

## ***Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil contractuel de régulation territoriale***

---

MANUEL GOEHRS

*Docteurant, Université Paris Ouest – Nanterre La Défense (Paris X)*

L'ancien Président du Comité des régions et premier Président du GECT *Côtes d'Opales*, Michel Delebarre, le rappelait avec force lors d'une réunion de la plateforme GECT à Bruxelles<sup>1</sup> : depuis l'adoption du règlement GECT en 2006, pas moins de 350 collectivités territoriales européennes ressortissantes de 11 États-membres ont eu recours à ce nouvel instrument de droit communautaire. Les politiques publiques définies sur le territoire des trente premiers GECT touchent directement 22 millions d'administrés environ<sup>2</sup>. À la trentaine de groupements aujourd'hui constitués, s'ajoute une nouvelle trentaine de GECT en préparation : en 6 ans, le règlement GECT, premier droit communautaire de la coopération territoriale, s'est ainsi imposé comme un instrument majeur pour l'action des acteurs territoriaux. Le GECT s'apparente dans cet esprit à une forme innovante de régulation territoriale, dont le présent article entreprend de préciser la nature. L'analyse portera sur les mécanismes du règlement GECT qui permettent de caractériser une telle notion. En particulier, la *liberté contractuelle* des membres potentiels d'un GECT favorise une définition et une mise en application autonomes des politiques publiques sur les territoires ainsi définis : dans cette perspective, la régulation territoriale se laisse appréhender par l'examen des dispositions du règlement GECT qui permettent la formation d'espaces *ad hoc* de gouvernance.

La constitution de tels groupements intervient dans un contexte de reconfiguration territoriale<sup>3</sup>, corollaire de l'érosion du monopole de l'État-nation en

---

<sup>1</sup> Réunion de la plateforme de coopération GECT, Bruxelles, le 29 mars 2012.

<sup>2</sup> Voir aussi J. PUCHER & A. RADZYNER, « Rapport de suivi 2010 sur le GECT. Résumé général », Union européenne, Metis GmbH, 2011, p. 1.

<sup>3</sup> J. LOUGHLIN, "Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States", *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4, 2007, pp. 385-404.

matière de régulation sociale, politique, culturelle, économique<sup>4</sup>. L'État souverain au sens westphalien tend à évoluer – ici dans le cadre de la construction européenne – vers un État partenaire, garant de la fluidité de l'articulation des multiples niveaux de gouvernance composant l'ordre juridique communautaire. Dans cette logique de complémentarité, les compétences clés des autorités locales et régionales dans la prestation des services de base aux populations (logement, santé, transports, etc.), l'expérience des autorités étatiques ainsi que l'expertise de nombreux organismes de droit public, se trouvent mutualisées dans le cadre d'une structure de gouvernance unique : le GECT, qui permet dès lors d'envisager la formation de *territoires providences*<sup>5</sup>, symbolisant une acception territoriale de la notion de régulation, traditionnellement réservée à la science économique<sup>6</sup>.

Dans une perspective *multiniveaux*, cet article s'intéresse à la transformation des rapports entre autorités étatiques et entités infra-étatiques dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques au sein d'un GECT : le dispositif GECT conforte-t-il une transition progressive de relations hiérarchiques vers une relation partenariale ?

La nature contractuelle des Statuts et Conventions GECT invite tout d'abord à poser l'hypothèse d'une *auto-régulation* territoriale par les membres d'un GECT, significative d'une émancipation des acteurs territoriaux de la tutelle étatique en matière de coopération. Les limites du règlement conduisent néanmoins à nuancer cette prémisse : une procédure d'autorisation permet aux autorités étatiques d'encadrer l'application du règlement GECT (I). Les perspectives ouvertes par la révision de ce dernier invitent à envisager une orientation *dialogique* du processus d'autorisation, augurant dans cette perspective d'une régulation territoriale  *négociée* (II).

---

<sup>4</sup> M.-U. PROULX « Les ressorts de la régulation territoriale : essai », *Lien social et Politiques*, n° 52, 2004, p. 151 ; Parmi les ouvrages de référence sur la question, qu'il nous soit permis de renvoyer parmi une abondante littérature à J. HABERMAS, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique* (trad. Rainer Rochlitz), Paris, Fayard, Paris, 2000, 157 p.

<sup>5</sup> Voir également, dans cette logique : R. PAYRE, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007, 309 p. ; P. ROSANVALLON, *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 1992, 183 p.

<sup>6</sup> Danièle Demoustier présente cette définition de la régulation territoriale : « Ce qui est en jeu dans la régulation territoriale infranationale quelle que soit l'échelle envisagée c'est la capacité d'un système social localisé à garantir un certain niveau d'accumulation sur son territoire, à y conserver des activités économiques et protéger ses ressources naturelles, mais aussi à y maintenir un minimum de cohésion économique et sociale, permettant à toutes les fractions de la population effectivement présentes en un lieu donné d'y vivre sans conflit majeur », in D. DEMOUSTIER, « Économie sociale et solidaire et régulation territoriale. Étude sur quatre zones d'emplois en Rhône-Alpes », *Géographie, économie, société*, vol. 12, n° 1, 2010, p. 92.

## **I – LES STATUTS ET CONVENTIONS GECT : UNE AUTO-RÉGULATION TERRITORIALE ?**

Conformément à l'article 4, § 1 du règlement, « la décision de constituer un GECT est prise à l'initiative de ses membres ». L'auto-régulation territoriale correspond en ce sens à la capacité des acteurs territoriaux à se doter de manière autonome d'un cadre normatif spécifique régissant certaines activités visant au renforcement de la cohésion économique et sociale<sup>7</sup>. Les dispositions du règlement relatives aux Statuts et Conventions GECT contiennent une liste d'éléments devant impérativement faire l'objet d'un accord entre les parties<sup>8</sup>. Trois variables fondamentales ressortent du règlement pour l'appréhension juridique d'une éventuelle auto-régulation territoriale dans le cadre du règlement GECT (1).

Aux fins d'encadrer la liberté contractuelle des membres, le législateur communautaire a toutefois prévu un encadrement des possibilités ouvertes par le règlement GECT, qu'il convient de prendre en compte dans la conceptualisation d'un droit de la régulation territoriale. À une approche *ascendante* correspond une procédure *descendante* de contrôle, permettant aux États-membres de maîtriser le changement de paradigme en cours au sein de l'Union européenne<sup>9</sup> (2).

### *1) Les variables d'une auto-régulation contractuelle*

La régulation territoriale telle que l'on peut la déduire du règlement GECT se décline suivant trois composantes principales. Un certain nombre d'acteurs (a) prennent l'initiative de gérer en commun certains aspects de la politique publique (b), sur un territoire donné (c).

#### a) Les membres potentiels du GECT : une approche partenariale de la régulation

Envisager la notion de régulation territoriale dans le cadre du règlement GECT implique en premier lieu d'en identifier les acteurs ; l'article 3 détermine trois types d'acteurs habilités à mettre en oeuvre des actions de coopération : les États-membres, les collectivités territoriales et de nombreux organismes de droit

---

<sup>7</sup> Art. 1, § 2 du règlement : « Le GECT a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci-après dénommée "coopération territoriale", entre ses membres tels que visés à l'article 3, paragraphe 1, dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale ».

<sup>8</sup> Cf. Art. 8 et 9 du règlement GECT.

<sup>9</sup> G. DE BÚRCA & J. SCOTT, *Constitutional Change in the EU, from Uniformity to flexibility?*, Oxford, Hart, 2000, 372 p.

public<sup>10</sup>. Premier droit communautaire de la coopération, le règlement GECT modifie les modalités d'articulations entre niveaux de puissance publique. Les collectivités territoriales ainsi que les organismes de droit public visés par le règlement sont mis sur le même plan que les États-membres dans le cadre de la coopération territoriale, alors qu'ils étaient auparavant tributaires de la volonté des États d'adopter des cadres juridiques spécifiques (notamment sous la forme des nombreux accords intergouvernementaux qui ont succédé à l'adoption de la Convention-cadre de Madrid en 1980). L'établissement d'un cadre communautaire constitue une véritable innovation si l'on considère que les États ont longtemps exclu le principe de l'action extérieure des collectivités territoriales, supposée empiéter sur les compétences régaliennes, ce qui n'a pas empêché certains États d'accorder une telle compétence internationale à certaines collectivités<sup>11</sup>. En l'absence d'un cadre juridique adéquat, une auto-régulation territoriale, en zone transfrontalière notamment, était donc traditionnellement fort improbable, ou à tout le moins, considérablement freinée par les résistances étatiques.

