



Droit opérationnel transfrontalier

Champ d'application de la Convention-Cadre de Madrid aux frontières françaises

La Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980 est l'acte fondateur du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe. Elle a été rédigée à l'initiative du Conseil de l'Europe, organisation internationale sans lien avec les instances de l'Union Européenne.

La France et les Etats limitrophes sont membres de cette organisation. Ils ont ratifié cette convention internationale, à l'exception du Royaume Uni, et de l'Andorre. Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de cette convention, toute action visant à développer les rapports de voisinage entre des collectivités ou autorités territoriales situées de part et d'autres de la frontière. Les Etats signataires reconnaissent le droit de ces collectivités et autorités à coopérer dans leur domaine commun de compétences en se concertant et en signant des conventions de coopération transfrontalière.

Cette convention ne comprend toutefois pas de dispositions opérationnelles. Les Etats signataires s'engagent faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière (article I).

La France a subordonné son application à la conclusion d'accords avec les Etats riverains jusqu'en 1994. Sur la base de cette convention, quatre accords de ce type ont été négociés par la France entre 1993 et 2002 (Cf. cartes suivantes). Parallèlement, le Conseil de l'Europe a ouvert en novembre 1995 à la signature de ses membres un premier protocole additionnel à vocation opérationnelle et dédié à la coopération transfrontalière. En septembre 2006, ce protocole était entré en vigueur en France, en Allemagne, en Suisse et au Luxembourg, soit sur le territoire de l'Accord de Karlsruhe (Cf. ci-après). La ratification est en cours en Belgique et en Italie.

Ce protocole prévoit la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière autonomes, dotés de la personnalité juridique, selon deux modèles définis aux articles 4 et 5 du protocole et correspondant aux deux conceptions de la coopération transfrontalière

mise en œuvre en Europe. Avant de ratifier ce protocole, chaque Etat doit choisir s'il applique un seul article ou les deux articles.

L'article 4 prévoit la création de structure dont la personnalité juridique et les actes sont définis par la loi du lieu du siège. L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités et autorités membres, auxquels il ne se substitue pas. C'est la conception retenue par la France. L'article 5 propose la création d'un organisme de droit public dont les actes ont, dans chaque Etat, la même valeur et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités et autorités membres. Actuellement, seul le Luxembourg a choisi d'appliquer cet article.

A l'échelle des frontières françaises, ces dispositions concernent la coopération au travers des frontières terrestres et maritimes. Du point de vue du droit français, elles s'appliquent aux actions de coopération transfrontalière que des collectivités territoriales françaises (région, département et communes) ou leurs groupements (EPCI), mènent conjointement avec des collectivités territoriales étrangères ou leurs groupements appartenant à des Etats limitrophes.

Les collectivités territoriales étrangères sont «les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat.» (Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée). Il s'agit des régions belges et italiennes, des Länder allemands, des cantons suisses, des communautés autonomes espagnoles et de leurs subdivisions administratives (provinces belges, italiennes et espagnoles, Landkreise, communes...).

Le Conseil de l'Europe a également ouvert à la signature en mai 1998 un protocole n°2 pour la coopération entre autorités territoriales non contiguës.