



25 octobre 2019

### Contexte

**Contact MOT :**  
Petia TZVETANOVA  
Responsable de l'expertise juridique  
+33 (0)1 55 80 56 92

La Communauté d'Agglomération Ardenne Métropole s'est adressée à la MOT avec une demande d'analyse comparative des outils juridiques disponibles entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, issus du droit européen et du droit français interne, susceptibles de porter un réseau transfrontalier associant des villes de la Meuse.

Cette demande s'inscrit dans la démarche générale initiée par Ardenne Métropole **de créer un réseau transfrontalier de maires des villes situées au bord de la Meuse. Ce réseau regroupera les élus et Maires des villes baignées par la Meuse (Français, Belges et Néerlandais) ou de ses affluents et aura pour but d'expérimenter ce fleuve (le comprendre et le connaître), de l'aimer et de le respecter en prenant soin de lui. Enfin, le but de ce réseau sera de pouvoir améliorer la qualité de l'eau du fleuve pour parvenir, à terme, à s'y baigner puis à la boire. Ce réseau pourra travailler sur différents sujets de coopération (développement, tourisme, environnement, culture, etc.).**

Ce réseau transfrontalier serait donc construit autour de 3 pays, la France, la Belgique et les Pays-Bas, ainsi que la Fédération « Drinkable Rivers », déjà engagée dans une étude citoyenne sur la qualité de l'eau portant sur toute la longueur de la Meuse comme sujet d'expérimentation.

Afin de lancer ce réseau transfrontalier et afin de s'informer et de s'inspirer pour sa structuration juridique, Ardenne Métropole a formulé la présente demande d'état des lieux d'exemples de structures juridiques existantes, mises en place pour répondre aux problématiques liées à une gestion transfrontalière d'un fleuve en Europe.

C'est précisément Ardenne Métropole qui au travers de sa direction du cycle de l'eau et de l'environnement, portera cette création de réseau avec la Fondation « Drinkable rivers ».

### La gestion transfrontalière des fleuves répond à des caractéristiques propres

La gouvernance d'un fleuve dans un contexte transfrontalier implique les acteurs à différents niveaux, mondial/ international, national,

régional, et les usagers locaux dont chacun dispose de sa propre politique d'allocation et de réglementation de la gestion des ressources (naturelles, économiques et sociales) et implique de ce fait largement des **institutions formelles et informelles** en parallèle.

Faciliter les actions de ces acteurs et leur contribution à la gestion intégrée d'un fleuve transfrontalier dépend d'une variété de circonstances et souvent des situations politiques, juridiques, administratives et réglementaires complexes, car mutuellement méconnues. Compte tenu du contexte, le potentiel de demandes concurrentes voire de conflits sur une ressource partagée peut aussi surgir. Assurer une bonne gouvernance de l'eau qui favorise les **approches de coopération et de consultation** est alors un défi.

La gouvernance de l'eau dans un contexte transfrontalier requiert un véritable engagement d'un grand nombre d'acteurs au travers de **mécanismes opérationnels et fonctionnels, formels et informels, souvent à plusieurs échelles en fonction du degré des différents engagements, mais il n'existe pas de formule unique s'appliquant à toutes les situations.**

## Etapas pour choisir un outil juridique

Une structure de coopération transfrontalière est la traduction juridique et opérationnelle d'initiatives partenariales en évolution continue. Il s'agit d'un processus dynamique, dans lequel ce sont les objectifs poursuivis par la coopération qui permettent de déterminer la formule juridique transfrontalière pertinente. Les structures de coopération s'inscrivent dans le cycle de vie des projets et répondent à un besoin particulier dicté par la maturation, l'approfondissement et la pérennisation de la coopération.

Ainsi, dans le processus d'identification de la forme juridique la plus appropriée à une initiative de coopération transfrontalière, il est recommandé de suivre les étapes suivantes :

### 1. Définir les paramètres opérationnels du futur outil de coopération

- Déterminer la valeur ajoutée d'un outil juridique (convention de coopération ou structure dotée de la personnalité juridique) pour le projet transfrontalier.
- Définir les missions (domaines d'intervention, actions envisagées), les modalités d'intervention (territoire, calendrier) de la future structure, ainsi que ses moyens (financiers et humains, langue de travail).
- Identifier les futurs membres et les outils juridiques de la coopération transfrontalière auxquels ils peuvent légalement participer (convention de coopération ou structure dotée de personnalité juridique).
- Définir les organes, les modalités de représentation des futurs membres (par exemple : une assemblée, un bureau, des commissions ou des groupes de travail, etc.) et les procédures de décision.