C'est une innovation majeure du règlement, les États-membres de l'Union peuvent participer à un GECT, favorisant une contractualisation des rapports entre autorités étatiques, autorités locales et régionales et autres acteurs territoriaux. Cette option permettra par exemple à certains « petits » États (Luxembourg, etc.) d'établir aisément des relations avec de « grandes » entités infra-étatiques d'États voisins (*Land*, région, etc.). De manière plus générale, les autorités étatiques compétentes pourront être associées aux projets de coopération : le ministère français de la Santé participe ainsi à la gestion du GECT *Hôpital de Cerdagne*, établi sur la frontière franco-espagnole. Toutefois, on ne saurait considérer que les partenaires potentiels d'un GECT sont réellement placés sur un pied d'égalité. En vertu du principe communautaire d'autonomie constitutionnelle (Art. 4, § 2 TUE), le territoire et les compétences des entités infra-étatiques sont en effet déterminés par les autorités centrales<sup>12</sup>. Concernant les organismes de droit public visés par la directive susmentionnée relative aux marchés publics, il convient ensuite de préciser que les

---

<sup>10</sup> Art. 3, § 1 du règlement GECT : « Le GECT est composé de membres, dans les limites de leurs compétences en vertu du droit national, appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes : a) États membres ; b) collectivités régionales ; c) collectivités locales ; d) organismes de droit public au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Les associations composées d'organismes appartenant à une ou à plusieurs de ces catégories peuvent également être membres ».

<sup>11</sup> Voir sur la question : E. ZOLLER, « La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États fédérés et unitaires », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 42, n° 2, 1990, pp. 737-750.

<sup>12</sup> Voir toutefois : A. ORTE & A. WILSON, « Multi-level Coalitions and Statute Reform in Spain », *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 3, 2009, pp. 415-436 ; C. DELFOUR, *L'Espagne, les autonomies et l'Europe. Essai sur l'invention de nouveaux modes d'organisation territoriale et de gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 365 p.

États-membres sont chargés de délivrer une liste (modifiable) des organismes auxquels ils ouvrent l'accès au GECT : « correspondant à l'énumération des pouvoirs adjudicateurs, cette liste ouvre considérablement le champ de la coopération. Car, dans le cadre de litiges portant sur les directives Marchés publics, la Cour de justice des Communautés européennes a interprété ces notions de manière singulièrement extensive par rapport au droit français »<sup>13</sup>. La CJUE<sup>14</sup> a ainsi qualifié les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC) et l'Office Public d'Habitations à Loyer Modéré (OPHLM) d'organismes de droit public « du fait de la nature de leur mission et des contrôles dont ils font l'objet »<sup>15</sup>.

Sans doute faut-il se réjouir de cette ouverture ; le recours à une liste établie unilatéralement par les autorités étatiques laisse toutefois redouter un certain arbitraire. Les États-membres conservent ainsi une certaine prééminence dans la détermination des acteurs habilités à user d'un tel modèle de régulation territoriale. On regrettera également l'absence de précisions concernant la participation d'acteurs privés, tels les PME<sup>16</sup> et les associations représentant la société civile<sup>17</sup>. Quoi qu'il en soit, la régulation territoriale s'opère dans une logique *ascendante*, à l'initiative des membres d'un GECT, se superposant aux modèles *descendants* de régulation territoriale dans le cadre de l'État-nation. Une fois constitué, le GECT dispose de la personnalité et de la capacité juridique (Art. 1, § 3 et § 4), qui forment le réceptacle de la régulation territoriale envisagée.

#### b) Les missions d'un GECT : une régulation sectorielle

Une fois rendue fonctionnelle, la régulation au sein d'un GECT peut couvrir trois types de missions : une mission de service public, un projet de gouvernance territoriale et/ou la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne. Ce dernier objectif avait la préférence du législateur communautaire qui souhaitait à l'origine limiter le bénéfice du règlement à la politique régionale<sup>18</sup>. Dans la pratique,

---

<sup>13</sup> A. NOURY, « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », in C. MONDOU & A. POTTEAU, *L'action extérieure des collectivités territoriales. Bilan et perspectives. Actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 207.

<sup>14</sup> Affaire C-237/99, *Commission c. France*, Rec. I-939.

<sup>15</sup> A. NOURY, « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 207.

<sup>16</sup> P. HUBER, « On the Determinants of Cross-border Cooperation of Austrian Firms with Central and Eastern Europe Partners », *Regional Studies*, vol. 37, n° 9, 2003, pp. 947-956.

<sup>17</sup> Voir également : C. LEUPRECHT, « Cities in multi-level Governance Systems: Implications for Second Chambers », in R. HRBEK (ed.), *Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance*, Baden-Baden, Nomos, 2010, p. 121.

<sup>18</sup> Comme il ressort de la formule ambiguë de l'article 7 relatif aux missions. Art. 7, § 3 du règlement GECT : « Plus particulièrement, les missions du GECT se limitent principalement à la mise en œuvre des

six ans après l'adoption du règlement, seul le GECT *Grande région*, regroupant quatre États-membres et certaines de leurs collectivités territoriales, a été créé dans cette optique<sup>19</sup>. Plus largement, le règlement GECT a permis la mise en œuvre de projets généraux de gouvernance territoriale : des activités de coopération territoriale permettront ainsi une régulation des politiques publiques concernant les transports ou les services aux personnes âgées (GECT *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*), la gestion d'un bassin hydraulique transfrontalier (GECT *Côtes d'Opales*) ou d'un parc naturel (GECT *Bouches de Bonifacio*), la mise en œuvre d'un système de microcrédit (GECT *Duero-Douro*), certains aspects de la vie publique touchant les populations hongroises aux frontières slovaques (GECT *Bodrogköz*)<sup>20</sup>. Enfin, dans le cas du GECT *Hôpital de Cerdagne*, la régulation territoriale vise la réalisation d'une mission de service public, qui n'était pas garantie dans une région montagneuse où les premiers hôpitaux se situaient à trois heures de route (Barcelone ou Toulouse)<sup>21</sup>.

Il s'agit d'une régulation fonctionnelle, spécifiée au cas par cas selon les contextes territoriaux. La liberté contractuelle des membres leur permet de définir les modalités de mise en œuvre d'un tel service public de manière autonome : les parties contractantes sont convenues de trois langues officielles, le français, le castillan et le catalan, également applicables sur le territoire du GECT (Art. 10.1 des Statuts du GECT). On perçoit la portée d'une telle régulation contractuelle si l'on considère que la France n'a pas ratifié la Charte des langues régionales et minoritaires. La régulation territoriale envisagée permet ainsi l'adoption de normes spécifiques dont le champ de validité territoriale est défini dans les Statuts et Conventions.

c) Le territoire d'un GECT : la définition contractuelle d'espaces *ad hoc* de gouvernance

Conformément à l'article 8, § 2, *lit.* b) du règlement, les membres délimitent le territoire du GECT. La liberté contractuelle des membres permet ainsi une recomposition des territoires venant se superposer aux découpages territoriaux constitutionnels. On opérera deux types de distinction selon que des entités étatiques

---

programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, au titre du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion » (nous soulignons).

<sup>19</sup> Arrêté SGAR n° 2010-107 du 29 mars 2010, Préfecture de la Région Lorraine, Metz, France.

<sup>20</sup> 1,5 millions de hongrois vivent aux frontières extérieures de la Hongrie ; avec le GECT, ces populations disposent d'un cadre administratif favorisant la prise en compte de leurs intérêts propres.

<sup>21</sup> D'après un deuxième considérant, « dans le but de répondre aux besoins directs des populations frontalières de la Cerdagne et du Capcir, les parties signataires de ladite déclaration ont manifesté leur volonté de développer plus étroitement leur coopération en faveur de l'accès des patients à une assistance de proximité et à des services sanitaires de qualité et de sécurité optimales ».

participent à un GECT, d'une part, et selon que les membres partagent une frontière commune, d'autre part.

