97.059

# Message

## concernant le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

du 13 août 1997

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 août 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

## Condensé

*Le Protocole additionnel relatif à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du Conseil de l'Europe a été élaboré dans le but de renforcer la coopération régionale et locale, en améliorant notamment le cadre juridique. Il contient des dispositions relatives au droit des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière, à la portée juridique des décisions prises dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière et à la personnalité juridique des organismes chargés de la coopération transfrontalière. Il ressort de la procédure de consultation que la majorité des cantons sont favorables à l'adhésion de la Suisse à cet instrument multilatéral, dont l'importance pour le développement de la coopération transfrontalière a été soulignée. Les cantons opposés à l'adhésion ont, quant à eux, soulevé plusieurs questions concernant les conséquences, en droit interne, de l'application de certaines dispositions du Protocole. Le présent message relève l'importance du Protocole pour la coopération transfrontalière, expose son contenu normatif, répond aux questions soulevées lors de la consultation des cantons et définit les rapports entre le Protocole et les accords internationaux conclus avec les pays limitrophes en matière de coopération transfrontalière.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Situation initiale

La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (RS *0.131.1*; FF *1981* II 801, ci-après Convention-cadre ou Convention de Madrid) est entrée en vigueur pour la Suisse le 4 juin 1982. Jusqu'à présent, dix-neuf pays y ont adhéré, dont nos pays voisins: l'Italie, l'Autriche, l'Allemagne, la France et le Liechtenstein.

L'objectif de la Convention-cadre est d'indiquer les bases juridiques générales communes sur lesquelles puisse se fonder la coopération transfrontalière des régions et des communes, favorisant ainsi un développement économique et social plus harmonieux des régions frontalières. La Convention-cadre oblige les Parties contractantes à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière (art. 1), à résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique constituant une entrave à la coopération transfrontalière (art. 4), à fournir aux autres Parties contractantes les informations nécessaires à la mise en œuvre de la Convention-cadre (art. 6) et à informer les collectivités et autorités territoriales des moyens d'action qui leur sont offerts par la Convention (art. 7). Il s'agit là de dispositions à caractère très général.

L'application de la Convention de Madrid ainsi que les aspects juridiques de la coopération transfrontalière ont fait l'objet d'une enquête menée en 1990 et 1991 par le Conseil de l'Europe, en collaboration avec la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux. Cette enquête a permis de mettre en évidence que la Convention-cadre, tout en gardant son utilité, n'apportait pas de réponses précises à certaines questions d'ordre juridique. Elle n'a pas pour effet, comme le Protocole additionnel d'ailleurs, de modifier la répartition interne des compétences entre les différentes autorités. Toutefois, bien des problèmes transfrontaliers pourraient être résolus plus facilement s'il existait un cadre juridique commun en matière de coopération transfrontalière. Des collaborations, telles que la gestion d'un réseau de transports publics transfrontaliers ou l'attribution du ramassage et du traitement des déchets à une entreprise privée, ne peuvent fonctionner que si les mêmes règles sont valables de part et d'autre de la frontière. En outre, la grande diversité des systèmes institutionnels existants, même entre pays membres de l'Union européenne, peut rendre difficile la mise en œuvre d'une initiative à caractère transfrontalier. C'est pour aplanir ces difficultés que le Conseil de l'Europe a élaboré le Protocole qui fait l'objet du présent message.

Le Protocole a été ouvert à la signature le 9 novembre 1995. Jusqu'à maintenant, il a été signé par la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, ainsi que par le Luxembourg et la Suède, ces deux pays l'ayant également ratifié. La Suisse, pour sa part, l'a signé le 28 février 1997. Le Protocole additionnel entrera en vigueur après que quatre Etats membres au moins auront déposé leurs instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation.

## 12 Importance et signification de la coopération transfrontalière

L'élaboration, par le Conseil de l'Europe, de la Convention-cadre, puis du Protocole additionnel, témoigne de l'importance prise par la coopération transfrontalière ces dernières années. Longtemps considérée comme une politique d'envergure locale ou régionale, elle suscite désormais un intérêt aussi bien auprès des Etats membres du Conseil de l'Europe que de l'Union européenne.