## **2. Choisir la forme juridique (et le lieu du siège pour les structures dotées de la personnalité juridique)**

- Prendre en compte la localisation et la forme juridique des futurs membres.
- Si plusieurs formules juridiques sont disponibles, comparer leurs avantages et leurs inconvénients (concernant les procédures de constitution, les règles de fonctionnement, etc.).
- Choisir le lieu du siège, qui détermine le droit applicable aux structures dotées de la personnalité juridiques (comparer les différents régimes juridiques disponibles afin de déterminer le plus avantageux pour le projet transfrontalier).

## **3. Rédiger les documents constitutifs du nouvel outil**

- Elaborer les projets de statuts et de convention de la structure transfrontalière dotée de la personnalité juridique ou bien le projet de convention de coopération. En fonction de la forme juridique choisie, le contenu obligatoire de ces documents varie (droit européen, droit national, accords bilatéraux).

## **4. Etablir le premier budget et le programme de travail**

- Elaborer le programme de travail de la future structure (ou convention), ainsi que le budget prévu, afin de s'assurer que l'outil est opérationnel dès sa création.

## **5. Créer l'outil de coopération**

- Suivre les procédures spécifiques selon l'outil juridique choisi.
- Pour les structures dotées de la personnalité juridique : délibération de chaque futur membre afin d'autoriser la signature de la convention constitutive et des statuts.
- Pour les GECT et les GEC :
  - Pour les membres français, transmission de la convention et des statuts, accompagnés de la délibération de l'assemblée du futur organisme, au Préfet de région compétent pour autoriser la participation des membres au futur organisme et sa création si le siège est en France.
  - Mise en conformité, le cas échéant, du projet de convention et de statuts à la suite des observations apportées par le Préfet de région ; Nouvelle délibération des assemblées des membres du futur organisme.
  - Signature de la convention et des statuts par les représentants habilités des futurs membres.
  - Lancement de la procédure de création (selon le droit du lieu du siège de la structure).

Tableau récapitulatif des outils juridiques disponibles pour porter un réseau des villes autour de la Meuse

**Objectif de la future structure : Le réseau transfrontalier des villes situées au bord de la Meuse (Français, Belges et Néerlandais) aura pour but d'expérimenter ce fleuve, de l'étudier, améliorer la qualité de l'eau et de travailler sur différents sujets de coopération (développement, tourisme, environnement, culture, etc.).**

	<b>Constitution</b>	<b>Fonctionnement</b>	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>
<p><b>Convention de coopération (sans personnalité juridique propre)</b></p>	<p>Un engagement contractuel des représentants officiels des collectivités et autorités signataires (sur la base de délibérations les y autorisant) à réaliser un projet ou une démarche transfrontalière</p>	<p>La convention permet de créer des structures de gouvernance transfrontalière sans personnalité juridique commune, c'est-à-dire chaque signataire agit directement pour sa mise en œuvre sur son territoire</p>	<p>La convention peut être employée pour diverses raisons : gouvernance, concertation, projets matériels ou matériels dans les domaines communs de compétences des collectivités signataires. La convention est un outil très souple qui peut être mis en œuvre à toutes les échelles et avec tout type d'acteurs (dans le respect des dispositions relatives existant dans les droits internes et les accords bilatéraux). Elle offre une grande flexibilité dans la définition de son contenu.</p>	<p>Étant donné que la convention est une simple formalisation des engagements des signataires, la réalisation et le bon achèvement du projet transfrontalier repose sur les signataires, ce qui peut soulever des difficultés en cas d'inaction d'un des partenaires. La convention ne permet pas de créer des organes autonomes de décision et de gestion budgétaire et financière du projet transfrontalier. Chaque signataire applique son propre régime juridique aux actions qu'il met en œuvre dans le cadre de la convention, ce qui peut être une source de complexité dans la réalisation du projet transfrontalier.</p>	<p>La convention présente surtout un intérêt pour des projets de durée limitée dans le temps, car elle ne crée pas de structure commune pérenne.</p>
<p><b>GECT (groupement européen de coopération territoriale)</b></p>	<p>Procédure concertée de demande d'autorisation aux représentants des Etats concernés (en France : préfecture de région) avec les projets de convention et de statuts. Information de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de la cohésion et du</p>	<p>Fonctionnement selon les dispositions du règlement (CE) n°1082/2006 modifié par le règlement (UE) n°1302/2013 : Ensuite, de la convention et des statuts (compétences, prises de décisions, fonctionnement, personnel et contrats, financement, normes comptables et budgétaires, autorité de contrôle financier et audit) ; Enfin, si le siège est en France, des règles régissant les syndicats mixtes ouverts (personnes publiques) : Articles L5711-1 à L5722-11 du Code</p>	<p>Le GECT est une structure dotée de la personnalité juridique propre, avec une forte visibilité européenne, ayant la capacité de gérer un projet transfrontalier pour le compte de ses membres. Grande souplesse dans la définition de son mode de fonctionnement (différentes règles issues de différents ordres juridiques internes peuvent s'appliquer,</p>	<p>Longueur et la complexité de la procédure de constitution et de modification des convention et statuts des GECT et absence d'une procédure de concertation entre les autorités nationales d'approbation (en espèce, trois Etats). Application du droit du lieu du siège.</p>	<p>D'un point de vue organique, le GECT est une structure très adaptée pour un partenariat entre collectivités territoriales (structure de droit public). D'un point de vue matériel, le GECT est recommandé pour la mise en œuvre de projets transfrontaliers ou encore pour assurer la gouvernance d'un projet de coopération territoriale. Il est important de définir d'abord précisément les objectifs de la structure afin de s'assurer que la complexité de constitution et de</p>