Lorsqu'aucun État ne participe à un GECT, son territoire se compose, sauf mention spéciale, des territoires des collectivités membres, comme c'est le cas de la plupart des GECT<sup>22</sup>. La situation est différente lorsque l'État est membre du GECT : les membres limitent le domaine d'application territorial du GECT aux collectivités territoriales directement concernées par l'objet de la coopération. C'est le cas du GECT *Hôpital de Cerdagne*, dont est membre l'État français : « le domaine d'action du GECT HC comprend le territoire de la Cerdagne (Espagne) et ceux de la Cerdagne et du Capcir (France), soit les communes mentionnées dans l'annexe jointe à la convention citée au 1.1. »<sup>23</sup>. Dans ce cas de figure, les parties contractantes définissent un territoire dont la superficie est inférieure à la somme des territoires de tous les membres.

Si la plupart des territoires ainsi créés se situent sur des zones transfrontalières, deux GECT méditerranéens se sont constitués en réseau regroupant, l'un des communes grecques, italiennes, françaises et espagnoles (GECT *Amphictyony*), l'autre plusieurs îles méditerranéennes (GECT *Archimed*). La création d'un GECT s'avère pertinente pour les communautés à cheval sur des frontières, mais également pour la prise en compte d'intérêts collectifs non territorialisés (diasporas, porteurs de handicaps, réseaux universitaires, etc.). Un exemple similaire bien que lointain explicite l'intérêt de ce type de structures de coopération du point de vue d'une régulation politique : l'opportunité avait été discutée aux États-Unis de créer une circonscription électorale spécifique afin de représenter efficacement les intérêts d'une population, majoritairement noire-américaine, établie le long d'une autoroute traversant plusieurs États (fédérés)<sup>24</sup>. L'idée avait été abandonnée, mais les exemples de GECT actuellement constitués montrent la pertinence de la coopération territoriale pour une régulation territoriale des politiques publiques, en Europe, mais également dans le cadre d'autres organisations supra-étatiques<sup>25</sup>. Pareillement, un GECT visant à prendre en compte les intérêts des populations Roms pourrait ainsi coordonner la mise en œuvre d'un service public de la santé, de la justice, de l'éducation publique, de la culture, etc., voire plus simplement la mise à disposition

---

<sup>22</sup> Voir par exemples : Art. 3 des Statuts du GECT *Amphictyony* ; Art. 5, *lit.* b) 1 de la Convention du GECT *Duero-Douro* à la frontière lusitano-hispanique.

<sup>23</sup> Art. 7 des Statuts du GECT *Hôpital de Cerdagne* : « Le domaine d'action du GECT HC comprend le territoire de la Cerdagne (Espagne) et ceux de la Cerdagne et du Capcir (France), soit les communes mentionnées dans l'annexe jointe à la convention citée au 1.1. ».

<sup>24</sup> W. KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle* (trad. Patrick Savidan), Paris, La découverte, 2001, p. 194.

<sup>25</sup> À ce titre, on évoquera le développement de cadres juridiques de coopération territoriale similaires dans le cadre du Conseil de l'Europe, de l'Union africaine et de la CEDEAO.

des aires d'installation au sein des communes membres du GECT, qui renforcerait les droits fondamentaux des individus appartenant à cette minorité<sup>26</sup>.

À l'issue de ces premiers développements, l'auto-régulation au sein d'un GECT prend naissance avec l'initiative des membres de déterminer un espace territorial spécifique sur lequel ils définissent et mettent en œuvre un certain nombre de normes adoptées dans ce cadre. Afin d'en préciser les rouages, il convient maintenant de compléter cette analyse par l'examen des limites posées par le règlement à l'autonomie contractuelle des parties.

## 2) *Les bornes réglementaires de l'auto-régulation*

Le législateur communautaire a posé trois limites aux actions permises par le règlement GECT. À une première contrainte résultant des limites matérielles du règlement GECT (a) s'ajoutent deux principes juridiques fondamentaux pour la pérennisation d'une telle auto-régulation territoriale<sup>27</sup>. En vertu d'une règle des compétences les acteurs territoriaux ne peuvent participer à un GECT que dans le respect des dispositions nationales relatives à la répartition des compétences (b). Conformément à une limite d'ordre public, les missions d'un GECT ne doivent pas contrevenir aux intérêts généraux des États-membres concernés par de telles activités (c).

### a) Les limites matérielles du règlement GECT

Une première limite réside dans la limitation des activités des GECT aux activités de coopération « transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale », c'est-à-dire territoriale (Art. 1). De manière singulière, le règlement GECT ne s'applique pas à la coopération intra-étatique, réduisant le bénéfice de cet instrument aux situations impliquant les collectivités d'au moins deux États-membres. Pourtant,

---

<sup>26</sup> Commission Européenne, « Stratégies nationales d'intégration des Roms : un premier pas dans la mise en œuvre du Cadre de l'UE », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social et au Comité des régions*, COM (2012), 226 final, 21 mai 2012, p. 14 : « Toutefois, la plupart des États membres n'ont pas expliqué comment ils envisagent la coopération avec les autorités régionales et locales, d'une part, et la société civile ainsi que les communautés roms, d'autre part, pour l'application et le suivi de leurs politiques. Il y a lieu que les États membres s'efforcent davantage d'associer véritablement tant les autorités régionales et locales que la société civile à toutes les étapes des stratégies nationales ».

<sup>27</sup> Art. 4, § 3 du règlement : « À la suite de la notification par un membre potentiel, telle que prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné marque son accord, en tenant compte de sa structure constitutionnelle, sur la participation du membre potentiel au GECT, sauf s'il considère qu'une telle participation ne respecte pas le présent règlement ou le droit national, y compris les pouvoirs et les devoirs du membre potentiel, ou qu'elle n'est pas motivée ni par l'intérêt général ni au nom de l'ordre public de cet État membre. Dans ce cas, l'État membre expose les motifs de son refus ».

l'application du règlement en ordre interne, non seulement catalyserait l'émergence d'une culture commune de la coopération territoriale au sein des États-membres de l'Union, mais accélérerait l'évolution des rapports entre autorités étatiques et entités infra-étatiques vers une relation partenariale.

Le règlement réduit encore le cadre de la liberté contractuelle des membres d'un GECT, en limitant les missions possibles d'un GECT au renforcement de la cohésion économique et sociale<sup>28</sup>. Il s'agit là d'une limite matérielle du règlement qui ne présage en aucun cas du positionnement des États-membres dans le cadre du contrôle qu'ils exercent sur la mise en œuvre et le fonctionnement de ces territoires.

b) La règle des compétences : limite *a priori* de l'auto-régulation

Le contrôle des États-membres sur l'auto-régulation territoriale a tout d'abord lieu lors de la réception du projet de GECT. Les autorités étatiques vérifient en particulier que les membres du GECT disposent des compétences correspondantes en ordre interne (Art. 4). Dès lors, les systèmes de répartition des compétences des États-membres sont des clefs essentielles pour l'appréhension de la régulation territoriale envisagée<sup>29</sup>. En effet, selon ce que certains auteurs ont appelé un « principe d'intersection », par opposition à un « principe de juxtaposition » reposant sur la complémentarité des compétences, chaque membre doit disposer des compétences correspondant aux missions du GECT<sup>30</sup>. Les différents systèmes de répartition des compétences au sein des États-membres pourraient dès lors présager d'une inégale capacité des entités infra-étatiques à s'auto-réguler ; les communes françaises n'ayant pas de compétence en matière hospitalière et ne se sont-elles pas vues écartées du GECT *Hôpital de Cerdagne*, à l'inverse des communes catalanes<sup>31</sup> ? Il convient néanmoins de relativiser ce constat.

Tout d'abord, l'opposition dichotomique entre États fédéraux et États unitaires ne permet pas de prendre en compte la diversité des systèmes constitutionnels. On a

---

<sup>28</sup> Art. 1, § 2 du règlement GECT : « Le GECT a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci-après dénommée « coopération territoriale », entre ses membres tels que visés à l'article 3, paragraphe 1, dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale ».

<sup>29</sup> Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)*, SEC (2011), 981 final, p. 6.

