.

4) Droit privé

On peut citer d'autres formes, de droit privé cette fois, qui ne sont certes pas mentionnées explicitement par l'Accord de Karlsruhe, mais qui peuvent également être mises en oeuvre pour la coopération transfrontalière :

- Les associations (aussi de collectivités locales), entité juridique un peu plus légère, avec un caractère moins contraignant (que les instruments du droit public). Par exemple, l'association „Zukunft-Saar-Moselle-Avenir“, créée en 1997, entre autres par la communauté de communes de Sarrebruck et les villes de Sarreguemines et de Forbach, selon le régime du droit local alsacien-mosellan des associations (loi de 1908)⁴.
- Le groupement européen d'intérêt économique (GEIE)
 - C'est pour le moment l'unique instrument qui existe en droit européen
 - Il relève du droit privé
 - Il présente un inconvénient : il ressemble beaucoup à une société en nom collectif, ce qui poserait un problème de responsabilité dans le cas d'une utilisation pour la coopération avec des administrations publiques.
- Société d'économie mixte locale (SEML)
 - Cette forme a aussi été mise à la disposition de la coopération transfrontalière en 1992 par la *Loi Joxe/Marchand*.

5) Bilan

A quoi ressemble le bilan de l'Accord de Karlsruhe sept ans après son entrée en vigueur? Avec la possibilité de conclure sans difficultés des conventions entre collectivités locales des deux côtés de la frontière, un progrès décisif a été accompli. L'Accord de Karlsruhe a facilité la recherche de solutions à des problèmes concrets.

⁴ Le siège est à Sarreguemines (il s'agit donc d'une association française (selon le droit local). Les bureaux sont situés à Sarrebruck.

La signature de conventions de coopération ne pose, dans une large mesure, pas de difficultés. L'Accord de Karlsruhe a facilité notamment au niveau communal la coopération, et a favorisé, avec INTERREG II, une intensification considérable de la coopération transfrontalière. En outre, on a tenté à plusieurs occasions de concevoir des projets plus ambitieux, des applications plus ambitieuses de l'Accord de Karlsruhe.

Un problème se pose (encore) cependant dans une disposition de la Loi Pasqua (même si celle-ci représentait, dans l'ensemble, une avancée importante, puisqu'elle donnait pour la première fois la possibilité à des collectivités locales françaises de participer à des groupement en dehors de la France) : en France, l'autorisation des collectivités locales d'adhérer à un GLCT avec siège hors de France est jusqu'à présent soumise à un décret en Conseil d'Etat. Cette restriction a d'abord été sous-estimée du côté allemand. Au moment de la création du groupement local de coopération transfrontalière Eurozone, les conséquences de cette disposition – qui a été l'une des raisons de l'extrême longueur de la procédure – sont apparues plus clairement.

L'intégration de la notion de groupement local de coopération transfrontalière dans le droit français

Jean-Marie WOEHLING

Commission Centrale pour la Navigation sur le Rhin

REMARQUE PRELIMINAIRE

Lors de l'élaboration du Traité de Madrid, les participants sont partis du principe que " dans notre droit, ce qui n'est pas interdit est permis". Ceci se serait aussi appliqué, par exemple, à la possibilité pour les collectivités territoriales des Etats respectifs de coopérer de façon transfrontalière. Quelques collectivités territoriales ont donc coopéré de la sorte, c'est-à-dire sans autorisation. On aurait donc pu, sur la base du principe cité plus haut, garder une forme très simple de coopération. Malgré cela, on a multiplié à tous les niveaux – au niveau international, au niveau communautaire, tout comme au niveau bilatéral – les instruments qui ont pour but de simplifier, préciser et autoriser la coopération, et créé ainsi de nouvelles complications avec chaque nouvelle autorisation.

On voit aussi que l'Accord de Karlsruhe a été rédigé en partie par des experts, qui ne sont pas engagés dans la pratique de la coopération transfrontalière. C'est pourquoi il serait judicieux de ne pas appliquer à l'Accord de Karlsruhe la règle de l'interprétation a contrario, selon laquelle tout ce qui n'est pas prévu dans le traité, est à exclure. L'Accord de Karlsruhe devrait plutôt être interprété comme une offre pour de nouvelles possibilités de coopération, proposition qui n'exclut cependant aucune autre forme de coopération transfrontalière, qui n'y serait pas mentionnée. L'Accord n'a pas pour but de réduire la coopération transfrontalière aux formes de coopération citées explicitement dans le texte.

Dans l'Accord de Karlsruhe, des concepts issus des différents droits internes ont été introduits ; il est, en quelque sorte, composé de divers éléments pris dans chacun des droits nationaux. C'est ainsi qu'on y trouve des éléments qui proviennent directement du droit français, d'autres issus du droit allemand, et qu'on a juxtaposés. Ce procédé permet d'autre part d'établir assez facilement un lien entre l'Accord de Karlsruhe et les différents droits nationaux et cela explique aussi par exemple, qu'aucune mesure législative ou réglementaire n'ait été prise pour transposer les dispositions de l'Accord en droit français. On l'a considéré comme directement applicable.

Avant l'Accord de Karlsruhe, il existait déjà en droit français des instruments, qui avaient été développés pour la coopération transfrontalière et qui continuent d'exister parallèlement. Celui qui veut agir de façon transfrontalière a donc le choix entre les instruments qui existent en droit français, indépendamment de l'Accord de Karlsruhe : le groupement d'intérêt public, les sociétés d'économie mixte (sociétés de droit privé dans lesquelles des collectivités territoriales ont une participation), les associations, etc....

La transposition des dispositions de l'Accord de Karlsruhe a lieu à plusieurs niveaux :

- les articles 11 à 15 de l'Accord fixent directement les règles du groupement local de coopération transfrontalière
- en même temps, le groupement local de coopération transfrontalière est inscrit aussi dans les dispositions générales de l'Accord (Art. 3 à 8) : le groupement local de coopération

transfrontalière n'est qu'une forme particulière de convention de coopération transfrontalière, régie par l'Accord de Karlsruhe.

- le groupement local de coopération transfrontalière est soumis aux dispositions sur les établissements publics de coopération intercommunale de chacun des droits nationaux applicables.

Le terme d'"établissement public de coopération intercommunale" est défini de façon précise dans le droit général des collectivités locales français. Les dispositions concernant la coopération intercommunale se trouvent dans les articles L 5211 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

1) Organisation d'un groupement local de coopération transfrontalière

En ce qui concerne l'organisation, la situation est relativement simple:

a) Formes

Le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit plusieurs formes d'établissements publics de coopération intercommunale, qui pourraient se prêter à la coopération transfrontalière. En pratique, seulement une partie est juridiquement adaptée à la coopération transfrontalière, les trois formes suivantes plus particulièrement:

- Les syndicats intercommunaux classiques, à vocation unique ou à vocation multiple (SIVOM/SIVU). Il est même prévu un syndicat « à la carte » (certaines communes peuvent par exemple adhérer à un syndicat seulement pour une partie des objectifs qu'il poursuit); cette formule « à la carte » ne doit pas être complètement rejetée pour la coopération transfrontalière.
- Les syndicats mixtes fermés : qui sont réservés aux communes et aux groupements de communes;
- Les syndicats mixtes ouverts : en dehors des communes et des groupements de communes, d'autres structures publiques peuvent y adhérer (la région, les départements).

Le choix de la formule dépend des participants au projet de coopération transfrontalière. Si la région ou les départements veulent participer, on choisira un syndicat mixte ouvert. S'il s'agit seulement d'une association de communes, alors on optera pour le syndicat intercommunal.

b) Mise en œuvre

En ce qui concerne la mise en œuvre, il n'existe pas vraiment de différence fondamentale entre les trois formules. Tout d'abord, une convention est signée par les communes concernées (et le cas échéant, par les autres participants), et ensuite le préfet approuve cet accord.

Il existe dans le Code Général des Collectivités Territoriales des règles très complexes quant à la procédure d'autorisation, puisqu'il est possible en droit français de créer de tels syndicats sans accord unanime : une décision à la majorité suffit. C'est pourquoi, il faut un accord du préfet, qui sanctionnera ainsi l'obligation de communes « non-volontaires » à participer à un syndicat de communes.

En revanche, dans le cas de la coopération transfrontalière, on ne peut, très raisonnablement, s'imaginer autre chose qu'un groupement qui soit composé d'organismes et de communes volontaires.

c) Organe

Pour ce qui est des syndicats intercommunaux, le droit des collectivités locales françaises prévoit les mêmes organes que l'Accord de Karlsruhe : une assemblée, un président, ainsi qu'un ou plusieurs vice-présidents. L'Accord de Karlsruhe ne fait donc que préciser ce qui est déjà prévu en droit français (CGCT).

d) Statuts

L'Accord de Karlsruhe exige des mentions plus complexes que le droit français, qui lui autorise des statuts un peu moins détaillés et la prise de décisions au cas par cas en assemblée. Par exemple, d'après l'Accord de Karlsruhe, la participation financière doit déjà être définie précisément dans les statuts.

Ce sont là quelques remarques sur l'organisation. Le groupement local de coopération transfrontalière est donc tout à fait compatible avec le droit des collectivités locales françaises.

2) Fonctionnement

a) Transfert de compétences

Le droit français autorise le transfert de compétences, et le conçoit même comme l'objectif principal d'un groupement. Or, ce transfert de compétences n'est pas prévu par l'Accord de Karlsruhe, qui ne parle que de délégation de gestion et de mandat (Art. 5), mais pas d'un véritable transfert de compétences.

On peut se poser la question de savoir si l'Accord de Karlsruhe ne prévoirait pas deux hypothèses de conventions de coopération : tout d'abord, une convention de coopération telle que prévue par les articles 3 à 5, et d'autre part, celle prévue aux articles 10 et 11.

A mon sens, nous avons le cadre général, qui est suivi des articles 3, 4 et 5, et d'une application particulière qui est celle des articles 10 et 11. Mais, on ne peut pas aller plus loin, au niveau de l'intensité, de l'objet, et du contenu de la coopération, que ce qui est prévu dans le cadre des articles 3, 4 et 5. On peut seulement le faire autrement, en créant un autre organisme par exemple.

b) Financement

En ce qui concerne le financement, l'Accord de Karlsruhe prévoit que les statuts doivent mentionner un plus grand nombre de points que le droit français des collectivités locales, qui lui autorise une plus grande diversité dans les moyens de financement.

On peut se demander si cette marge de manœuvre ne pourrait pas être transposée à la coopération transfrontalière. C'est problématique. Le droit français prévoit que les communes transfèrent ainsi certaines redevances au syndicat de communes, quand celui-ci prend en charge les missions correspondantes (comme, par exemple, la fourniture d'eau). Dans le cas

d'un groupement transfrontalier avec des membres français et allemands, ce procédé, même s'il n'est pas sûr qu'il soit exclu, paraît difficilement applicable, d'abord et tout simplement pour des questions de souveraineté fiscale.