Cette évolution tient à différents facteurs, notamment à l'approfondissement de l'intégration européenne et à l'émergence du régionalisme. Du point de vue de la construction européenne, la création du grand marché unique passe par l'affaiblissement des frontières nationales. Or, la mise en place de projets communs de part et d'autre de la frontière est un moyen d'y parvenir, en développant de nouvelles solidarités et une meilleure connaissance des systèmes économiques, politiques, juridiques et administratifs en présence chez les différents partenaires. En outre, la cohésion économique et sociale du grand marché européen nécessite le renforcement des régions économiquement faibles, ce qui est bien souvent le cas des régions frontalières. La coopération transfrontalière répond ainsi à un double objectif: soutenir économiquement les régions frontalières et renforcer le grand marché européen. Ces deux objectifs se retrouvent d'ailleurs au centre de l'initiative communautaire INTERREG, qui a contribué de manière décisive au développement de la coopération transfrontalière dans les années 90, y compris aux frontières externes de l'Union européenne.

Le régionalisme, qui est aussi une forme de réaction à l'intégration européenne, a également contribué au développement de la coopération transfrontalière. En réponse à la mise sur pied de structures supranationales, les collectivités locales et régionales ont demandé, au nom de la subsidiarité, à être mieux associées aux processus de décision. Pour donner plus de poids à leurs revendications, elles ont multiplié les associations, notamment à travers des organismes transfrontaliers, et ont créé, ou ont obtenu que soient créées, différentes institutions européennes à vocation régionale, telles la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE, 1975) ou l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE, 1985).

Très active en matière de coopération transfrontalière, la Suisse, par l'entremise des cantons, a elle aussi contribué de manière significative au développement de cette politique. La coopération transfrontalière revêt en effet une grande importance pour les cantons, qui ont souvent joué un rôle de pionnier au sein des organismes transfrontaliers, dont les plus anciens remontent aux années 70 déjà. A l'heure actuelle, et en faisant abstraction des multiples enceintes transfrontalières à vocation locale, une dizaine d'organismes transfrontaliers de niveau cantonal bordent la frontière suisse. Ceux-ci concernent quatorze des quinze cantons frontaliers ainsi que quelques cantons de l'intérieur. En outre, dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, les cinq programmes d'action mis sur pied avec la Suisse couvrent l'intégralité des 1881 km de la frontière suisse. Les investissements prévus le long de cette frontière, dans le seul cadre de cette initiative, sont estimés à plus de 200 millions de francs, répartis entre l'Union européenne, les partenaires étrangers, les cantons et la Confédération.

En dernier lieu, l'intérêt des cantons et de la Confédération pour la coopération transfrontalière a été renforcé par le rejet de l'accord sur l'Espace économique

européen. Les cantons frontaliers, notamment, ont alors appelé à un renforcement de la coopération transfrontalière, dans laquelle ils voient un moyen de pallier, pour les régions frontalières, certains désavantages résultant de la non-adhésion à l'EEE. De son côté, le Conseil fédéral, conscient que cette forme de coopération présente un intérêt socio-économique en termes de politique régionale et est aussi un moyen de témoigner de l'esprit d'ouverture et de la volonté d'intégration de la Suisse, s'est engagé, dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère (FF *1994* II 604), à promouvoir les contacts transfrontaliers des cantons. Il a donc proposé un crédit-cadre de 24 millions de francs, accepté par le Parlement le 8 mars 1995, pour la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période de 1995 à 1999 (FF *1995* I 313). Il a par ailleurs créé, en date du 1er décembre 1994, un Service fédéral d'information et de coordination pour la coopération transfrontalière au sein de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères. C'est dans ce contexte, enfin, que le Conseil fédéral situe le Protocole additionnel, dans lequel il voit un instrument juridique à même de faciliter les contacts des cantons avec leurs partenaires étrangers.

## 13 Consultation des cantons

Dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère (ch. 512), le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion d'informer les cantons de l'avancement des travaux de rédaction du Protocole. Cet objet a également été discuté lors de la réunion du Groupe de contact Confédération/cantons qui s'est tenue le 15 décembre 1995.