<sup>30</sup> H. COMTE & D. DÜRR, « L'avenir du GECT », Séminaire du réseau d'études des normes transfrontalières et interterritoriales RENTI, 11 février 2011, à paraître prochainement aux éditions du RENTI.

<sup>31</sup> Voir la Loi 15/1990 du 9 juillet *d'Ordenació Sanitària de Catalunya* (article 68). Voir plus récemment le décret 38/2006, du 14 mars 2006, « pel qual es regula la creació de governs territorials de salut », *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 16 mars 2006, n° 4594.

ainsi pu dire que l'autonomie des *Länder* autrichiens est moindre que celle des Communautés autonomes espagnoles<sup>32</sup>. Il est nécessaire ensuite de distinguer l'étendue des compétences de la nature de ces compétences. Les entités fédérées, et dans une moindre mesure les entités régionales au sein des États régionaux, disposent de compétences législatives, exécutives et juridictionnelles certes autrement efficaces que les simples compétences normatives des collectivités territoriales au sein de l'État unitaire. Mais le règlement GECT exclut les compétences réglementaires<sup>33</sup> : seule l'étendue des compétences est pertinente pour savoir si un acteur territorial pourra participer à un GECT. Considérant l'« unitarisation » de l'État allemand<sup>34</sup> ou la constitutionnalisation de la libre administration en droit public français lors de la réforme de 2003<sup>35</sup>, on pourra estimer que les nuances entre systèmes constitutionnels de répartition des compétences tendent à s'amoinrir<sup>36</sup>. La régulation territoriale au sein d'un GECT est donc circonscrite aux compétences communes des membres et ne saurait concerner l'exercice de pouvoirs de réglementation. Elle touche uniquement aux normes régissant les rapports entre autorités territoriales dans une logique *multiniveaux* et aux normes adoptées en vue de réaliser les missions du GECT, qui devront toutefois observer une obligation de conformité à l'ordre public.

c) La limite d'ordre public : limite *a posteriori* de l'auto-régulation

Conformément à l'article 4, § 3, les États-membres opèrent un double contrôle *a priori* au titre de la règle des compétences et de l'ordre public. Dans certains cas, une contrariété pourra certes être constatée à la simple lecture du projet de Statuts et Conventions GECT ; il pourrait sembler toutefois que la limite d'ordre public soit

<sup>32</sup> M. FROMONT, *Droit administratif des États européens*, Paris, Thémis, Puf, 2006, p. 91 : « dans la réalité, le fédéralisme autrichien assure aux collectivités composantes une décentralisation moins prononcée que, par exemple, le régionalisme espagnol » et qu'il est « beaucoup moins favorable à l'autonomie des Länder même sur le plan administratif [...] ».

<sup>33</sup> Art. 7, § 4 du règlement : « La mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère ».

<sup>34</sup> C. SCHÖNBERGER, *Unionsbürger*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2006, p. 40. Voir aussi : S. BOYSEN, *Gleichheit im Bundesstaat*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, p. 61.

<sup>35</sup> J.-L. QUERMONNE, « La V<sup>ème</sup> République face au changement de société », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, n° 6, 3/2007, p. 7. Voir toutefois : « L'État tolère et admet des "collectivités locales" ou "territoriales", comme l'indiquent ces concepts français, qui sont connotés un peu péjorativement, tant le local souffre de la concurrence écrasante du national », in O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, Puf, Léviathan, 2007, p. 103.

<sup>36</sup> B. SCHÖNDORF-HAUBOLD, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, 2007, pp. 203-218.

surtout efficace *a posteriori*, c'est-à-dire dans le cadre du fonctionnement du GECT. Si le GECT *Amphictyony*, sous couvert d'activités touristiques, gèrait en fait un trafic d'êtres humains ? Si le GECT *Strasbourg-Ortenau* mettait à disposition un service public de transport polluant au point de mettre en danger la santé de ses habitants ? Si le GECT *Midi-Pyrénées*, dans son entreprise de promotion des échanges interculturels, programmait exclusivement des artistes réputés pour leurs propos anti-religieux, xénophobes, misogines ou homophobes ? Ces exemples, volontairement grossiers, mettent en relief l'indispensable encadrement de la liberté contractuelle.

Le règlement renvoie pour l'essentiel aux ordres publics étatiques (Art. 4, § 3 précité) ; l'article 7, § 4 en revanche devrait permettre d'invoquer un « intérêt public local » encore mal défini en droit<sup>37</sup>, certes, mais pas nécessairement identique à l'ordre public des États-membres<sup>38</sup> : « la mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques ». Dans un arrêt récent, la présence d'un intérêt local a ainsi pu être considéré par le juge administratif français comme une condition de validité d'une délibération d'un Conseil départemental engageant le budget de cette collectivité dans le cadre d'un accord de coopération<sup>39</sup>. S'agissant d'un règlement communautaire visant au renforcement de la cohésion économique et sociale ou, si l'on veut, de l'amélioration de la qualité de vie des habitants de ces territoires<sup>40</sup>, on aurait également pu s'attendre à une référence à l'ordre public communautaire, défini autour des droits fondamentaux<sup>41</sup>. En l'absence de cas d'espèce, l'impact

---

<sup>37</sup> Voir toutefois : N. KADA (dir.), *L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, CREDHAP, 2008, 224 p.

<sup>38</sup> G. PROTIÈRE, « Intérêt public local et politique », in N. KADA, *L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, CREDHAP, 2008, p. 56 : « [...] Élément clé de l'agencement du pluralisme institutionnel, il remplit dès lors une fonction politique puisqu'il est admis que les collectivités territoriales peuvent en arguer contre l'État dans un processus délibératif démocratique ».

<sup>39</sup> Tribunal administratif de Poitiers, *Charbonneau c. Conseil général des Deux-Sèvres*, 18 novembre 2004.

<sup>40</sup> Art. 3, § 3 de l'arrêté préfectoral portant création du GECT *Côtes d'Opales*, relatif aux missions du GECT : « définir des stratégies et des programmes d'actions communs pour répondre aux besoins des habitants du territoire » ; Art 1, § 3 de la Convention du GECT *Eurodistrict SaarMoselle* ; Art. 4, § 1 des Statuts du GECT *Amphictyony*.

<sup>41</sup> S. PEREZ, « Les juridictions administratives françaises et les droits fondamentaux garantis par l'union européenne », in J. RIDEAU (dir.), *Les droits fondamentaux dans l'union européenne. Dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 321 : « L'obligation de faire prévaloir le droit communautaire s'impose aussi à tous les organes de l'État, à l'administration aussi bien qu'au législateur et au juge ».

potentiel de cette limite sur l'évolution des rapports entre autorités étatiques et entités infra-étatiques demeure encore imprécis<sup>42</sup>.

Cette première partie a mis en relief la valeur instrumentale du règlement GECT en tant qu'outil contractuel d'une auto-régulation territoriale. Les contours juridiques d'un tel régime ont pu être précisés. Dans les limites matérielles du règlement, tous les niveaux de gouvernement ainsi que de nombreux organismes de droit public peuvent passer des Conventions de coopération visant la définition de politiques publiques propres, permettant l'adéquation des projets de gouvernance locale aux besoins réels des habitants, ceci dans le respect de la règle des compétences et de la limite d'ordre public. Au regard des contrôles opérés par les autorités étatiques, il est toutefois difficile de parler d'une véritable auto-régulation : les membres du GECT conservent certes une importante autonomie dans la définition des programmes opérationnels ; mais, si l'initiative de créer un GECT revient aux acteurs territoriaux, sa mise en œuvre aboutit avec l'autorisation par les autorités étatiques compétentes et la publication au *Journal officiel*<sup>43</sup>. La régulation territoriale dans le cadre d'un GECT participe d'un double mouvement *ascendant* et *descendant*, articulant liberté contractuelle des membres et contrôle des autorités étatiques, comme se répondent forces centrifuges et centripètes dans la détermination des niveaux de gouvernance territoriale. La relation entre autorités étatiques et entités infra-étatiques s'apparente à un jeu d'équilibre, que le juge national, voire communautaire, aura probablement à arbitrer, comme il sera vu dans la seconde partie. Il convient désormais de s'intéresser à la révision de la procédure d'autorisation qui devrait favoriser un renforcement du dialogue entre autorités étatiques et entités infra-étatiques. C'est du moins ce qui ressort des propositions de la Commission européenne et du Comité des régions. S'il l'on ne peut conclure à l'hypothèse d'une auto-régulation parfaitement autonome, la seconde partie de cet article considèrera l'éventualité d'une régulation territoriale  *négociée* dans le cadre de la procédure rénovée.