Des questions comparables se posent aussi pour d'autres ressources des communes françaises, qui sont habituellement des ressources communales, mais qui, conformément au droit français des collectivités locales, peuvent être transférées à des groupements intercommunaux (on peut, entre autres, citer le cas du remboursement de la TVA et de la dotation globale d'équipement).

Cette question est cependant plus théorique que pratique. En effet, il est probable que, lorsqu'on créera un groupement transfrontalier avec siège en France, on adoptera la solution de facilité : celle-ci consisterait à laisser ces ressources au niveau communal et à instaurer simplement une contribution qui serait versée par les communes au groupement intercommunal, sans que celui-ci dispose de ressources directes.

c) Conflit de normes

Enfin, se pose la question de ce qui se passerait en cas de conflit de normes; par exemple, si on considérait que le droit français oblige au transfert de certaines ressources au groupement intercommunal (pour la fourniture d'eau, par exemple) et que l'Accord de Karlsruhe interdise un tel transfert au groupement local de coopération ?

La survenance en la matière d'une situation de « pat » insoluble est en fait à exclure, car l'Accord de Karlsruhe, en tant que droit supranational, prime sur le droit interne.

Le droit du groupement local en Allemagne (Bade-Wurtemberg)

Norbert ROTH

Bürgermeister a.D. /FH Ludwigsburg

REMARQUE PRÉLIMINAIRE :

1. En Allemagne, le droit des collectivités territoriales est de la compétence des Länder.
2. La loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg ne connaît aucune restriction ou condition particulière en matière de coopération transfrontalière. Elle peut donc être appliquée sans réserve dans le cadre de l'Accord de Karlsruhe, à moins que ledit accord ne prévoie des restrictions ou des conditions particulières.

1) Les possibilités de coopération des collectivités locales

Le changement structurel général, les exigences croissantes envers les communes, la signification toujours plus importante de l'espace, l'accroissement de la mobilité, les nouvelles technologies, conduisent à un renforcement de la coopération intercommunale, ce afin d'assurer une meilleure exécution des missions.

Les collectivités locales allemandes disposent, en matière de coopération intercommunale, d'un arsenal de possibilités adaptables.

En principe, tous les domaines de compétences dévolus aux communes sont transférables à la coopération intercommunale, c'est-à-dire tout aussi bien les missions facultatives que les missions obligatoires ou étatiques.

En matière de coopération intercommunale, les collectivités ont le choix entre, d'une part, des solutions de droit privé (sauf en ce qui concerne les questions relevant des prérogatives de puissance publique) comme, par exemple, la création d'associations ou de sociétés ou encore la conclusion de contrats, et d'autre part, des solutions de droit public, comme la création d'un groupement local ou d'un groupement intercommunal ou bien la signature de conventions de droit public.

Chaque solution présente des avantages et des inconvénients.

Les avantages d'une solution de droit privé résident dans une plus grande flexibilité, comme :

- une plus grande liberté contractuelle,
- une plus grande liberté en matière de contrôle de l'Etat,
- une plus grande liberté sur le plan financier, et
- une plus grande liberté par rapport aux conventions collectives.

Les avantages d'une solution de droit public tiennent à plus de stabilité, par exemple:

- une plus grande force obligatoire,
- le transfert de missions à des tiers,
- une meilleure exécution des mesures,
- une possibilité de résiliation limitée,
- la juridiction administrative.

2) Le groupement local

a) Peuvent en être membres:

- les communes et les « Landkreise »
- les collectivités, les fondations et les établissements publics (si tant est qu'ils ne soient pas soumis à des restrictions)
- les personnes privées, les personnes morales de droit privé (dans la mesure où elles contribuent de façon positive à l'exécution de la mission et que l'intérêt public n'est pas menacé)
mais : ces membres ne doivent pas représenter plus des deux cinquièmes du nombre de voix défini dans les statuts dans l'assemblée du groupement

b) Constitution

Les collectivités locales ont une totale liberté quant aux missions qu'elles choisiront de transférer à un groupement commun, ainsi qu'en ce qui concerne leur contenu et leur délimitation territoriale. Elles doivent cependant le mentionner de façon précise dans les statuts.

On détermine précisément en interne (entre les membres), quelle mission sera confiée au nouveau groupement. On procède à la publication des nouvelles dispositions juridiques (par exemple, à l'attention de la population, de la tutelle étatique, des tribunaux).

Trois étapes sont nécessaires à la constitution d'un groupement local:

1. La détermination des statuts

Bien que la détermination des statuts soit en principe libre, la loi exige néanmoins un contenu minimum:

- ses membres
- ses missions
- sa dénomination et son siège
- sa constitution et son administration (compétences des organes du groupement, gestion des affaires)
- la contribution financière des membres (clé de répartition)
- les règles de publication
- les modalités de dissolution du groupement

2. L'autorisation par l'Etat:

En ce qui concerne les groupements de coopération transfrontalière, l'autorisation de l'administration de tutelle compétente suffit.

3. La publication (avec date de l'entrée en vigueur)

Le groupement devient une collectivité de droit public. La Constitution du Land lui garantit le droit à une autonomie administrative communale. Dans le cadre de cette autonomie, il est doté de l'autonomie en matière de statuts, de budget et de personnel.

Le contrôle de l'Etat se limite à une tutelle administrative.

L'Etat ne garantit pas seulement l'autonomie, mais entend qu'il soit fait usage de ce droit et que celui-ci soit transposé.

c) Organisation

Selon la loi, un groupement a nécessairement les organes suivants:

1. Un président du groupement (et vice-président(s)) avec les fonctions de
 - présidence des organes
 - direction de l'administration
 - représentation du groupementLe poste de président est confié à un maire ou bien à un Landrat.

2. Une assemblée du groupement, en tant que principal organe de décision

Les statuts du groupement peuvent aussi prévoir l'installation d'organes facultatifs tels que:

- des commissions décisionnaires (un conseil d'administration, par exemple)
- des commissions consultatives

Pour ce qui est de l'assemblée du groupement:

- Chaque membre du groupement envoie au moins un représentant
- Les statuts peuvent définir que les membres puissent envoyer plusieurs représentants et/ou disposer de plusieurs voix.
- Les communes et "Landkreise" sont représentés par le maire ou par le Landrat. Les autres représentants sont élus de façon révocable par le conseil municipal et/ou l'assemblée du Kreis (Kreistag).
- Les voix d'un membre ne peuvent s'exprimer que de façon unanime.
- Les membres du groupement peuvent donner des consignes de vote à leurs représentants, mais : les membres de l'assemblée sont aussi membres d'honneur du groupement et lui sont donc obligés.

L'expression de la volonté des organes décisionnaires a lieu par principe en séance publique. L'annonce publique de la tenue de la séance avec son ordre du jour est obligatoire.

Les décisions sont prises à la majorité des voix conformément au droit des collectivités locales. Les statuts du groupement peuvent prévoir des majorités plus importantes.

La population dispose d'un droit de regard sur le procès-verbal (séance publique).

d) L'obligation de publication

Sont obligatoires:

- la publication des statuts,
- la publication du budget et des comptes annuels,
- la réunion publique des organes décisionnaires.

Il n'existe cependant aucune obligation de publication des procès-verbaux de l'assemblée du groupement ou encore des décisions du président.

e) Personnel

En tant que collectivité publique, le groupement dispose de l'autonomie en matière de personnel. Il peut employer des fonctionnaires, des agents publics et des ouvriers. Il lui

appartient de décider s'il applique pour ces personnels les dispositions tarifaires des accords collectifs ou non.

Du personnel peut être mis à la disposition du groupement. Dans ce cas, il travaille sous la direction du président.

Le groupement peut aussi avoir recours aux services administratifs et techniques de ses membres.

f) Financement

1. En ce qui concerne la gestion économique, les dispositions du droit communal s'appliquent (comme, par exemple, la comptabilité publique, la règle du produit brut, l'annualité) avec quelques assouplissements.
2. Dans le cas où le groupement exerce une activité commerciale, il peut décider que sa gestion et sa comptabilité soient conformes à celles d'une régie (comptabilité commerciale et conséquence sur la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple).
3. En cas de besoin financier supplémentaire, il peut être fait appel à une participation complémentaire des membres. Une autre disposition peut être arrêtée pour la prise en charge d'une mission particulière.
4. Le groupement ne peut pas lever d'impôts.
5. Le groupement peut prendre part à des entreprises économiques ou en créer lui-même.

g) Impôts

1. Impôt sur les sociétés, taxe professionnelle

Le groupement de droit public n'est pas soumis à ces impôts. S'il exerce une activité commerciale, il peut être exonéré à sa demande du prélèvement de ces impôts, quand il est spécifié dans les statuts qu'il poursuit un but non lucratif.

2. Taxe sur la valeur ajoutée

Dans ses fonctions de droit public, le groupement est soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (règle du produit brut).

En tant qu'entreprise, il est exonéré de cet impôt (règle du produit net), c'est-à-dire qu'il peut compenser la TVA perçue et la TVA payée.

h) Contrôle

La Constitution du Land garantit au groupement local un droit à une autonomie de gestion.

Il est donc soumis aux règles du contrôle administratif général sur les collectivités locales, c'est-à-dire, en principe, à un contrôle de légalité simple.

Ainsi, par exemple, les procès-verbaux des délibérations et décisions prises n'ont pas à être transmis à l'autorité de tutelle compétente.

i) Dissolution / Retrait de membres

1. Dissolution

La dissolution du groupement est décidée par ses membres. Pour cela, une majorité des deux tiers des voix est requise. Les statuts peuvent cependant prévoir une majorité plus importante ou bien l'accord de certains des membres.

La dissolution du groupement, tout comme sa constitution, nécessite l'autorisation de l'autorité de tutelle administrative et la publication officielle de la décision.

2. Retrait de membres

Le retrait d'un membre est possible pour une raison importante. Néanmoins, ce retrait ne doit pas aller à l'encontre de l'intérêt public.

En général, une majorité des deux tiers des voix est requise. Mais les statuts peuvent prévoir d'autres règles.

CONCLUSION

Si l'on cherche un instrument juridique pour des missions dépassant le cadre d'une collectivité locale

- qui garantisse au mieux l'exécution d'une mission commune,
- qui soit facilement exécutable en interne comme en externe,
- qui confère une certaine stabilité, mais
- qui admette en même temps la plus grande flexibilité ainsi que la plus grande liberté d'organisation

alors le groupement local est la solution idéale.

Selon le droit allemand, il permet

- une stabilité structurelle,
- une mobilité opérationnelle,
- une marge possible de prendre des décisions individuelles et adaptées à ses besoins
- une autonomie administrative en matière de finances et de personnel, ainsi qu'en ce qui concerne les dispositions statutaires
- l'exécutabilité en interne comme en externe,
- une tutelle étatique limitée et constructive
- des rapports de force équilibrés.

L'expérience montre que les personnes engagées au sein des organes voient le groupement local comme leur "enfant", dont ils doivent défendre les missions non seulement envers ses membres, mais aussi auprès du public. Le groupement local est donc l'instrument idéal et flexible pour la coopération transfrontalière intercommunale.