La consultation formelle des cantons a été ouverte en avril 1996 et a concerné les cantons frontaliers aussi bien que les cantons de l'intérieur. En effet, les cantons non frontaliers participent eux aussi à des programmes régionaux de coopération transfrontalière, en particulier dans le cadre du programme INTERREG.

La majorité des cantons se sont exprimés en faveur d'une adhésion de la Suisse au Protocole additionnel. Ils ont notamment souligné l'importance de cet instrument multilatéral pour le développement de la coopération transfrontalière.

La principale requête des cantons opposés à l'adhésion réside dans l'obtention de la garantie que l'adhésion de la Suisse au Protocole n'entraînera pas une modification des relations existantes entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la coopération transfrontalière. Ces cantons ont également soulevé différentes questions concernant les répercussions, en droit interne, de certaines dispositions et sur le rapport entre le Protocole et les autres accords internationaux en matière de coopération transfrontalière.

Leurs remarques sont les suivantes:
- L'adhésion de la Suisse au Protocole additionnel ne doit pas entraîner une interprétation restrictive de l'article 9 de la constitution (cst.).
- L'exigence de l'approbation, par le Conseil fédéral, des accords de coopération transfrontalière (art. 102, ch. 7, cst.) doit se limiter aux accords qui revêtent une importance particulière pour la Confédération et pour les autres cantons.

- Les cantons demandent des garanties à la Confédération afin que l'application en Suisse du Protocole n'entraîne pas l'introduction d'une nouvelle pratique relative à l'article 102, chiffres 2 et 5, cst., selon laquelle le contrôle du Conseil fédéral sur l'observation de la constitution, des lois, des arrêtés fédéraux ainsi que des concordats fédéraux serait étendu également à la mise en œuvre des accords de coopération transfrontalière des cantons.
- Certains cantons n'appliqueront le principe de l'article 2 du Protocole (mise en œuvre dans le droit interne des décisions prises dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière) que si la réciprocité leur est garantie par leurs partenaires étrangers. Ce principe devra pouvoir être appliqué en conformité avec le droit cantonal et communal pertinent.
- Les cantons concernés par l'accord du 23 janvier 1996 conclu entre la Suisse, l'Allemagne, la France et le Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux réclament la primauté de cet accord par rapport au Protocole. Des précisions sont aussi demandées quant à la relation existant entre le Protocole et l'accord-cadre du 24 février 1993 entre la Suisse et l'Italie sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS *0.131.245.4*).

Il sera répondu à ces questions dans la deuxième partie du présent message, consacrée au commentaire des dispositions du Protocole.

## 2 Partie spéciale

### 21 Appréciation générale du Protocole

Compte tenu de la diversité des formes de coopération possibles le long des frontières des Etats européens, le Protocole additionnel doit être considéré comme un texte de référence permettant de répondre aux questions de nature juridique qui peuvent surgir au moment de la conclusion d'accords de coopération transfrontalière. En reconnaissant une valeur juridique, en droit interne, aux décisions prises par les collectivités territoriales qui agissent dans le cadre transfrontalier, le Protocole permet ainsi de renforcer la coopération transfrontalière.

Le Protocole ne modifie pas la répartition des compétences entre les différentes autorités présentes au sein des Etats. Pour la Suisse, cela signifie que les relations des cantons avec les autorités étrangères pourront se poursuivre selon la pratique actuelle, conformément aux dispositions pertinentes de la constitution fédérale et dans l'esprit de la Convention de Madrid. La coopération transfrontalière au niveau communal continuera à s'exercer, quant à elle, dans le cadre des compétences définies par le droit cantonal. Le Protocole additionnel n'entraînera en effet aucun transfert de compétences au profit des autorités communales. Il prévoit cependant que, dans le cadre de leurs compétences, les communes pourront, elles aussi, accéder aux différentes formes de coopération transfrontalière développées avec les autorités locales des pays voisins.