---

<sup>42</sup> G. LYON-CAEN, « La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation », *RTDE*, 1996, p. 693, cité dans M. CASTILLO & R. CHEMAIN, « La réserve d'ordre public », in M.-J. REDOR (dir.) : « L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux », in *Actes du colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000*, Bruxelles, Bruylant, Némésis, coll. « Droit et Justice », 2001, 436 p. : « l'exception d'ordre public permet d'assurer, au besoin en refoulant la règle de droit, l'ordre politique tel que l'apprécie le pouvoir. La notion contient une réserve pratiquement indéfinie de souveraineté étatique ».

<sup>43</sup> Cf. Art. 5 du règlement GECT.

## **II – LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D’AUTORISATION : VERS UNE RÉGULATION TERRITORIALE NÉGOCIÉE**

La procédure d’autorisation visait avant tout à encadrer l’autonomie des acteurs territoriaux ; la révision du règlement devrait permettre de la rendre plus consensuelle en prévoyant une rencontre conjointe « réunissant toutes les entités territoriales promotrices d’un GECT avec les autorités nationales qui accordent l’autorisation »<sup>44</sup>. Dans une telle optique, la régulation territoriale s’opère suivant deux étapes. Dans un premier temps, les parties aux Statuts et Conventions négocient entre elles les modalités de leur coopération qu’elles transmettent aux autorités étatiques compétentes selon une procédure de notification, déjà présente dans la version initiale du règlement (1). Dans un second temps, les autorités étatiques de chaque État membre vérifient la conformité du projet aux limites du règlement (procédure d’autorisation). La révision du règlement permettrait de faire évoluer la procédure d’autorisation d’un rapport hiérarchique de subordination vers un processus de concertation et de négociation incluant autorités étatiques et entités infra-étatiques (2).

### *1) La procédure de notification : la négociation entre les membres du GECT*

La définition des modalités de coopération territoriale au sein des Statuts et Conventions GECT s’apparente à une première phase de négociation : les acteurs concernés proposent un modèle de régulation des politiques publiques selon les termes qu’ils ont librement négociés au préalable (a). Cette proposition est notifiée aux autorités étatiques compétentes, dont la nature peut varier selon le mode d’organisation constitutionnelle des États membres (b) qui disposent d’un délai de trois mois pour statuer sur la question (c).

#### a) L’initiative des membres du GECT : la négociation primaire

Dans un tout premier temps, la définition des modalités de la coopération envisagée permet aux membres de *réguler* leurs rapports au sein du GECT. Les articles 8 et 9 du règlement relatifs au Statuts et Conventions GECT prévoient plusieurs éléments devant faire l’objet d’un accord. Les procédures décisionnelles notamment sont fixées par les membres (Art. 9, § 2, *lit.* b)) qui établissent les équilibres idoines en tenant compte, par exemple, de la taille des membres en superficie ou en population, de la participation au budget, lui-même pondéré suivant les règles que se donnent les partenaires (Art. 9, § 2, *lit.* e)). Ils peuvent à ce titre établir différents types de majorité, simple ou qualifiée, selon les objets de la

---

<sup>44</sup> Comité des régions, *Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT* (avis d’initiative), C 104/02, 2011, 88<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 janvier 2011, *JOUÉ* C 104/02, 2 avril 2011, pp. 7 et s, point 33.

coopération. Les membres déterminent les langues de travail d'un GECT (Art. 9, § 2, *lit. c*)), avec la souplesse que cela introduit dans la sphère publique, comme cela a été vu concernant l'usage du catalan dans le cadre du GECT *Hôpital de Cerdagne*. Les co-contractants choisissent le droit applicable (Art. 8, § 2, *lit. e*)) à l'interprétation et à l'application de la Convention, qui sera le droit de l'État membre dans lequel le GECT a son siège. Le choix du lieu du siège est donc un enjeu majeur pour la mise en œuvre d'une telle régulation territoriale : les parties pourront rechercher le droit national le plus favorable aux activités du GECT. Le statut des employés est également déterminé par les membres : les Statuts précisent les modalités de fonctionnement du GECT « notamment en ce qui concerne la gestion de son personnel, les procédures de recrutement, la nature des contrats du personnel » (Art. 9, § 2, *lit. d*)). Pourtant, dans la pratique, le statut du personnel s'est avéré problématique. La pratique montre une volonté claire des membres d'un GECT de se doter d'un personnel reflétant la population vivant sur le territoire, c'est-à-dire une population hétérogène. Certains États membres ont parfois imposé le recours au droit de la fonction publique territoriale, lequel peut conduire à des disparités touchant aux salaires, aux régimes de sécurité sociale, de prestations sociales en tout genre ou d'imposition, ou encore aux conditions d'avancement, d'équivalence des qualifications, d'unicité de carrière, selon que l'on considère un employé de nationalité française ou un ressortissant communautaire. Les GECT ont eu recours à la technique de la « mise à disposition », comme c'est le cas du GECT *SaarMoselle* : « Le GECT peut employer directement du personnel, mais il peut aussi bénéficier de mises à disposition ou de détachements conformément au droit français »<sup>45</sup>. Mais cette technique ne satisfait ni les employés ni les praticiens de la coopération territoriale : la mise à disposition entraîne en effet des différences de salaire conséquentes pour des emplois semblables, des régimes différents de sécurité sociale<sup>46</sup>. Dans son Avis d'initiative relatif à la révision du règlement GECT, le Comité des régions propose ainsi que le droit applicable au personnel soit celui du lieu de travail et non du siège<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Article 14 des Statuts relatifs au personnel du GECT.

<sup>46</sup> Sur la question des associations de travailleurs transfrontaliers au niveau communautaire, et leur très faible prise en compte par les syndicats nationaux, voir : P. HAMMAM, "Legal expertise and the rights of cross-border workers in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n° 4, 2008, pp. 860-881.

<sup>47</sup> Comité des Régions, *Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT* (avis d'initiative), 2011/C 104/02, *op. cit.*, point 26 : « constate que les GECT se heurtent aux législations nationales en matière de recrutement, de mise à disposition et de gestion de personnel en général et ce, bien qu'ils soient des structures de coopération territoriale qui devraient pouvoir bénéficier de souplesse en la matière. Constate par ailleurs que le fait de travailler physiquement dans un pays pour une structure ayant son siège dans un autre pays pose des difficultés juridiques considérables en termes de retraite, de

Autre élément pertinent pour une régulation territoriale des politiques publiques, les membres déterminent les organes du GECT qui comprennent au moins une Assemblée représentative composée des représentants des membres ainsi qu'un Directeur qui agit pour le compte du GECT (Art. 10). Des organes complémentaires peuvent être formés. Le GECT *Hôpital de Cerdagne* a ainsi créé un organe consultatif permettant la participation des communes françaises écartées du GECT en vertu de la règle des compétences. Dans le même sens, le GECT *Strasbourg-Ortenau* avait mis sur pied une plateforme consultative, visant à favoriser la participation des individus et associations au projet de gouvernance local. Cette possibilité confère à ces espaces de régulation territoriale une dimension démocratique permettant concrètement de rapprocher l'administration du citoyen. Passée cette première phase de négociation précontractuelle, les futurs membres du GECT transmettent le projet de Statuts et Conventions aux autorités étatiques compétentes en vertu du droit interne de l'État membre dont ils ressortent.

b) Nature des autorités compétentes selon les États membres

Une fois établis ces éléments clefs de la régulation territoriale, les parties contractantes notifient leur intention de créer un GECT aux autorités nationales compétentes qui vérifieront notamment la conformité du projet de Statuts et Conventions à la règle des compétences et à la limite d'ordre public. Conformément au règlement, les États membres sont libres de déterminer la nature de ces autorités étatiques (Art. 4, § 4) ; le Conseil d'État luxembourgeois l'a confirmé : « il appartient aux législations nationales de désigner les autorités nationales destinataires des notifications auxquelles les GECT sont tenus en vue de leur constitution »<sup>48</sup>. En France, il s'agit du préfet de région<sup>49</sup>, représentant de l'État dans les territoires ; en Allemagne, la définition des autorités compétentes est laissée à la discrétion des *Länder*. Le ministère de l'intérieur (*Landesregierung*) est compétent dans le *Land* Brandebourg<sup>50</sup> alors qu'il s'agit du ministère de l'économie, du travail et du

---

protection sociale et de régime fiscal. Propose, par conséquent, que le règlement précise que le droit régissant le personnel soit celui du lieu d'activité du personnel à la place du droit du lieu du siège ».