Groupement local de coopération transfrontalière REGIO PAMINA

Patrice HARSTER
GLCT REGIO PAMINA

1) Historique

- 12 décembre 1988 : Signature de la déclaration d'intention
- 10 janvier 1991 : Inauguration de l'instance transfrontalière à Lauterbourg
- 23 janvier 1996 : Signature de l'accord de Karlsruhe
- 20 octobre 2000 : Validation politique des Statuts du Groupement Local de Coopération Transfrontalière REGIO PAMINA
- 17 décembre 2001 : Signature de la convention de coopération en vue de la création du GLCT
- 24 mai 2002 : Extension du champ d'application de l'«Accord de Karlsruhe» aux *Regionalverbände* du Baden-Württemberg et aux *regionale Planungsgemeinschaften* de Rhénanie-Palatinat
- 22 Janvier 2003 : Arrêté préfectoral portant création du GLCT REGIO PAMINA
- 28 mars 2003 : Assemblée constituante du Groupement Local REGIO PAMINA à Wissembourg

2) Espace du GLCT REGIO PAMINA

Le groupement de coopération REGIO PAMINA englobe 6 000 km² avec, en tout, 1,4 mio. d'habitants ; il se compose de trois territoires :

- PA – Le Palatinat (Pfalz)
- MI – Le territoire badois (Mittlerer Oberrhein)
- NA – L'Alsace du Nord (Nord-Alsace)

3) Membres et organes

Les douze membres du groupement de coopération envoient 10 représentants par territoire, si bien que le Conseil compte 30 sièges :

Pour le territoire du Palatinat :
Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (3 sièges)
Landkreis Südliche Weinstraße (2)
Landkreis Germersheim (2)
Stadt Landau (2)
Landkreis Südwestpfalz (1)

Pour le territoire de l'Alsace du Nord :
Département Bas-Rhin (7)
Région Alsace (3)

Pour le territoire badois/la région Mittlerer Oberrhein :
Regionalverband MO (3)

Landkreis Karlsruhe (2)
Landkreis Rastatt (2)
Stadt Karlsruhe (2)
Stadt Baden-Baden (1)

Au premier abord, le Département et la Région peuvent apparaître comme sur-représentés. Leur position dominante fut cependant très utile pour la phase de constitution.

L'ouverture à d'autres membres est possible. On attend, par exemple, la candidature de la ville d'Haguenau pour 2005.

Il faut toujours garder à l'esprit que ce ne sont pas la France et l'Allemagne qui sont membres du groupement de coopération, mais que celui-ci est constitué de trois territoires!

Le Conseil ne délibère valablement que si 50% des représentants sont présents. Une décision est adoptée, quand elle réunit la majorité des suffrages exprimés. Le fait que les représentants allemands représentent à eux seuls les 2/3 des voix, si bien qu'en théorie ils peuvent décider même en l'absence des représentants français, pourrait poser problème. La pratique a cependant déjà démontré qu'il existe suffisamment d'intérêts communs pour que les aspects transfrontaliers soient toujours au premier plan (par exemple, lors de la discussion sur l'aéroport Karlsruhe-Baden-Baden en décembre 2003, tous les représentants ont reconnu celui-ci comme un atout pour l'espace PAMINA).

Le Conseil est dirigé par un président (MI) et deux vice-présidents (PA-NA).

Le Bureau comprend 6 représentants (deux par territoire).

Les missions sont assumées par 3 commissions, dont la présidence incombe respectivement à un territoire.

Commissions :

- Finances, Economie et Affaires sociales
- Aménagement du territoire et Transports
- Environnement, tourisme, Sport, Culture

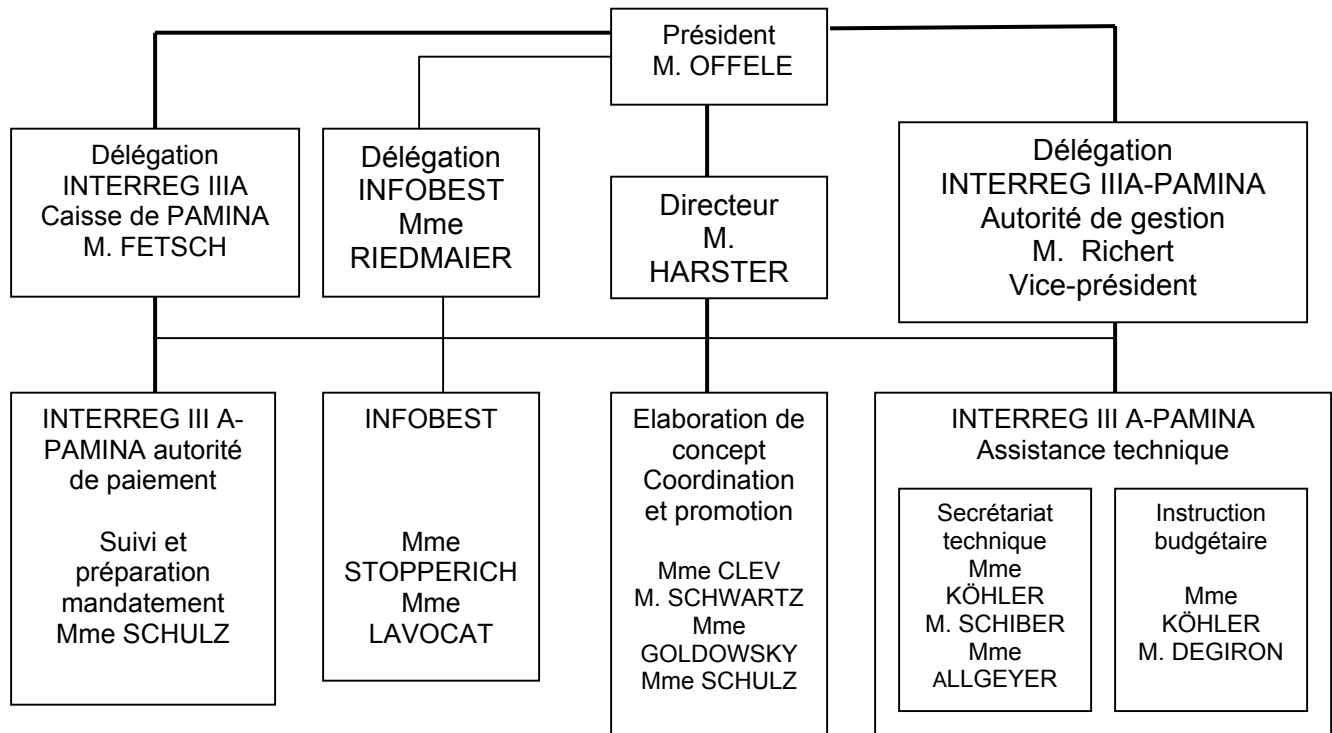
Chaque commission est composée de 6 représentants du groupement, à chaque fois deux par territoire.

Etant donné que le siège du groupement est situé en France, il a été décidé de confier la tête de l'administration à un Français. En contrepartie (et à des fins de contrôle), la présidence est allemande (provisoirement), tout comme la direction de la commission des finances.

Le REGIO PAMINA est un groupement local de coopération selon l'Accord de Karlsruhe en forme de syndicat mixte ouvert avec siège en France, auquel les dispositions des articles L5721-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales s'appliquent. Bien que celles-ci ne soient pas très longues ni détaillées, on doit tout de même observer le principe selon lequel, ce qui n'y est pas mentionné, peut tout à fait être tenté.

Le contrôle de légalité incombe à la Préfecture du Bas-Rhin. Le comptable est le payeur départemental du Bas-Rhin.

4) Organigramme de l'administration



Le groupement n'a pas encore engagé de personnel propre. Les douze employés sont mis à disposition par les membres de la partie française et de la partie allemande. Il est plus facile d'avoir des agents français bilingues, néanmoins, pour des raisons de parité, on doit faire attention à ce qu'il y ait un nombre égal d'employés allemands.

Même la direction - c'est une exigence - est binationale et biculturelle. Le président représente la culture administrative badoise, le directeur les méthodes de travail françaises – les deux doivent ensemble former une équipe transfrontalière.

Les différences entre le droit du travail français et le droit du travail allemand suscitent des problèmes : par exemple, en ce qui concerne le temps de travail hebdomadaire (35h/38,5-41h) ou bien les arrêts de travail. Etant donné qu'il n'existe aucune disposition législative à ce sujet, ces questions sont réglées par un règlement interne au groupement de coopération, adopté par le Conseil. Jusqu'ici, on est parvenu à concilier les différents besoins et exigences. Il est cependant important de régler ces questions par des principes (et aussi dans la perspective d'un futur Eurodistrict), car, par exemple, le directeur d'un syndicat mixte doit être en mesure de contrôler son personnel et ne doit pas être continuellement entravé par des règles nationales différentes.

5) Objectifs

Les objectifs et les missions du groupement de coopération sont définis dans l'article 6 des statuts.

L'objectif général (article 6, alinéa 1) est de promouvoir, soutenir, coordonner la coopération transfrontalière.

Le REGIO PAMINA, en tant que « toit » politique de la coopération PAMINA, doit travailler à la transposition et, le cas échéant, à l'exécution de projets communs ou bien assumer la maîtrise d'ouvrage de certains projets, qui tombent dans les domaines de compétence propres de ses membres.

Les objectifs secondaires (article. 6, alinéa 2) sont les suivants:

1. Elaboration de concept
2. coordination – promotion
3. INFOBEST
4. INTERREG IIIA

La fonction de coordination et de promotion se rapporte à l'ensemble de tous les projets transfrontaliers des territoires concernés, projets à travers lesquels le groupement de coopération se voit confier un rôle politique important.