	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères Publication de la convention et des statuts au JO si le siège est en France et au JOUE	général des collectivités territoriales (CGCT) 2 organes au minimum: une assemblée délibérante et un directeur	notamment au personnel du GECT et à son activité)	Les démarches et les modalités de fonctionnement vont se complexifier en fonction du développement de l'activité de l'association et de son chiffre d'affaires. Ainsi, si elle souhaite demander des subventions, un agrément sera nécessaire. De même, si elle développe une/son activité lucrative, les obligations comptables augmentent et le paiement de divers impôts aussi (l'impôt sur les sociétés (IS), la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la Contribution Économique Territoriale (CET)).	fonctionnement d'un GECT ne soit pas ressentie comme disproportionnée par rapport à ceux-ci.  D'un point de vue organique, l'association est un outil qui n'est pas fermé aux partenariats entre collectivités publiques, à condition qu'il réponde à leurs objectifs communs et que leurs statuts juridiques respectifs n'empêchent pas leur participation.  D'un point de vue matériel, l'association est particulièrement adaptée aux missions menées en amont et en assistance autour de la mise en œuvre de projets opérationnels : par exemple, réponses communes à des appels à projet, recours à de l'assistance extérieure, études, etc.
<b>Association de droit français (loi 1901)</b>	A minima, une déclaration en préfecture qui peut également être effectuée en ligne. Agrément du ministère ou d'une autorité administrative nécessaire si recherche de subventions	Fonctionnement selon les dispositions de la convention et des statuts (compétences, prises de décisions, fonctionnement, personnel et contrats, financement)  Normes comptables et budgétaires de droit privé, plus ou moins contraignantes en fonction de l'activité économique de l'association (p.ex. nomination d'un commissaire aux comptes et soumission au plan comptable général PCG des entreprises)	L'Association pallie l'absence d'outils dédiés à la coopération transfrontalière. Il s'agit d'une structure souple, facile à constituer et à dissoudre. L'association est particulièrement adaptée aux missions menées en amont et en assistance autour de la mise en œuvre des projets opérationnels.	En ce qui concerne les règles de comptabilité, en fonction de son chiffre d'affaires l'association peut être soumise aux règles du plan comptable général des entreprises et être obligée de faire appel à un commissaire aux comptes	
<b>SEML (société d'économie mixte locale)</b>	La Société d'économie mixte locale est soumise pour sa constitution au régime des sociétés anonymes (code de commerce) et aux dispositions applicables du Code général des collectivités territoriales (articles L1521-1 à	Le capital social des SEML doit être au minimum de 37 000 € pour les SA ne faisant pas appel à l'épargne et de 225 000 € pour celles y faisant appel. Les collectivités territoriales françaises et leurs groupements doivent détenir séparément ou à plusieurs plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix des organes délibérants.	Le fonctionnement souple d'une société anonyme	Obligations et contrôle financiers très stricts côté français	La SEM locale ne semble pas optimale dans le cadre d'au réseau de villes françaises, belges et néerlandaises. Concrètement, l'obligation pour les collectivités françaises de détenir la majorité de son capitale risque d'engendrer un déséquilibre difficilement acceptable par les deux autres pays d'origine

	<p>L 1525-3) dont l'objet est l'exploitation de services publics d'intérêt commun.</p>	<p>La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, notamment actionnaires privés, ne peut être inférieure à 15 % du capital social.</p> <p>Les collectivités territoriales étrangères ne sauraient détenir séparément ou à plusieurs plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.</p> <p>Elles sont soumises au contrôle de la Chambre régionale des comptes du lieu de son siège (articles L211-8 à L211-10 du code des juridictions financières)</p>		<p>des collectivités étrangères des membres.</p>
--	--	---	--	--