<sup>48</sup> Conseil d'État (Luxembourg), *Projet de loi portant diverses mesures d'application du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)*, Aff. n° 47.908, avis du 17 juin 2008.

<sup>49</sup> Article L. 1115-4, al. 2 CGCT.

<sup>50</sup> Voir par exemple l'Art. 1 du décret d'application du *Land* Brandebourg : *Verordnung über die Zuständigkeit zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5 Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Land Brandenburg (Brandenburgische EVTZ-Zuständigkeitsverordnung – BbgEVTZ-ZustV)*, du 22 November 2007. Publié au *JO* du Land Brandebourg Teil II – Nr. 27 vom 19 Dezember 2007.

tourisme dans le *Land* Mecklenburg-Vorpommern<sup>51</sup>. En Belgique également, les Communautés définissent les autorités compétentes<sup>52</sup>. En Italie<sup>53</sup> comme en Espagne<sup>54</sup>, la Présidence du Conseil des ministres du gouvernement central dispose de cette compétence en collaboration avec les ministères directement impliqués dans le projet de GECT, sur lequel il lui est demandé de statuer. La culture constitutionnelle des États membres a un impact direct sur la détermination de l'interlocuteur des parties contractantes : alors que les autorités fédérées seront compétentes au sein des États fédéraux, il s'agira plutôt des autorités centrales (ou déconcentrées) dans les États à tendance centralisée. Ces différents acteurs pouvant développer différentes visions de l'autonomie locale<sup>55</sup>, la nature de l'autorité étatique compétente pour délivrer l'autorisation, ou plus précisément sa disposition vis-à-vis de l'autonomie territoriale, peut avoir un impact sur l'aboutissement du projet de coopération.

c) Pour une autorisation tacite en cas de dépassement des délais

Le texte original du règlement GECT prévoyait que les autorités étatiques statuent « en règle générale, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception d'une demande recevable »<sup>56</sup>. Une approximation prémonitoire puisque, d'après les praticiens, un certain laxisme a pu être observé concernant l'écoulement de ce délai qui n'a été respecté qu'à titre exceptionnel. La Commission européenne, dans son rapport relatif à la révision du règlement GECT propose dans cette logique « un système de réponse tacite, permettant à des GECT d'être créés en l'absence

<sup>51</sup> Voir l'article unique du décret correspondant : Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit im Land Mecklenburg-Vorpommern (EVTZ-Zuständigkeitslandesverordnung - EVTZ-ZustLVO M-V).

<sup>52</sup> Ministère de la Communauté germanophone, *Décret relatif à l'autorité compétente pour exécuter le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)*, 23 juin 2008, Belgisch Staatsblad, 30 décembre 2008, Moniteur belge, F. 2008, 4694 [C – 2008/33097].

<sup>53</sup> Art. 47 de la Loi du 7 juillet 2009. Legge 7 luglio 2009, n° 88 : Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008. (Gazzetta Ufficiale n° 161 del 14 luglio 2009 – Supplemento Ordinario). CAPO III Attuazione del regolamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

<sup>54</sup> Voir le décret : REAL DECRETO 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n° 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Sábado 19 enero 2008, BOE núm. 17, p. 4156.

<sup>55</sup> L. MALO, H. LABAYLE (préf.), *Autonomie locale et Union européenne*, Thèse, Université de Pau, Bruxelles, Bruylant, 2010, 719 p.

<sup>56</sup> Art 4, § 3, al. 2.

d'objections motivées de la part des autorités nationales dans un délai raisonnable [...] »<sup>57</sup>. Cette proposition s'accompagnerait pour la Commission d'un accroissement du délai de 3 à 6 mois<sup>58</sup>. De telles améliorations contribueraient à faciliter la mise en œuvre de la coopération territoriale, appréhendée comme technique de régulation territoriale innovante au sein de l'Union. Elles permettraient de fluidifier les rapports entre États membres et entités infra-étatiques dans le cadre de la définition des espaces pertinents de gouvernance territoriale.

2) *La réforme de la procédure d'autorisation : vers une négociation entre les membres du GECT et les autorités étatiques compétentes*

Comme cela a été vu, la procédure d'autorisation caractérise la dimension *descendante* du processus de régulation envisagé dans cette étude. Les autorités étatiques peuvent notamment refuser la participation de certains acteurs à un GECT ou interdire la réalisation de certaines missions sur le territoire de l'État membre concerné. Si un droit de recours permet aux acteurs territoriaux de contester une telle décision (a), la perspective de la révision du règlement permet d'envisager la procédure d'autorisation dans une logique *dialogique* renouvelée (b) qui donnerait forme au concept encore incertain de gouvernance multiniveaux (c).

a) Le cas d'un refus des autorités étatiques d'autoriser la participation à un GECT

À notre connaissance, l'application de la procédure d'autorisation n'a pas encore donné lieu à un refus des autorités étatiques. Dans le cas hypothétique d'un refus des autorités étatiques d'autoriser la participation à un GECT d'une partie aux Statuts et Conventions ou l'exercice de certaines missions, le législateur communautaire, et donc les États membres au sein du Conseil, ont admis le principe d'un droit de recours devant le juge national (Art. 15, § 2). Il revient ainsi à l'autorité juridictionnelle compétente la tâche de vérifier la conformité de la décision des autorités nationales aux dispositions juridiques relatives à la répartition des compétences et à l'ordre public notamment. Si les effets potentiels de la règle des compétences sont relativement prévisibles pour les acteurs territoriaux souhaitant établir un GECT, le flou entourant la notion d'ordre public ne garantit pas la même

---

<sup>57</sup> Commission européenne, *L'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, COM (2011), 462 final, 29 juillet 2011.

<sup>58</sup> Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) n° 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and implementation of such groupings*, 2011/0272 (COD), 6 octobre 2011, p. 12.

sécurité juridique<sup>59</sup>. On peut penser qu'en cas de litige, et d'un recours au titre de l'article 15, § 2 du règlement, le juge sera amené à préciser cette limite d'ordre public, et par ricochet les contours de la régulation territoriale dans le cadre d'un GECT. S'il apparaît probable que le juge national confirme la décision des autorités étatiques, il a néanmoins une obligation de respect du droit communautaire qui pourra dès lors orienter ses décisions<sup>60</sup>. Le cas échéant, le juge national pourra également s'adresser au juge communautaire par le biais d'une question préjudicielle (Art. 267 TFUE), « lequel se prononcera sur l'interprétation à donner aux règles communautaires ainsi soumises à son attention »<sup>61</sup>. En l'absence de cas d'espèce, l'issue d'éventuels litiges paraît très incertaine. On pourrait notamment imaginer que la juridiction communautaire sera amenée à mobiliser les notions d'intérêt public local ou d'ordre public communautaire évoquées plus haut, ce qui amoindrirait les effets potentiellement variables de l'application de 27 interprétations étatiques de l'ordre public.

Ce droit de recours présage d'un rôle important du juge dans l'aménagement de la liberté contractuelle du règlement GECT et, partant, dans la construction d'un cadre communautaire de la régulation territoriale. L'introduction de l'article 15, § 2 témoigne en outre de la volonté du législateur communautaire, et en particulier des États membres, de consolider les bénéfices du règlement pour les entités infra-étatiques, augurant de la disponibilité des autorités étatiques pour un renforcement du dialogue entre niveaux de gouvernements.