En dessous des objectifs généraux, six axes d'intervention (lignes d'orientations), qui se décomposent chacun en champs d'actions, ont été déterminés, afin de définir une stratégie politique indifférenciée :

1. Renforcement du territoire PAMINA, modèle d'avenir pour l'Europe
 - Soutien de l'apprentissage de la langue du voisin
 - Mise en réseau, échange, partenariat
 - Pôle de compétences (Bâtiment à Lauterbourg – 2007)
 - Politique de communication (site Internet : www.regio-pamina.org)
2. Qualité de vie
 - Conserver des centres-villes fonctionnels et vivants
 - Constituer et développer une offre de loisirs adaptée aux besoins
3. Economie et marché du travail
 - Augmenter la transparence du marché de l'emploi transfrontalier
 - Avoir une présentation commune lors de foires et d'expositions
 - Etudier l'intérêt et la faisabilité de zones d'activités à caractère transfrontalier
4. Transport
 - Etendre l'offre en transports publics collectifs transfrontaliers
 - Améliorer l'efficacité des réseaux de communication en comblant des vides liés aux frontières
5. Culture et tourisme
 - Intensifier les liens transfrontaliers entre les domaines de la culture et du tourisme
 - S'appuyer sur la biodiversité de l'espace PAMINA dans le cadre d'un tourisme « doux »

6. Développement durable

- S'appuyer sur l'exemplarité des réalisations publiques
- Soutenir un usage durable de l'énergie de manière efficace, augmenter la part des énergies renouvelables

6) Les chantiers d'avenir

- Cohésion organisationnelle (Pôle de compétences)
- Transfert de compétences
L'Accord de Karlsruhe reste, comme l'a expliqué M. Woehrling, quelque peu limité sur ce point. Un transfert de compétences est cependant nécessaire à plus long terme. Le groupement de coopération REGIO PAMINA réfléchira sur ce sujet de manière renforcée à partir de l'automne. Les points suivants entre autres posent problème :
 - Les compétences ne sont pas réparties de la même façon dans les trois territoires, si bien qu'il est difficile de procéder à un transfert de compétences équilibré.
 - Pour les collectivités françaises au moins, il n'est pas possible de transférer à une autre instance des compétences déjà transférées.
 - Pour la partie française, c'est, du fait de la décentralisation, un moment peu propice : les collectivités auront peu envie de céder tout de suite des compétences (par exemple, dans le tourisme).
- Echange d'expérience avec les autres territoires frontaliers – échange croissant, aussi avec l'Europe de l'Est (réseau)
- Position innovante pour la nouvelle politique de cohésion européenne (2007-2013)
- Le GLCT veut aussi utiliser l'actuelle subvention d'INTERREG IIIA, pour avant tout se poser en modèle pour d'autres régions, afin que celles-ci puissent profiter de ses propres expériences.
- Il est important pour le GLCT d'être associé aux discussions sur l'Eurodistrict.

7) Bilan

Après plus d'une année d'activité (avec 3 réunions du conseil), on constate, à l'occasion d'un premier bilan, que le GLCT a jusqu'ici bien fonctionné, ce qui s'explique principalement par deux choses :

- Les représentants choisis et l'administration se connaissent depuis longtemps et se font mutuellement confiance.
- Tout est considéré et abordé sous un aspect transfrontalier et non sous des aspects nationaux.

La confiance et la concentration sur la chose commune, transfrontalière, ne sont pas prescrites par les statuts ou des lois, mais sont néanmoins des données importantes en ce qui concerne le succès de l'œuvre du groupement.

La procédure d'approbation d'un groupement local de coopération transfrontalière selon le droit français à l'exemple de REGIO PAMINA

Anne-Marie GARCIA
Préfecture du Bas-Rhin

Les services de la Préfecture du Bas-Rhin sont chargés des questions relatives à l'intercommunalité, notamment de la création de structures de coopération intercommunale et à ce titre d'instruire les dossiers relatifs à la création de structures de coopération comme les groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) prévus par l'Accord de Karlsruhe dans le cas où ceux-ci prévoient la participation au groupement d'une collectivité locale du Bas-Rhin :

- En fait, lorsqu'il s'agit d'un groupement ayant son siège dans un des pays faisant partie de l'Accord de Karlsruhe (autre que la France), le Code Général des Collectivités Locales prévoit pour le moment l'autorisation par décret en Conseil d'Etat¹. Ce décret autorise les collectivités françaises à participer à un groupement ayant son siège par exemple en Allemagne. Dans ces cas, le rôle des services de la Préfecture est d'examiner le dossier, de formuler des observations sur le projet et de le transmettre au Ministère de l'Intérieur. Le Conseil d'Etat est ensuite saisi, afin que le décret autorisant les collectivités françaises à adhérer au groupement puisse être pris.
- Lorsque le siège du groupement se situe en France, l'examen du dossier et la prise de la décision finale sont du ressort de la Préfecture. Le Ministère est dans ce cas consulté pour avis.

L'étude du dossier consiste en fait en la vérification de la conformité des dispositions de la convention de coopération et des statuts du groupement aux dispositions de l'Accord de Karlsruhe et au droit français des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'il s'agit d'un établissement dont le siège est fixé en France.

L'instruction du projet "GLCT REGIO PAMINA" par les services de la Préfecture du Département a en fait débuté début 2000 par la transmission, pour avis, par le Président du Conseil Général, d'un projet de statuts.

Ce projet a fait l'objet d'un examen attentif par les services de la Préfecture du Département, de la Région et des Sous-Préfectures concernées (Haguenau, Saverne, Wissembourg).

Deux problèmes majeurs ont été soulevés à l'occasion de l'examen de ce projet.

Le premier était lié à l'absence de projet de convention de coopération, le second, au fait que deux des futurs membres du groupement n'étaient pas visés par l'Accord de Karlsruhe.

¹ Un projet de loi tend à admettre à l'avenir l'autorisation unique du préfet, que le siège soit en France ou à l'étranger. Dans le cas d'un groupement transfrontalier dont le siège serait à l'étranger c'est le préfet de région qui serait compétent.

1) La nécessité d'une convention de coopération

Le Préfet fut destinataire du projet au début de l'année 2000.

Le problème était que seul un projet de statuts avait été transmis.

L'article 11 de l'Accord de Karlsruhe prévoit certes la création de groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), mais cette disposition doit être lue en parallèle avec les autres dispositions de l'Accord, notamment celles de l'article 3.

L'article 3 précise en effet, que les conventions de coopération que peuvent conclure les collectivités dans leurs domaines de compétences communs pour coordonner leurs décisions, réaliser et gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt local commun peuvent prévoir éventuellement la création d'organismes dotés ou non de la personnalité juridique.

Il apparaît clairement à la lecture de ces dispositions que la convention de coopération est l'acte fondateur de toute coopération et, en particulier, de la création d'organismes dotés de la personnalité juridique, comme les GLCT, ou non dotés de cette personnalité comme la communauté de travail PAMINA (convention signée le 18 avril 1997) qui a précédé le GLCT REGIO PAMINA.

La convention de coopération constitue en fait la base juridique des statuts du groupement.

La convention de coopération ayant créé la communauté de travail REGIO PAMINA ne pouvait pas servir de base à la création du GLCT dans la mesure où les partenaires n'étaient pas identiques et, surtout, parce que cette convention ne prévoyait aucunement la création d'un GLCT.

Le projet de convention de coopération transmis en décembre 2000 aux services de la Préfecture a été examiné, en parallèle évidemment avec le projet de statuts, au regard des dispositions de l'article 4 de l'Accord de Karlsruhe qui précise les règles applicables aux conventions de coopération :

- le respect des procédures et des contrôles résultant du droit interne avant la signature de la convention : décision de l'organe délibérant de la collectivité qui approuve la convention et qui autorise l'exécutif à la signer, transmission de cette décision au Préfet pour contrôle de légalité,
- la convention doit contenir une précision relative à sa durée et aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération : la convention de coopération en vue de la création du GLCT REGIO PAMINA prévoit une durée illimitée et fixe la fin de la convention à la dissolution du groupement (article 2),
- elle ne peut pas porter sur les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'Etat, ni sur les pouvoirs de police ni ceux de réglementation,
- la convention ne peut pas modifier le statut et la répartition des compétences entre les collectivités,
- la convention doit prévoir une disposition qui définit les modalités d'établissement de la responsabilité de chaque collectivité vis-à-vis des tiers (article 4),
- enfin, la convention détermine le droit applicable aux obligations qu'elle contient : le droit applicable à la convention de REGIO PAMINA est le droit français (article 3).

Sur ces points, aucune observation particulière n'a été formulée.

2) L'extension du champ d'application de l'Accord de Karlsruhe

L'accord de Karlsruhe fixe la liste des collectivités entrant dans son champ d'application.

En particulier pour l'Allemagne, il est applicable dans le Land de Bade-Wurtemberg aux communes et aux "Landkreise", et dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux "Verbandsgemeinden", aux "Landkreise", et au "Bezirksverband Pfalz", ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

Or, la convention de coopération et les statuts du GLCT Regio Pamina prévoient l'adhésion du Regionalverband Mittlerer Oberrhein et de la Planungsgemeinschaft Rheinpfalz.

Il a donc été nécessaire d'étendre le champ d'application de l'Accord de Karlsruhe.

En effet, l'accord de Karlsruhe prévoit au point 4 de son article 2 la possibilité pour les parties de décider d'étendre le champ d'application de l'Accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités ou établissements publics relevant de ces collectivités, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne.

Le droit interne du Land de Rhénanie-Palatinat prévoyait déjà que les communautés régionales de planification pouvaient agir de façon transfrontalière (Planungsgemeinschaft Rheinpfalz).

En revanche, le droit interne du Land de Bade-Wurtemberg a dû être modifié pour permettre aux groupements régionaux d'agir de façon transfrontalière.

Suite à cette modification du droit interne, le Ministre-Président du Land de Bade-Wurtemberg et le Ministre-Président du Land de Rhénanie-Palatinat ont demandé en août 2001 au Ministre Fédéral des Affaires Extérieures de bien vouloir engager une procédure d'extension du champ d'application de l'Accord.

La procédure d'extension du champ d'application de l'Accord de Karlsruhe a en fait pris la forme d'un échange de notes entre les différents gouvernements.

Il ne s'agissait pas uniquement d'obtenir l'accord de la partie française sur cette modification, mais celui de toutes les parties à l'Accord.

Une note a ainsi été adressée par les autorités allemandes aux autorités françaises en novembre 2001 afin d'obtenir leur accord.

Les autorités françaises ont donné leur accord le 7 décembre 2001, le Grand Duché du Luxembourg et le Conseil fédéral Suisse ont accepté cette extension en avril et mai 2002.

L'accord sous forme d'échange de notes a été finalement publié au journal officiel de la République française par décret du 9 janvier 2003 (Journal Officiel, JO du 16 janvier 2003). Cette publication a permis la prise de l'arrêté préfectoral portant création du groupement dès le 17 janvier 2003.

Les collectivités et établissements membres avaient en effet délibéré pendant le déroulement de la procédure d'extension du champ d'application de l'Accord de Karlsruhe afin d'adopter les statuts du groupement et d'autoriser leurs représentants à signer la convention (17 décembre 2001).

La préfecture n'intervient pas seulement lors de la création d'un GLCT mais également sur le contrôle de la légalité, au moins en partie. Il a été décidé que le contrôle de la légalité du GLCT REGIO PAMINA se fasse à la Préfecture du Bas-Rhin et non à la Sous-Préfecture de Wissembourg.

En revenant sur l'expérience de la création du GLCT REGIO PAMINA, on peut dire que l'avis des autorités de tutelle allemandes a parfois fait défaut. Ceci est essentiellement dû au mode d'organisation du contrôle administratif, qui n'est évidemment pas le même des deux côtés de la frontière.

Le groupement local de coopération transfrontalière - Etude de cas concernant l'Euro-Institut

Prof. Ewald EISENBERG

FH Kehl / Euro-Institut

1) Historique

L'Euro-Institut a été créé en 1993 sous la forme juridique d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE). Cet outil juridique de droit privé a été initialement créé pour faciliter surtout la coopération entre les entreprises et a été introduit dans le droit national par un règlement européen. Ce règlement est directement applicable mais renvoie, pour les questions qui ne sont pas fixées dans le règlement européen, au droit interne du pays où se trouve le siège du groupement. La mission du G.E.I.E. Euro-Institut était la formation et le conseil à l'intention des administrations publiques françaises et allemandes dans la région frontalière du Rhin Supérieur avec l'objectif de faciliter la coopération transfrontalière des collectivités publiques.