Le Protocole, en tant qu'instrument de droit international public, est l'expression de la volonté des Etats membres du Conseil de l'Europe de se doter d'un cadre

juridique commun dans le domaine de la coopération transfrontalière. D'autres accords l'ont d'ailleurs précédé. C'est notamment le cas de la *Convention Bénélux du 12 septembre 1986 concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales*, qui est le fruit de relations particulièrement intenses entre les Etats parties. Plus près de nos frontières, citons l'accord quadripartite, du 23 janvier 1996, entre la Suisse (agissant au nom des cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura), l'Allemagne, la France et le Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux. Rappelons également l'accord bilatéral entre la Suisse et l'Italie du 24 février 1993 sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS *0.131.245.4*). La conclusion de ces accords repose sur la volonté déclarée de donner un cadre plus précis à la coopération transfrontalière; leur portée varie néanmoins considérablement (voir ch. 23).

## 22 Commentaire des dispositions du Protocole et relations avec le droit interne

Les articles les plus importants du Protocole portent sur le droit des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière (art. 1), sur la valeur juridique des décisions prises dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière (art. 2) et sur la personnalité juridique des organismes de coopération transfrontalière (art. 3, 4 et 5). La formulation générale de ces dispositions s'explique par la nécessité de tenir compte des différents systèmes juridiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

En vertu de l'*article premier*, les Etats parties au Protocole additionnel reconnaissent et respectent le droit des collectivités et des autorités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats. Ils réaffirment ainsi l'engagement pris par les Etats parties à la Convention de Madrid de promouvoir et de favoriser la coopération transfrontalière. Les accords devront être conclus dans le respect des compétences des collectivités territoriales telles qu'elles sont définies par le droit interne de chaque Etat.

Cette disposition signifie donc que les compétences des cantons et des communes (régies par le droit cantonal) en matière de coopération transfrontalière devront être respectées. Les compétences des cantons en matière de relations avec l'étranger sont définies dans la constitution fédérale (art. 9 et 10). L'article 9 notamment reconnaît la compétence des cantons de conclure des traités avec l'étranger. Selon les termes de l'article 10, 2e alinéa, les cantons peuvent correspondre directement avec des autorités étrangères d'un niveau inférieur à celui de l'Etat central: il s'agit des Länder, des régions, des départements ou des provinces. La Confédération interprète l'article 9 de manière libérale, en ceci qu'elle ne limite pas la compétence aux seuls objets mentionnés dans cet article (économie publique, rapports de voisinage et police), mais l'étend à toutes les matières relevant de la compétence des cantons (cf. rapport du 7 mars 1994, op. cit., ch. 21). Il s'agit essentiellement d'accords de droit international public. On retrouve ces principes dans l'article 51 du projet de mise à jour de la constitution

fédérale (cf. FF *1997* I 235), qui statue que «les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence» (1er al.). Les traités conclus par les cantons avec l'étranger ne doivent pas contrevenir aux intérêts de la Confédération ni aux droits des autres cantons (art. 9, deuxième phrase, cst.). Selon l'article 102, chiffre 7, cst., il incombe au Conseil fédéral de les examiner et de les approuver. En cas de contestation – ce dont la pratique ne connaît aucun exemple – c'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de trancher, selon l'article 85, chiffre 5, cst. Cette procédure suppose que la conclusion de tels traités soit portée à la connaissance de la Confédération par les cantons.

A cet égard, conscient de l'imbrication croissante entre politique étrangère et politique intérieure, le Conseil fédéral s'est engagé pour sa part à informer les cantons à temps et de manière complète des projets de politique étrangère concernant leurs intérêts essentiels (projet de loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération, appliquée de manière provisoire depuis le 1er sept. 1996). Inversement, cette manière de faire devrait être également valable pour la «petite politique étrangère» des cantons.