#### b) L'organisation d'une « recontre conjointe » : vers l'État partenaire ?

Pour remédier au dépassement systématique du délai de trois mois, le Comité des régions a proposé plusieurs améliorations allant dans le sens d'une procédure *dialogique* incluant les membres potentiels et les autorités étatiques. Tout d'abord le Comité des régions et la Commission européenne ont souligné l'absence de coordination entre les États membres dans le cadre de la mise en œuvre du

<sup>59</sup> G. LYON-CAEN, « La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation », *RTDE*, 1996, p. 693 : « La notion contient une réserve pratiquement indéfinie de souveraineté étatique », cité dans M. CASTILLO & R. CHEMAIN, « La réserve d'ordre public », *op. cit.*, p. 139.

<sup>60</sup> CJCE, 15 octobre 1986, *Commission c. Italie*, Aff. n° 168/85, *Rec.* p. 2945, point 11 ; CJCE, 26 février 1991, *Commission c. Italie*, Aff. n° C-120/88, *Rec.* p. I-621, point 10 ; CJCE, 26 février 1991, *Commission c. Espagne*, Aff. n° C-119/89, *Rec.* p. I-641, point 9 ; CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur S.A. et Bundesrepublik Deutschland*, Affaires jointes n° C-46/93 et n° C-48/93, *Rec.* p. I-1131, point 20.

<sup>61</sup> N. LEVRAT (dir.) pour le GEPE, « Le Groupement européen de Coopération Territoriale (GECT) », *Programme de recherches du Comité des Régions*, Bruxelles, 2007, p. 100, document en ligne consulté le 29 janvier 2013 : <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/185881d-d-b0a6-4b7e-ac78-d4f25acea1d1.pdf>

règlement GECT<sup>62</sup>. Concernant les échanges entre les parties aux Statuts et Conventions et les autorités étatiques compétentes, le Comité invite en particulier à « réduire radicalement le va-et-vient des documents et la durée de la procédure »<sup>63</sup>. Ce constat signifie bien que la procédure d'autorisation du projet  *négocié entre les membres*  se traduit par une procédure qui emprunte plus aux relations hiérarchiques traditionnelles entre échelons administratifs, qu'à une seconde phase de négociation avec les États membres, qui concrétiserait la proposition du Comité des régions pour l'établissement d'un « dialogue direct très étroit, synchrone, conjoint et simultané avec tous les promoteurs »<sup>64</sup>.

Dans son rapport, le Comité des régions s'exprime dans cette perspective en faveur de la création d'une procédure innovante de concertation rapprochée, qui prendrait la forme d'une « rencontre conjointe » réunissant l'ensemble des protagonistes (parties contractantes et autorités nationales)<sup>65</sup>. La Commission européenne pour sa part, propose d'incorporer à la procédure d'autorisation une obligation des États membres d'explicitier les raisons d'un refus éventuel, et le cas échéant, de suggérer les amendements nécessaires<sup>66</sup>.

De tels progrès contribueraient à donner une consistance substantielle au concept d'*État partenaire*, auquel le Sénat français, par exemple, invite à revenir<sup>67</sup>. La concrétisation de l'État partenaire semble requérir une valorisation de la technique

---

<sup>62</sup> Comité des régions, *Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT*, 2011/C, n° 104/02, point 30 ; Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)*, SEC (2011), 981 final, p. 6.

<sup>63</sup> Comité des régions, *ibid.*, point 33.

<sup>64</sup> *Ibidem*, point 35.

<sup>65</sup> Comité des régions, *Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT*, *op. cit.*, point 36 : le Comité « saisit l'occasion présente pour faire valoir que cette rencontre conjointe entre tous les promoteurs et les autorités nationales qui délivrent l'autorisation permettrait non seulement de réduire radicalement le va-et-vient des documents et la durée de la procédure, mais également d'incorporer des solutions originales pour résoudre les problèmes récurrents qui se posent avec les GECT constitués, en ce qui à trait notamment au régime de leur personnel et à la fiscalité, dès lors que le système des sources de droit prévu à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1082/2006 permet de réaliser certains ajustements de la convention et des statuts de chaque GECT ».

<sup>66</sup> Commission européenne, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending amending Regulation (EC) n° 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and implementation of such groupings*, 2011/0272 (COD), p. 12.

<sup>67</sup> Sénat, *Rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les normes applicables aux collectivités territoriales* (rapporteur : Claude Belot), Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 février 2011, p. 24.

contractuelle<sup>68</sup> : la « contractualisation croissante de l'action publique »<sup>69</sup> repose sur l'idée selon laquelle « la modernisation de l'État devrait passer par une participation des acteurs locaux et privés à la décision publique et par une mise en débat des politiques publiques »<sup>70</sup>. Le rapport du Sénat prend l'exemple d'une structure d'accueil aux personnes porteuses d'un handicap physique : il préconise en l'espèce le recours à un arrangement contractuel afin de repousser le début des travaux d'accessibilité à un local communal. La méthode contractuelle aurait ainsi permis d'éviter la fermeture dudit local pour manquement à l'obligation de mise en conformité avec les normes relatives à la prise en charge de cette population<sup>71</sup>. Le Conseil économique et social français fait également sienne cette vision, lorsqu'il se prononce pour « que la contractualisation contribue à la démocratisation des politiques publiques par [...] une participation accrue de la société civile »<sup>72</sup>. Les Statuts et Conventions GECT préfigurent dans cette logique une régulation territoriale contractuelle de droit communautaire dans le cadre du règlement GECT. Les États membres viseront dans cette logique à faciliter l'activation *multiniveaux* de programmes opérationnels au niveau territorial le plus pertinent<sup>73</sup>. L'établissement de cette rencontre conjointe permettrait un véritable dialogue entre les parties contractantes et les autorités étatiques concernant la définition et les modalités de fonctionnement des espaces de régulation territoriale.

c) La régulation territoriale :  
expression d'une gouvernance multiniveaux en devenir ?

Les dispositions du règlement GECT permettent de conceptualiser la notion de régulation territoriale, appréhendée dans cet article à travers le GECT, comme technique contractuelle de définition et de mise en œuvre des politiques publiques. Les règles définies dans les Statuts et Conventions touchant à l'articulation des membres au sein d'un GECT ainsi que l'ensemble des normes permettant la concrétisation des missions du GECT constituent le cœur de cette forme de régulation territoriale.

---

<sup>68</sup> Sénat, *ibid.*, p 28.

<sup>69</sup> J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Presses de science-po, 2007, p. 25.

<sup>70</sup> S. CHASSAGNARD-PINET & D. HIEZ, « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », in S. CHASSAGNARD-PINET & D. HIEZ (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris, Dalloz, 2008, p. 7.

<sup>71</sup> Sénat, *op. cit.*, p. 29.

<sup>72</sup> Conseil économique et social, *Décentralisation, nouvelle politique contractuel et avenir des contrats de plan État-régions*, Publié au *JO* du 28 juin 2004, p. 49.

<sup>73</sup> L. MORENO, "Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform", *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4, 2007, p. 495.

La régulation territoriale permet ainsi d'appréhender les rapports entre différents niveaux de gouvernement dans la perspective de la *gouvernance multiniveaux* mise en avant par la Commission européenne<sup>74</sup> et le Comité des régions<sup>75</sup> et dont les GECT constituent d'importants « laboratoires »<sup>76</sup>. La doctrine de la *gouvernance multiniveaux* est devenue un concept autorisé au sein du processus d'intégration communautaire<sup>77</sup> dans le cadre des analyses touchant à la mise en œuvre de la politique régionale au sein de l'Union. Le règlement GECT signifie un élargissement du champ d'application de la *gouvernance multiniveaux*, qui ne se limite plus dès lors à la seule politique régionale, mais peut désormais être mobilisée comme modèle général de régulation des politiques publiques dans le cadre de toute action de coopération territoriale visant au renforcement de la cohésion économique et sociale. Une telle perspective permet d'envisager un renouvellement des techniques d'articulation des territoires à grande échelle et, partant, une modernisation post-westphalienne des techniques de l'intégration communautaire, notamment pour ce qui concerne les rapports entre autorités étatiques et entités infra-étatiques. Une telle régulation territoriale, de par sa dimension *multiniveaux*, contribuera à concrétiser une Europe fondée sur les appartenances multiples des individus<sup>78</sup> et la mise en œuvre des droits fondamentaux au sein de structures territoriales *ad hoc*<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Commission européenne, *Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, 5 juillet 2001, COM (2001) 428 final, document en ligne consulté le 29 janvier 2013 sur : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf)

<sup>75</sup> Comité des régions, *Livre Blanc sur la Gouvernance Multiniveaux*, C 211/01, 2009, C 211/01, 2009, document en ligne consulté le 29 janvier 2013 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:FULL:FR:PDF>

<sup>76</sup> Comité des régions, *Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>77</sup> Comité des régions, *Livre Blanc sur la Gouvernance Multiniveaux*, *op. cit.* : « Le Comité des régions, conçoit la gouvernance à multiniveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des États Membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués », p. 1.