Les membres du GEIE étaient, du côté français, l'Etat, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, la Communauté Urbaine de Strasbourg et l'Université Robert Schuman. Du côté allemand, les membres étaient le Land de Bade-Wurtemberg, l'Ortenaukreis, la Ville de Kehl et la Fachhochschule de Kehl. L'Institut a bénéficié de subventions européennes de 1993 à 1999 dans le cadre des programmes Interreg. Depuis 2000, ce sont ses membres qui financent, à hauteur de 50% du côté français (contrat de plan Etat/Région) et de 50% du côté allemand, les frais de structure. L'Euro-Institut a recours à des financements tiers pour la réalisation des séminaires.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Karlsruhe en 1997, les porteurs de l'Euro-Institut ont exprimé le souhait de transformer la forme juridique de l'Institut d'un GEIE en un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) prévu par l'Accord de Karlsruhe. Il s'agit là d'un syndicat de collectivités publiques à vocation transfrontalière. Cette forme juridique est plus adaptée aux missions de l'Institut. En effet, l'Institut n'a pas pour but de faire des bénéfices, comme c'est le cas des entreprises privées. Il dispense des formations et des conseils en matière de coopération transfrontalière à ses membres comme annexe à leurs activités de droit public. Ainsi, il permet aux collectivités membres de mieux remplir leurs missions publiques dans un contexte transfrontalier.

Il faut ajouter que la transformation de la forme juridique de l'Institut en une entité de droit public n'était pas obligatoire parce que les collectivités publiques avaient le choix de confier les missions exercées par l'Euro-Institut à un organisme de droit privé ou de droit public. A la suite de l'évaluation de l'Euro-Institut en 1999, les porteurs de l'Euro-Institut ont néanmoins décidé de mettre un terme au GEIE et de refonder l'Euro-Institut sous la forme d'un GLCT.

2) Les défis

La transformation de l'Euro-Institut en groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) selon l'Accord de Karlsruhe a placé les responsables de l'Euro-Institut devant des défis importants. Il faut constamment innover dans la mesure où l'Euro-Institut est le premier GLCT ayant son siège en Bade-Wurtemberg, et donc hors des frontières françaises. Les expériences acquises dans cette fonction de pionnier permettront toutefois à l'avenir de mener les

procédures nécessaires à la création d'un GLCT beaucoup plus rapidement et efficacement. Ceci vaut à la fois pour les collectivités participant à un tel projet que pour les autorités de contrôle et d'autorisation.

En tant qu'accord interétatique, l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 a mis en place avec le GLCT un instrument de coopération qui s'ajoute aux différentes formes de coopération intercommunale existant déjà dans le droit interne de chaque pays concerné. Le GLCT donne à ses membres l'outil nécessaire pour gérer en commun avec des collectivités étrangères des missions publiques.

Le GLCT est une personne juridique de droit public. Il a la capacité juridique et financière. L'ensemble des missions décrites dans les statuts doivent être exécutées par l'ensemble des ses membres. Les missions qui sont prises en charge par le GLCT doivent cependant être des missions qui incombent à ses membres. Par la création d'un GLCT, on ne peut pas créer de nouvelles compétences que la collectivité membre ne possède pas. Peuvent être membres d'un GLCT les collectivités publiques et les organismes publics locaux décrits à l'article 2 de l'Accord de Karlsruhe.

Au sein du GLCT, les prises de décision incombent à l'ensemble des membres, à travers l'assemblée du groupement où siègent les représentants des membres. Dans cette assemblée, chaque membre n'a qu'un nombre limité de voix. Il peut donc être mis en minorité, comme c'est d'ailleurs le cas - à un autre niveau - des Etats membres de l'Union Européenne au sein du Conseil des ministres. Etant donné que jusqu'ici la coopération transfrontalière reposait presque entièrement sur des décisions unanimes, cela représente une grande nouveauté par rapport au passé. Les décisions unanimes mènent en général au plus petit dénominateur commun. Ceci ne doit donc plus être le cas. Il en va de même pour les financements du GLCT. Ceux-ci sont constitués - mises à part les recettes perçues au titre des prestations qu'assure le GLCT - par les contributions des membres qui sont des dépenses obligatoires. Les membres ne peuvent donc pas se dérober à leurs obligations de financer le GLCT à hauteur des montants qui ont été fixés par l'assemblée du GLCT. Pour cela, il faut une volonté de s'engager solidairement avec les autres porteurs du GLCT dans les missions transfrontalières confiées au groupement.

La création du GLCT implique que les missions fixées dans les statuts n'incombent désormais plus aux membres, mais au groupement. Cela vaut aussi bien pour les missions obligatoires que pour des missions facultatives. Il est tout-à-fait possible de créer un groupement avec des missions de nature différente. Dans la mesure où une mission a été confiée au groupement, le membre lui-même doit cesser d'assurer cette mission. Ceci implique une volonté forte de coopération transfrontalière. On peut tout au plus, au moment de la création du groupement, s'interroger sur le fait que la mission doive être confiée dans sa totalité au GLCT ou si, au contraire, certaines parties de cette mission doivent être assumées par les collectivités membres. Si un tel partage doit avoir lieu, il faut clairement le fixer dans les statuts pour éviter, plus tard, tout litige dû à des difficultés d'interprétation des statuts.

L'Accord de Karlsruhe ne règle dans ses articles 11 à 15 que les questions principales relatives au GLCT. Pour le reste, on doit se tourner vers le droit national de l'état où le groupement a son siège. Pour le Bade-Wurtemberg, c'est la loi de coopération intercommunale (Gesetz über kommunale Zusammenarbeit - GKZ) et le code communal (Gemeindeordnung - GO) ainsi que, le cas échéant, d'autres lois du Land.

Les règles et notions utilisées par l'Accord de Karlsruhe ne sont pas tout-à-fait les mêmes que celles utilisées par le droit national. Il faut donc veiller, lors de la rédaction des statuts du GLCT,

à obtenir un maximum de concordance entre les règles de l'Accord de Karlsruhe ainsi que – lorsque le siège du groupement est en Bade-Wurtemberg – avec les règles du GKZ et de la GO. Il est recommandé de se faire aider par un juriste ayant une bonne expérience du droit de coopération intercommunale. De même, des statuts modèles pour un GLCT, qui feraient la différence entre des groupements ayant leur siège en France, en Allemagne, en Suisse ou au Luxembourg, seraient très utiles pour des projets de création de GLCT futurs.

3) Les statuts et la convention de coopération transfrontalière

Les statuts du GLCT Euro-Institut du 07.02.2003 comportent 26 articles. Une convention de coopération transfrontalière a de plus été conclue entre les membres du GLCT. Cette convention se base sur l'article 3 de l'Accord de Karlsruhe et est nécessaire - du moins selon l'interprétation prédominante des articles 3 alinéa 2 et 8 alinéa 1^{er} de l'Accord de Karlsruhe¹ - pour la création d'un GLCT. La convention de coopération transfrontalière du 7.02.2003 concernant l'Euro-Institut indique les objectifs de la coopération et la forme juridique que cette coopération doit prendre.

Selon l'article 11 alinéa 1 de l'Accord de Karlsruhe ne peuvent devenir membres d'un GLCT que des communes et des organismes publics locaux². Cela impliquait pour l'Euro-Institut que trois des membres du GEIE, c'est-à-dire l'Etat français, l'université Robert Schuman et la Fachhochschule de Kehl, pour des raisons juridiques, ne pouvaient pas devenir membres du nouveau GLCT. Il fallait donc trouver avec eux une autre forme de coopération. A cet effet, le GLCT a conclu, après avoir été créé, des accords de coopération qui ne tombent pas dans le champ d'application de l'Accord de Karlsruhe. Ces accords règlent le cadre de la coopération entre l'Euro-Institut et ses partenaires. Ils sont complétés annuellement par des programmes de travail commun et des conventions financières.

Le siège de l'Euro-Institut a été fixé à Kehl, où se trouve son administration³. L'Euro-Institut fait, de plus, partie du Pôle de compétences pour les questions européennes et transfrontalières. Cela est réglé dans un accord entre les quatre instances transfrontalières qui constituent le pôle de compétences.⁴

4) Les points fondamentaux des statuts de l'Euro-Institut

Les statuts de GLCT Euro-Institut ne contiennent que le strict minimum prévu par l'Accord de Karlsruhe et la loi de coopération intercommunale (Gesetz über kommunale Zusammenarbeit – GKZ) du Bade-Wurtemberg. Toutes les autres questions ont été réglées dans un règlement intérieur qui, de ce fait, devient à côté des statuts le deuxième pilier de la structure juridique de l'Euro-Institut.

La raison de cette séparation entre statuts et règlement intérieur réside dans le fait que les statuts doivent être approuvés dans une procédure d'approbation qui, dans le cas de l'Euro-Institut, était nécessaire à la fois du côté français et du côté allemand.⁵ Il était donc important de

¹ Gutt, Gabriela, Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen, Schriftenreihe des Euro-Instituts, volume 9, Nomos, Baden-Baden, 1999, pp. 169-171

² Cf. aussi l'article 2 alinéa 5 de l'Accord de Karlsruhe.

³ L'administration de l'Institut aurait aussi pu être basée en France parce que cette question est indépendante de la question du siège juridique.

⁴ Le centre de compétences pour les questions européennes et transfrontalières est porté par les instances suivantes : Infobest Kehl/Strasbourg, Euro-Info Consommateurs e.V., Secrétariat de la Conférence du Rhin Supérieur et Euro-Institut.

⁵ Voir à ce titre les explications du point 6)

ne mettre dans les statuts que le strict minimum. Les éléments d'organisation sont réservés au règlement intérieur qui peut, par ailleurs, être modifié beaucoup plus facilement que les statuts.

Les questions suivantes ont dû être réglées dans les statuts :

a) Durée du groupement

Compte tenu du caractère pilote de l'Euro-Institut, les futurs membres étaient d'avis de ne pas convenir d'une durée illimitée, mais de limiter l'existence du GLCT à 6 ans, correspondant aussi à la durée du contrat de plan Etat-Région, avec un prolongement automatique d'une deuxième période de 6 ans si aucun des membres ne s'y oppose. Après cette période, il faudra convenir d'une nouvelle durée.

b) Objet du groupement

Comme indiqué ci-dessus, l'objet du groupement doit être du ressort des membres. Or, la formation continue et le conseil des collectivités publiques pour les problèmes de coopération transfrontalière et européenne n'est pas une mission communale typique. Mais cet objet est une annexe aux différentes missions publiques des collectivités territoriales qui, lorsqu'elles sont situées à proximité d'une frontière, doivent remplir leurs missions souvent en concertation et coopération avec les collectivités publiques de l'autre côté de la frontière. Ceci est aussi dans l'intérêt de leurs habitants. L'objet du GLCT Euro-Institut fait donc partie des missions publiques des collectivités locales.

c) Les membres du groupement

Ce sont en premier lieu les collectivités communales qui peuvent devenir membres d'un GLCT. Dans le cas de l'Euro-Institut, il s'agit du côté allemand de la Ville de Kehl et de l'Ortenaukreis. Du côté français, les membres sont les collectivités territoriales suivantes : la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin et la Communauté Urbaine de Strasbourg. D'autres communes ou d'autres collectivités territoriales ou organismes locaux peuvent évidemment adhérer au groupement⁶.

Selon l'article 2 alinéa 2 de l'Accord de Karlsruhe, un Land peut aussi devenir membre d'un GLCT⁷. Dans le cas de l'Euro-Institut, on a fait usage de cette clause pour permettre au Land de Bade-Wurtemberg, qui a pour mission de soutenir les communes dans l'accomplissement de leurs tâches, de devenir membre de l'Euro-Institut. L'Etat français, l'Université Robert Schuman et la Fachhochschule Kehl, qui étaient membres du GEIE, ne pouvaient par contre pas devenir membres du GLCT⁸.

d) La zone géographique concernée

L'article 12 alinéa 2 n° 3 de l'Accord de Karlsruhe oblige les rédacteurs des statuts d'un GLCT à indiquer la zone géographique concernée. Dans le cas de l'Euro-Institut, il était difficile de délimiter exactement cette zone. Car les limites géographiques de certaines collectivités membres de l'Euro-Institut, comme par exemple le Land de Bade-Wurtemberg ou la Région Alsace, ne se limitent pas aux communes frontalières. Il a donc été décidé que

⁶ Les statuts du GLCT prévoient expressément cette possibilité ainsi que l'adhésion de collectivités suisses.

⁷ cf. Gutt, Gabriela, op. cit., p. 282.

⁸ Cf. supra 3) « Statuts »

la zone géographique concernée était la zone couverte par toutes les collectivités membres du GLCT.

e) Assemblée des membres

L'assemblée est l'organe de décision principal du GLCT. Chaque membre dispose d'au moins un siège dans l'assemblée. Selon les dispositions applicables de l'Accord de Karlsruhe et du GKZ, chaque membre peut avoir un nombre déterminé de voix⁹. Dans le cas de l'Euro-Institut, on a fait usage de cette clause pour répartir 100 voix sur les collectivités membres du groupement. Il n'était pas facile d'obtenir l'équité dans la répartition des voix au sein de l'assemblée des membres. Le caractère franco-allemand de l'institut imposait une répartition des voix de 50% pour la partie allemande et de 50% pour la partie française. Cette question était indépendante des montants exacts des contributions de chaque partie. Mais, à l'intérieur du contingent des voix allemandes et françaises, on a veillé à attribuer le nombre de voix aux différentes collectivités membres en fonction de leur contribution financière au groupement. Il fallait aussi veiller à ce que les collectivités locales dans leur ensemble aient la majorité des voix puisqu'il s'agit d'un groupement à caractère régional et communal. Le Land de Bade-Wurtemberg, par contre, n'a qu'une minorité de voix même si cette minorité est importante. L'assemblée des membres prend ses décisions à la majorité des voix exprimées. Il était important de déterminer un quorum de voix nécessaires pour la prise d'une décision et le nombre de voix nécessaires pour bloquer une décision. Un changement de statuts requiert une majorité des deux tiers.

Le GLCT Euro-Institut n'a pas de commission ou de bureau. Par contre, on a installé par le biais du règlement intérieur un groupe de travail sans pouvoir de décision. Ce groupe de travail offre la possibilité de discuter sans formalités les questions du développement de l'Institut. Il est possible d'inviter aux réunions de ce groupe de travail les collectivités et organismes qui, pour des raisons juridiques, ne pouvaient pas devenir membres du GLCT. A côté de cela, on a aussi créé un conseil scientifique et pédagogique à titre consultatif qui regroupe en particulier les directeurs des ressources humaines et les responsables de formation des administrations membres de l'Euro-Institut et qui conseille en matière d'orientation en formation. Les séances de l'assemblée de l'Euro-Institut sont – à l'exception des cas énumérés dans l'article 35 du code communal du Bade-Wurtemberg – publiques. Ce principe de publicité a été consacré par les statuts du GLCT.

f) Le président

Le président préside l'assemblée et exécute les décisions de l'assemblée. Il fallait que la présidence soit adaptée au caractère franco-allemand de l'Institut. C'est la raison pour laquelle on a prévu une présidence alternée tous les trois ans. Le vice-président doit avoir obligatoirement une autre nationalité que le président.

g) Financement

Selon l'article 14 aliéna 1 de l'Accord de Karlsruhe, le GLCT est financé par les contributions de ses membres, pour lesquels ce sont des dépenses obligatoires. Le GLCT peut également percevoir des recettes pour des prestations de service.

Le groupement local de coopération transfrontalière a la possibilité de recourir à l'emprunt. Celui-ci ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet, selon l'article 14

⁹ Voir article 13 alinéas 1 et 2 de l'Accord de Karlsruhe et l'article 13 GKZ.

alinéa 3 de l'Accord de Karlsruhe, d'un accord de tous les membres¹⁰. L'Euro-Institut n'y a jusqu'à présent pas eu recours.

Les contributions des membres sont destinées à couvrir toutes les dépenses pour lesquelles le GLCT ne dispose pas d'autres recettes. Il est important de fixer dans les statuts la clé de répartition des contributions que chaque membre doit verser. Le montant exact des contributions, par contre, est à fixer dans le budget annuel. A cet effet, l'article 19 GKZ (Loi de coopération intercommunale) dit que les contributions sont à répartir de façon équitable entre les membres.

La question du financement était très difficile à résoudre, car certaines des collectivités membres voulaient limiter de prime abord leur contribution à un montant limité. Ceci n'est juridiquement pas possible car, selon les dispositions de l'Accord de Karlsruhe et du GKZ, c'est l'assemblée du groupement qui détermine les contributions annuelles.

Pour répondre à la demande de futurs membres qui voudraient absolument limiter leur engagement financier, on a décidé, dans les statuts, que le montant des contributions annuelles des membres serait fixé dans les statuts. Seulement en cas de dépassement du budget ainsi fixé, l'assemblée du groupement votera une augmentation des contributions des membres, selon une clé de répartition qui a été fixée dans les statuts.

h) Le personnel

C'est le droit de l'Etat où se trouve le siège du GLCT qui détermine le statut du personnel du groupement¹¹. Selon l'article 17 alinéa 1 GKZ du Bade-Wurtemberg, le groupement peut recruter du personnel propre sous contrat de travail de droit privé. Puisque le GLCT n'est pas membre de la fédération des employés publics, il n'est pas tenu d'appliquer la convention collective convenue entre les collectivités publiques et les syndicats de la fonction publique (Bundesangestellten-Tarifvertrag – BAT). Mais il peut appliquer le BAT s'il le juge opportun.

Le GLCT a le droit d'employer des fonctionnaires de droit public. Ceci doit être réglé par les statuts. Dans le cas de l'Euro-Institut, il a été décidé de ne pas faire usage de cette possibilité.

Le GLCT peut aussi bénéficier de la mise à disposition de personnel par les collectivités membres du GLCT. Les statuts de l'Euro-Institut et le règlement intérieur ont confirmé ce principe.

En cas de mise à disposition de personnel, les personnes mises à disposition remplissent leurs tâches sous la direction du président du GLCT. Elles restent légalement rattachées à leur administration d'origine, mais sont sous l'autorité du président du GLCT.

i) Directeur

Ni l'Accord de Karlsruhe, ni le GKZ ne prévoient un gérant ou directeur du groupement. Toutefois, la nomination d'un directeur, compétent pour gérer l'administration sous la responsabilité du président est généralement admise. Cette solution est très pratique. Elle a été fixée par le règlement intérieur de l'Institut. Les modalités de recrutement du directeur et de son adjoint ainsi que leurs compétences sont réglées dans le règlement intérieur. Néanmoins, le directeur et son adjoint restent soumis aux directives et au contrôle du président du groupement.

¹⁰ En outre, il faut respecter les dispositions de l'art. 18 GKZ et de l'art. 87 du Code des communes du Bade-Wurtemberg ; cf. Gutt, G., précité pp. 315-316.

¹¹ Cf. Autexier Christian, Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen und Verfahrensweisen, Rechtsgutachten 1993, p. 148 (non publié); Gutt, G., op. cit., p. 292.

j) Règles budgétaires et comptables

Le GLCT remplit des missions publiques à la place de ses membres. Selon le droit du Bade-Wurtemberg, il peut, à cet effet, même créer une régie ou une entreprise. Dans ce cas, l'activité économique du groupement est régie par les mêmes règles que l'activité économique des communes. Dans le cas où le groupement exerce une activité économique, les statuts peuvent prévoir, selon l'article 20 GKZ, que le droit des régies communales s'applique. Dans le cas de l'Euro-Institut, il a été décidé de ne pas faire usage de cette possibilité. Il en résulte que ce ne sont pas les règles budgétaires et comptables du droit privé mais celles du droit public qui sont applicables. Mais cette question est en évolution, car on réfléchit actuellement en Bade-Wurtemberg à la possibilité d'introduire à l'avenir, même pour les communes, les règles budgétaires et comptables du droit privé.

k) Dissolution et retrait unilatéral

Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision de ses membres. Lorsqu'un membre veut se retirer unilatéralement, il doit invoquer une raison importante qui ne lui permet pas de rester dans le groupement. Cette demande doit être faite par écrit.

La liquidation du groupement est réglée par le droit du Bade-Wurtemberg.

5) Contrôle

Puisque l'Accord de Karlsruhe reste muet sur la question de savoir qui exerce le contrôle sur un GLCT, c'est le droit interne de l'Etat où se trouve le siège du groupement qui s'applique¹². Dans le cas de l'Euro-Institut, l'autorité de contrôle est, selon l'article 28 alinéa 2 n°3 GKZ, le Ministère de l'Intérieur du Land de Bade-Wurtemberg parce que le Land fait partie des membres de l'Euro-Institut. Mais le Ministère peut déléguer la mission de contrôle à une autre autorité. Le Ministère de l'Intérieur a fait usage de cette clause et a confié le contrôle sur l'Euro-Institut au Regierungspräsidium de Fribourg en Brisgau.

Le groupement jouit, selon l'article 71 alinéa 1 de la Constitution du Bade-Wurtemberg, de l'autonomie de gestion. Le contrôle est donc seulement limité à un contrôle de légalité des actes des organes du groupement. Les décisions de ces organes, comme notamment le budget annuel, doivent être portées à la connaissance de l'autorité de contrôle. Les décisions du groupement, qui interviennent sous forme de règlement (Satzung), doivent en plus être publiées (article 5 alinéa 2 GKZ ; article 4 alinéa 3 Gemeindeordnung Baden-Württemberg, article 1 alinéa 1 Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung).