<sup>78</sup> F. FOURNIÉ, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Paris, LGDJ, 2005, p. 278 : « les groupements de communes ou de départements seraient volontaires, donc en relation directe avec les intérêts locaux (alors que dans une circonscription administrative, le regroupement est toujours un peu arbitraire). Ils devraient être souples, Hauriou dit "mobiles", c'est-à-dire que communes et départements devraient avoir la possibilité de s'unir et de se séparer. Ils devraient enfin être complexes, c'est-à-dire que pour une affaire, une commune ou un département feraient partie d'un syndicat, d'un autre pour une affaire différente ».

<sup>79</sup> Comité des régions, *Livre Blanc sur la Gouvernance Multiniveaux*, *op. cit.*, p. 7 : « Le Comité des régions contribue par ailleurs à mettre en œuvre le memorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, en vue d'établir un consensus pan-européen sur la gouvernance à multiniveaux fondée sur les valeurs et principes démocratiques et le socle constitutionnel des droits fondamentaux ».

\*

Au terme de cet article, la régulation territoriale pourra remémorer le concept d'*autodéfinition* employé par le fédéraliste Guy Héraud : « si l'on refuse aux collectivités, comme le premier des droits, celui de se définir elles-mêmes, dans leurs propres frontières et dans leur consistance humaine, il n'y a pas de gouvernement démocratique possible. Il ne reste qu'une vaste supercherie »<sup>80</sup>. Cette seconde partie permet dans une certaine mesure d'envisager une négociation entre les partenaires d'un projet de gouvernance territoriale et les autorités étatiques compétentes pour autoriser un tel projet. L'option d'une « recontre conjointe » entre toutes les parties prenantes permet de concrétiser l'idée d'une régulation territoriale  *négociée*.

En conclusion, conformément à la démarche retenue, une telle régulation territoriale concerne uniquement les actions de coopération territoriale visant exclusivement au renforcement de la cohésion économique et sociale (Art. 1 du règlement GECT). Elle n'en évoque pas moins « une perpétuelle quête d'équilibre sans cesse à parfaire entre les multiples composantes, tant humaines que matérielles, constitutives de la réalité juridique »<sup>81</sup> : la révision éventuelle des Statuts et Conventions GECT (Art. 9, § 2, *lit. h*) permet en effet une constante adaptation des politiques publiques ainsi régulées à l'évolution des contextes territoriaux. Dans une moindre mesure, la révision du règlement GECT, et en particulier de la procédure d'autorisation, permettra l'établissement d'une procédure de négociation entre les autorités étatiques et les membres d'un GECT, augurant de relations moins hiérarchiques entre différents niveaux de gouvernements, confirmant ainsi une « tendance générale » au partenariat en Europe<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> G. HÉRAUD, *Les Principes du fédéralisme et la fédération européenne, contribution à la théorie juridique du fédéralisme*, Paris, Presses d'Europe, 1968, p. 45.

<sup>81</sup> É. COURTIN, *Droit et politique dans l'œuvre d'Alexandre Marc*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 92.

<sup>82</sup> J. LOUGHLIN, "Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States", *op. cit.*, p. 399.

**RÉSUMÉ :**

*L'article aborde la notion de régulation sous l'angle de la coopération territoriale. La définition et la mise en œuvre des politiques publiques au sein des GECT participe d'une reconfiguration des territoires à l'œuvre dans l'Union européenne ou si l'on veut, d'une redistribution des niveaux de gouvernance. L'autonomie contractuelle des membres d'un GECT permet d'envisager une régulation territoriale, comprise comme processus politique, facteur d'un assouplissement des techniques d'articulation entre niveaux de gouvernements. Elle touche notamment la question des rapports entre États membres et entités infra-étatiques dans la mise en œuvre des politiques économiques et sociales de l'Union. Une telle régulation territoriale vise in fine la satisfaction des exigences d'efficacité concernant la délivrance des services de base aux citoyens.*

*La contractualisation multinationale des stratégies publiques au sein des Statuts et Conventions GECT pourrait dès lors s'apparenter à une forme d'auto-régulation territoriale. L'examen des mécanismes du règlement GECT montre cependant le maintien d'un contrôle étatique tant dans la mise en œuvre que dans le fonctionnement de telles structures. Du reste, le règlement prévoit la possible participation des États membres aux GECT, permettant ainsi un renforcement de la notion de partenariat que la révision du règlement devrait encore accentuer.*

**SUMMARY:**

*This article highlights the concept of regulation within territorial cooperation. Defining and implementing public policies within European Groupings of Territorial Cooperation (EGTCs) proceeds from territorial reconfigurations taking place within the EU, or, in other words, from a revised distribution of governance levels.*

*The contractual normative autonomy of EGTC-members enables the deployment of territorial regulation, considered as a factor of greater flexibility within the relationship between government levels. It especially affects the relations between Member States and subnational entities while assessing EU cohesion policy. Such territorial regulation aims at efficiently delivering missions of public services to citizens.*

*A multilevel contractualization of public strategies within EGTCs Statutes and Conventions could thus appear as a form of territorial self-regulation. Examining EGTC-regulation's mechanisms however reveals procedures of State control, regarding both the conception and the functioning of EGTCs. Nonetheless, the regulation foresees Member States participation to EGTCs, leading to a reinforcement of the principle of partnership, which the revision of the regulation will accentuate.*

**BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

- CHRISTIANSEN T., *Reconstructing European space: from territorial politics to multilevel governance*, Florence, Institut Universitaire Européen, 1996, 22 p.
- COMTE H. & LEVRAT N. (dir.), *Aux coutures de l'Europe: défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 2006, 365 p.
- DEGRON R., « Le groupement européen de coopération territoriale : consécration des eurorégions? », *AJDA*, n° 25, 2008, pp. 1373-1377
- DEMOUSTIER D., « Économie sociale et solidaire et régulation territoriale. Étude sur quatre zones d'emplois en Rhône-Alpes », *Géographie, économie, société*, vol. 12, n° 1, 2010, pp. 89-109
- FAURE A. & NÉGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2007, 302 p.
- FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C. (dir.), *L'État et la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, coll. du Renti, 2007, 181 p.
- KADA N. (dir.), *L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, CREDHAP, 2009, 224 p.
- LEVRAT N., *L'Europe et ses collectivités territoriales : réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, Bern, Berlin, P.I.E.-P. Lang, 2005, 304 p.
- LOUGHLIN J., "Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States", *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4, 2007, pp. 385-404
- MAHOUACHI M., *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Thèse, Université d'Aix-en-Provence, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-en-Provence, 2002, 609 p.
- MALO L., LABAYLE H. (préf.), *Autonomie locale et Union européenne*, Thèse, Université de Pau, Bruxelles, Bruylant, 2010, 719 p.
- MORENO L., "Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform", *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4, 2007, pp. 487-497
- ORTE A. & WILSON A., "Multi-level Coalitions and Statute Reform in Spain", *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 3, 2009, pp. 415-436
- PAYRE R., *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007, 309 p.

- PEYRONY J., « Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire. Les politiques régionales : identités et territoires », *Quaderni*, n° 59, 2005, pp. 85-95
- QUERMONNE J.-L. & SMITH A., « Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes », *Cultures & Conflits*, n° 21-22 : *L'international sans territoire*, 2006, pp. 133-158
- QUEVIT M., « La Grande Région et la problématique des rapports "État-nation et région" dans l'Union européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n° 2, 2005, pp. 207-220
- SKRZYPCZAK R., *Collectivités locales: L'Europe partenaire*, Paris, La Documentation Française, 1997, 238 p.