Le groupement établit à la fin de l'année un bilan et un compte de résultats qui doivent être certifiés selon l'article 14 alinéa 2 de l'Accord de Karlsruhe par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui constituent le GLCT. Il ne faut donc plus qu'un seul contrôleur aux comptes. L'Euro-Institut a opté pour un bureau d'experts-comptables franco-allemand indépendant qui contrôle les comptes de l'Institut. Ce contrôle se substitue au contrôle budgétaire local (örtliche Prüfung) qui doit être effectué annuellement pour les communes au Bade-Wurtemberg selon l'article 18 GKZ et l'article 109 du code des communes.

¹² Cf. Gutt, G., précité, p. 265.

A part cela, le GLCT est soumis selon l'article 113 du code communal du Bade-Wurtemberg au contrôle supra-local (überörtliche Prüfung)¹³. Ce contrôle est effectué tous les 3 à 4 ans par la cour des comptes des collectivités locales du Land (Gemeindeprüfungsanstalt – GPA) pour le compte de l'autorité de contrôle, ici le Regierungspräsidium de Fribourg en Brisgau. Le contrôle par la GPA prend en compte les résultats du contrôle local par les experts indépendants. A l'Euro-Institut, on a fait l'expérience qu'il est très utile de prendre contact, dès le début, avec l'autorité de contrôle et la GPA pour connaître les modalités de ce contrôle et de s'y préparer.

6) Procédure d'autorisation

La procédure d'autorisation des statuts de l'Euro-Institut a demandé beaucoup de temps et de patience. La raison principale de cette longueur résidait dans le fait que l'Euro-Institut a été le premier GLCT ayant son siège au Bade-Wurtemberg. A la fois les collectivités membres et les autorités de contrôle du côté allemand et du côté français ne savaient pas encore comment mener à bien une telle procédure. Il est certain qu'à l'avenir, les expériences acquises par l'Euro-Institut pourront servir de modèle pour accélérer et simplifier les procédures. La procédure était encore plus compliquée parce que le siège du groupement était en dehors du territoire français. Cela implique, selon le droit français applicable, que les collectivités françaises qui veulent devenir membres d'un tel GLCT doivent d'abord obtenir une autorisation de l'Etat. Actuellement, cette autorisation est octroyée par un décret en Conseil d'Etat, qui a fait l'objet d'une instruction préalable par la Direction Générale des Collectivités Locales. Dans le cadre des réformes en préparation, il est question de déléguer cette autorisation désormais au préfet de région, ce qui simplifierait beaucoup la procédure. Les collectivités allemandes qui veulent devenir membres d'un GLCT n'ont pas besoin d'une telle autorisation¹⁴. Par contre, les statuts du GLCT doivent, lorsque celui-ci a son siège au Bade-Wurtemberg, être autorisés selon l'article 7 du GKZ par l'autorité de contrôle. Cette autorité de contrôle était le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg. L'Euro-Institut a donc consulté et associé aux travaux, et ce dès le début de la procédure, le Ministère de l'Intérieur ainsi que le Regierungspräsidium de Fribourg en Brisgau pour veiller à ce que la rédaction des statuts corresponde aux exigences légales imposées par les autorités qui doivent donner leur accord. Cette façon de procéder présente beaucoup d'avantages. Il est même souhaitable qu'à l'avenir, les autorités de contrôle du côté allemand et du côté français se concertent – avec la participation des futurs membres du GLCT – pour mener les procédures de contrôle du côté allemand et du côté français en parallèle et, par là même, accélérer le processus. La coopération des autorités de contrôle est en plus prévue par l'article 8 alinéa 3 de l'Accord de Karlsruhe¹⁵.

Les différentes étapes de l'ensemble de la procédure dont l'Euro-Institut a fait l'objet, depuis la décision politique de créer un GLCT jusqu'à sa mise en place, sont schématisées dans le tableau suivant.

¹³ cf. Gutt, Gabriela, op. cit., page 315

¹⁴ cf. Gutt, Gabriela, op. cit., page 264

¹⁵ cf. Gutt, Gabriela, op. cit., p. 265

Schéma n° 1

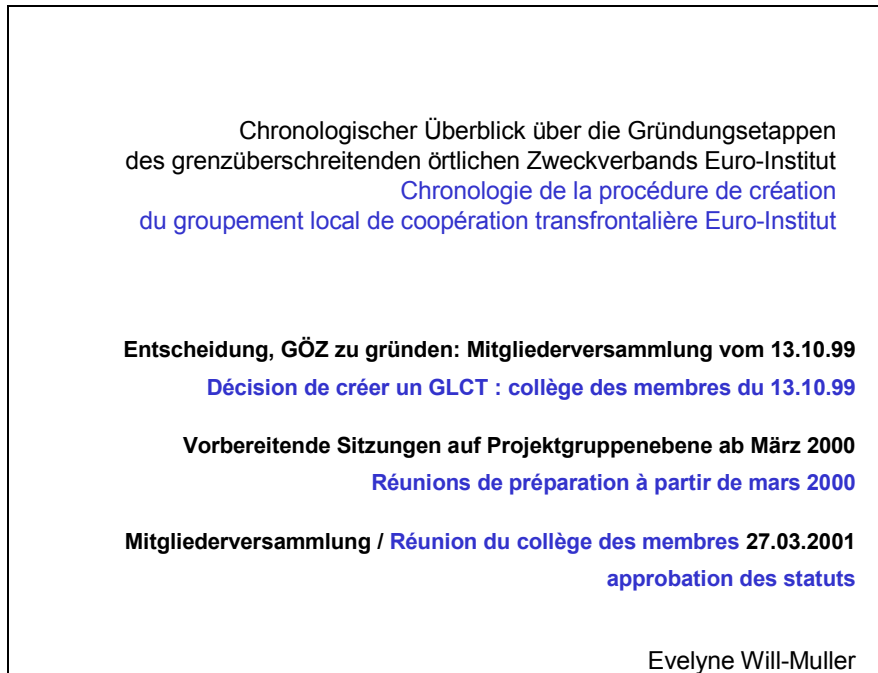


Schéma n° 2

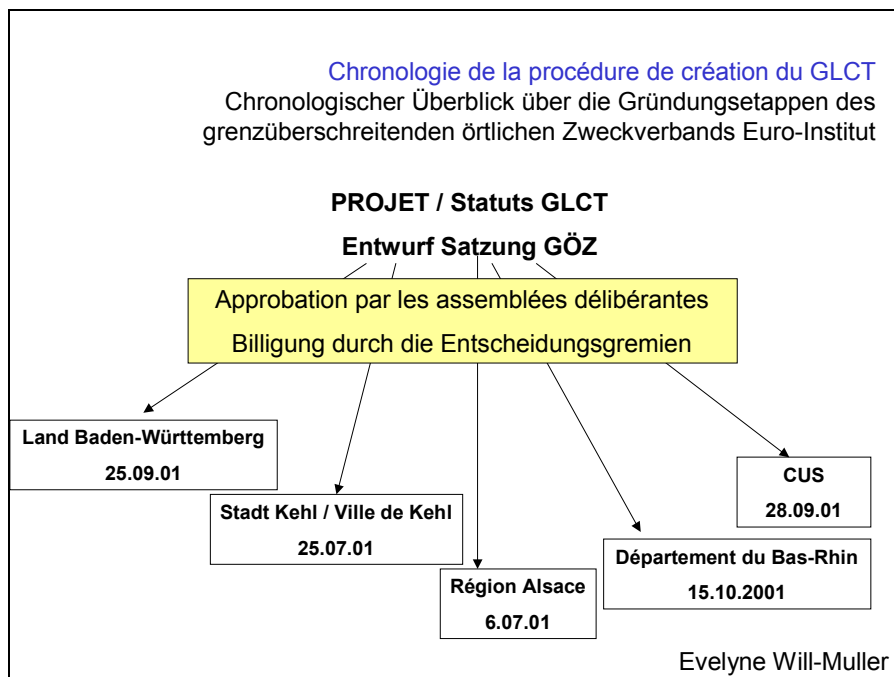


Schéma n° 3

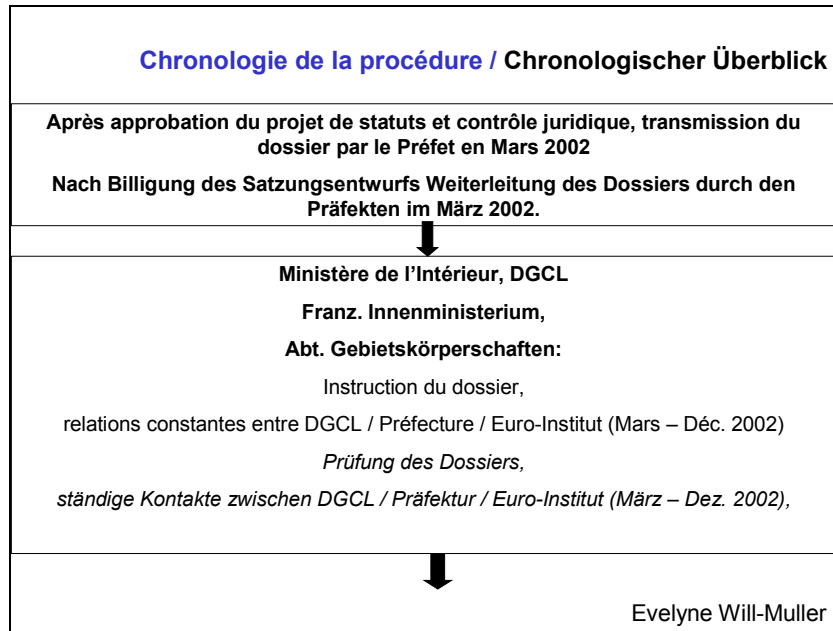
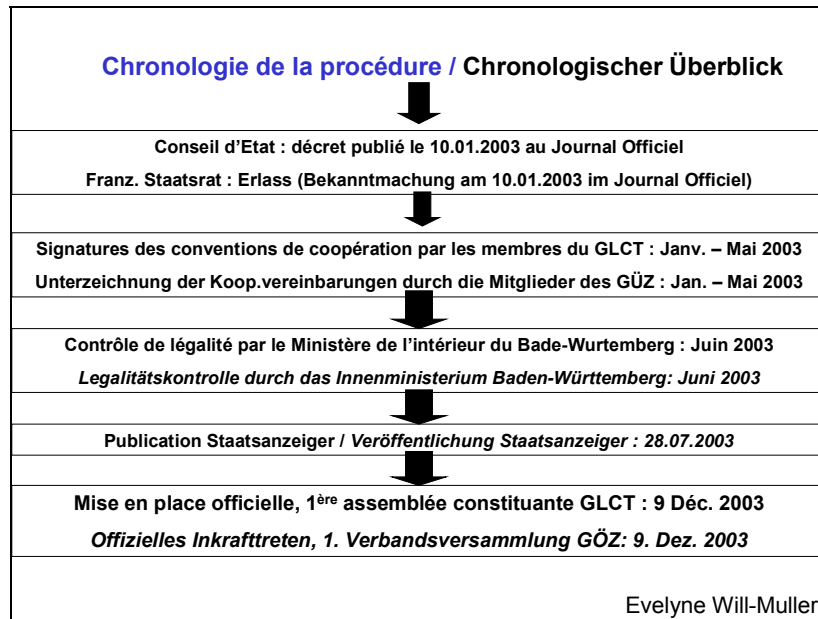


Schéma n° 4



Conditions préalables à l'approbation d'un groupement local de coopération transfrontalière selon un droit allemand (Bade-Wurtemberg) à l'exemple de l'Euro-Institut

Rudolf CORNILS

INTRODUCTION

Le Regierungspräsidium de Freiburg, qui est devenu l'autorité de contrôle compétente pour l'Euro-Institut après la création du GLCT, dispose d'une large expérience en matière de contrôle de groupements de coopération : 50 groupements de coopération sont soumis à son contrôle direct. En ce qui concerne l'Euro-Institut, il s'agit à ce jour du seul GLCT ayant son siège dans le Regierungsbezirk de Freiburg et d'ailleurs du seul en Bade-Wurtemberg.

Ceci explique que les expériences pratiques des autorités de contrôle du Bade-Wurtemberg en matière de GLCT soient limitées. L'appréciation juridique de certains points n'est pas encore achevée.

En outre, par rapport à ses missions, l'Euro-Institut n'est certainement pas un cas typique de GLCT. Néanmoins, il peut servir d'exemple pour illustrer certains aspects généraux relatifs à l'autorisation de création d'un GLCT.

1) Bases juridiques pour l'autorisation de création et autorité de contrôle compétente

Les statuts de l'Euro-Institut ont été approuvés en juillet 2003 par le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg.

En principe, le droit national du pays dans lequel se trouve le siège n'est pas remplacé par l'Accord de Karlsruhe, mais en complète les dispositions. En ce qui concerne l'Euro-Institut, la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg (Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg = GKZ) est donc applicable.

Selon l'article 7 de la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, les statuts d'un groupement de coopération nécessitent l'approbation par l'autorité de contrôle. L'adhésion de chaque collectivité territoriale à un groupement de coopération, elle, ne requiert pas d'approbation.

En Bade-Wurtemberg, les autorités de contrôle sont les Landratsämter, les Regierungspräsidien et le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg, donc exclusivement des administrations du Land ; l'administration fédérale n'est pas compétente en la matière. Dans le cas de l'Euro-Institut, c'est le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg qui devait donner son autorisation, étant donné que le Land de Bade-Wurtemberg devait aussi devenir membre du groupement de coopération. Après la création du groupement, le Regierungspräsidium de Freiburg a été nommé autorité de contrôle compétente ; depuis, il est en charge du contrôle permanent de l'Euro-Institut.

2) Conditions requises pour l'approbation

Selon l'article 7 de la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg susmentionnée, les statuts du groupement doivent être approuvés si la composition du groupement ainsi que les statuts sont en conformité avec les dispositions juridiques. Le droit à l'approbation est revendicable (c'est pourquoi elle peut être, en principe, déléguée à un niveau inférieur). La question de savoir si la création d'un groupement de coopération est légale relève essentiellement du contenu de ses statuts.

3) Exigences quant au contenu des statuts

L'Accord de Karlsruhe ainsi que la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg requièrent que les statuts contiennent un minimum de règles ; la liste de ces règles est plus exhaustive dans les Accords de Karlsruhe. La Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg contient des règles plus détaillées.

a) Les membres du groupement

Les six membres de l'Euro-Institut (trois collectivités du Bade-Wurtemberg auxquelles s'ajoutent la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, la CUS et le Land de Bade-Wurtemberg) font sans aucun doute partie des collectivités qui peuvent créer un groupement de coopération selon l'Accord de Karlsruhe.

Dans un premier temps, l'Université Robert Schuman de Strasbourg et la Fachhochschule Kehl, Hochschule für öffentliche Verwaltung, avaient été prévues comme membres du groupement de coopération. Selon l'Accord de Karlsruhe, au minimum la Fachhochschule ne fait pas partie des institutions susceptibles de pouvoir créer un groupement de coopération. Cependant, selon la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, en dehors des communes qui sont, elles, les membres indispensables d'un groupement de coopération en Bade-Wurtemberg, d'autres personnes morales de droit public et même de droit privé peuvent devenir membres d'un groupement de coopération. Ces différents règlements soulèvent la question de savoir si l'Accord de Karlsruhe fixe de façon définitive la liste des membres potentiels d'un GLCT. D'après l'interprétation actuelle de l'administration du Land, ce n'est pas forcément le cas ; les régies et établissements publics locaux, au moins, devraient pouvoir devenir membres d'un GLCT. Il sera toutefois nécessaire de revoir cette conception. Cependant, la Fachhochschule Kehl, Hochschule für öffentliche Verwaltung, n'a pas pu, en tant qu'établissement dépendant du Land de Bade-Wurtemberg, devenir membre du groupement. C'est pourquoi, le groupement de coopération Euro-Institut a conclu des accords bilatéraux avec la Fachhochschule de Kehl et l'Université Robert Schuman qui, toutefois, n'ont pas pu recevoir le statut de conventions de coopération au sens de l'Accord de Karlsruhe.

b) Objet et missions du groupement

Selon ses statuts, l'objet de l'Euro-Institut est la promotion de la coopération transfrontalière par la formation continue appliquée des agents et élus des organismes publics ; il assure aussi des fonctions de conseil ainsi que celles d'un centre de ressources pour la coopération transfrontalière.

D'après l'Accord de Karlsruhe, il est possible de créer des GLCT qui assureraient des missions et des prestations pour tous les membres. Le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg a

considéré que la mission du GLCT Euro-Institut, en ce qui concerne son activité principale, est compatible avec l'Accord de Karlsruhe. D'après l'avis du ministère, il s'agit de tâches communales, conformément aux dispositions sur les groupements de coopération de la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg. Lors de la création d'un GLCT, toujours selon l'avis du ministère, on peut considérer que, d'après l'Accord de Karlsruhe, il suffit que la prise en charge par le groupement des missions considérées présente un intérêt. En outre, il ne serait pas obligatoire que les membres du GLCT s'abstiennent de toute activité dans le domaine des missions du groupement, comme ce serait le cas pour un groupement de coopération national, en raison du transfert de compétences.

C'est pour des raisons fiscales que les statuts du groupement Euro-Institut stipulent qu'il poursuit exclusivement des activités à but non lucratif. Par principe, en Allemagne, les collectivités de droit public ne sont imposables que dans le cas où il s'agit d'établissements à but lucratif. Cette obligation statutaire à une activité à but non lucratif peut engendrer des avantages fiscaux.

c) Organes et personnel

L'Euro-Institut s'est limité aux organes prévus par l'Accord de Karlsruhe, c'est-à-dire l'assemblée du groupement, le président et son vice-président. L'instauration d'un comité directeur à plusieurs personnes ou d'une direction qui aurait une position d'organe du groupement ne serait pas possible selon la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg.

d) Comptabilité et financement

Dans ses statuts, le groupement Euro-Institut a décidé d'appliquer le droit budgétaire local et non pas les règles applicables aux régies et établissements publics locaux. Depuis, s'est posée la question de savoir si la décision prise était la plus avantageuse pour le groupement. On recherche actuellement une solution pragmatique.

En ce qui concerne le financement du groupement de coopération, les statuts fixent les contributions financières annuelles des membres. En outre, les statuts contiennent une clé de répartition selon laquelle les membres doivent verser une contribution proportionnelle en cas de besoins supplémentaires du groupement. Cela est imposé par la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, car le groupement a une responsabilité illimitée envers les tiers, et la responsabilité ne doit pas être limitée au capital du groupement, qui serait uniquement constitué par les contributions fixes des membres. Pour cette raison, il est prévu, selon la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, de stipuler dans les statuts les clés de répartition des contributions.

e) Modifications des statuts, en particulier changement de membres

Par principe, les décisions concernant les modifications des statuts doivent être prises à l'unanimité. Cela vaut plus particulièrement quand il s'agit de l'adhésion de nouveaux membres ou du retrait de membres actuels. D'après la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, de telles modifications doivent être régies par les statuts. La Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg impose expressément l'unanimité pour les modifications de statuts; elle n'est toutefois pas obligatoire pour toutes les décisions de l'assemblée des membres.

f) Publications

Selon la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, la forme des publications doit être réglée dans les statuts. Sont à publier, en particulier, les modifications des statuts du groupement, y compris la prolongation de la durée convenue du groupement ainsi que, annuellement, le budget. En outre, les statuts prévoient une publication pour l'annonce des assemblées du groupement qui sont, par principe, publiques. Selon la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, l'annonce « selon les usages locaux » aurait été suffisante.

g) Dissolution du groupement

Le GLCT Euro-Institut est créé pour une période déterminée, jusqu'au 31.12.2006. Il est prolongé pour une période supplémentaire de six ans si aucun membre n'a demandé la cessation du groupement à l'échéance. L'Accord de Karlsruhe prévoit qu'un GLCT est créé pour une période déterminée; de même, dans la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, un groupement de coopération à durée déterminée n'est pas exclu.

En ce qui concerne la dissolution du groupement, les statuts contiennent une disposition de la Loi sur la coopération intercommunale en Bade-Wurtemberg, selon laquelle le groupement de coopération subsiste, après la dissolution, aussi longtemps que la procédure de la liquidation le requiert. Les membres sont responsables des dettes restantes conformément aux répartitions définies. Ce règlement a fait ses preuves dans la pratique des groupements de coopération.

4) Adoption en bonne et due forme des statuts

L'approbation des statuts d'un groupement présuppose que ceux-ci aient été adoptés en bonne et due forme. C'est pour cette raison que l'autorité de contrôle examine en particulier que l'adhésion des membres ait bien été décidée par leurs organes compétents conformément à la réglementation. A cet effet, la présentation desdites décisions sera exigée. Quant aux communes étrangères qui souhaitent devenir membres d'un GLCT, l'autorité de contrôle allemande devra également examiner que l'adhésion d'une collectivité étrangère a eu lieu conformément à son droit national et, en particulier, qu'elle ne nécessite pas une autorisation supplémentaire. C'est pour cette raison que nous proposons que l'autorité d'approbation demande, en vue d'une vérification de l'adhésion de communes étrangères au groupement, aux organes de contrôle de l'autre pays, s'il existe quelque réserve que ce soit quant à l'adhésion de la collectivité. Inversement, si une autorité de contrôle étrangère traite l'adhésion d'une collectivité allemande à un GLCT ayant son siège dans son pays, elle devrait également demander son avis à l'autorité allemande. Une telle consultation n'est pas expressément prévue dans l'Accord de Karlsruhe, mais est certainement conforme à son esprit.