La conclusion, par les cantons, d'accords de droit international public avec l'étranger au sens de l'article 9 cst. ne représente qu'un aspect de la coopération transfrontalière. Celle-ci revêt encore bien d'autres formes: contacts informels, accords de droit privé, conventions de caractère administratif, coopération au sein d'institutions communes privées ou publiques, etc., ceci dans tous les domaines, tant au niveau régional que cantonal, local ou communal. Le Protocole additionnel, pour sa part, porte avant tout sur ces dernières formes de coopération transfrontalière régionale et locale, pour lesquelles les autorités concernées disposent de compétences propres qu'elles appliquent de manière indépendante. Or, les accords de droit privé et les conventions de caractère administratif cantonaux et communaux ne tombant pas sous le coup de l'article 9 cst., ils ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil fédéral en vertu de l'article 102, chiffre 7, cst.

Le 2e alinéa de l'article premier prévoit qu'un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

L'*article 2* fixe le principe selon lequel les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. La mise en œuvre, en Suisse, des décisions prises par une autorité cantonale ou communale se fera conformément aux dispositions pertinentes du droit cantonal, lequel détermine, par ailleurs, la valeur juridique des décisions prises par cette autorité.

L'article 2 s'applique en l'absence de tout organisme de coopération transfrontalière. La création d'un tel organisme n'est en effet pas toujours indispensable à la réalisation d'un projet transfrontalier. Toutefois, en présence d'une institution transfrontalière, ce sont les dispositions des articles 3, 4 et 5, consacrés à la personnalité juridique, qui permettent de définir la valeur juridique des actes pris dans le cadre d'un tel organisme.

Certains cantons redoutent que les décisions prises dans le cadre d'un organisme transfrontalier ne soient pas mises en œuvre dans le droit interne de chacune des collectivités concernées. Cette mise en œuvre doit cependant être considérée comme la conséquence logique de l'accord que les autorités concernées ont décidé librement de conclure. Elles n'ont donc aucune raison de vouloir se soustraire à cet engagement. La possibilité demeure néanmoins de suspendre l'exécution de l'accord, voire de le dénoncer, au cas où ce principe ne serait pas respecté par toutes les parties. L'application cohérente de l'article 2 renforcera le caractère obligatoire des décisions prises dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière, conformément au but premier du Protocole additionnel. Les cantons ou les communes auront soin de prendre leurs décisions en sachant qu'ils devront les appliquer conformément aux dispositions pertinentes du droit cantonal, y compris celles relatives au droit de référendum. Le verdict populaire ne fera d'ailleurs qu'attribuer une plus grande légitimité démocratique aux engagements pris par les cantons et par les communes.

Les *articles 3, 4 et 5* traitent de la personnalité juridique, en droit interne, des organismes de coopération transfrontalière.

L'*article 3* prévoit qu'un accord de coopération transfrontalière conclu par des collectivités territoriales peut créer un organisme de coopération transfrontalière. Les collectivités territoriales sont libres de doter ou non un organisme transfrontalier de la personnalité juridique. Selon les tâches qui lui seront confiées, l'organisme sera de droit public ou de droit privé. Au cas où l'organisme serait doté de la personnalité juridique, le Protocole prévoit deux options (art. 4 et/ou art. 5).

L'*article 4* prévoit que l'organisme de coopération transfrontalière sera régi exclusivement par le droit de l'Etat dans lequel il a son siège. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités territoriales parties à l'accord s'engagent à reconnaître la personnalité juridique de l'organisme conformément à leur propre ordre juridique interne (1er al.).

Le 2e alinéa de l'article 4 prévoit que l'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Les actes de l'organisme sont alors régis par son statut et par le droit de l'Etat de son siège. L'organisme est financé par les participations budgétaires des collectivités concernées. Il n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes, c'est-à-dire des décisions de caractère général et abstrait, ni à décider de prélèvements de nature fiscale.

Selon l'*article 5*, les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière soit doté de la personnalité juridique de droit public et que ses actes aient, aux fins de l'ordre interne de chaque Partie contractante, la même valeur juridique que les actes des collectivités territoriales qui ont conclu l'accord (1er al.). Cet article prévoit donc la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière de droit public en mesure de prendre des décisions relevant du droit public et intéressant l'ensemble du territoire des collectivités territoriales concernées.

D'après l'*article 8*, les Etats qui souhaitent adhérer au Protocole sont tenus de préciser, au moment de la signature ou de la ratification, s'ils sont disposés à mettre en œuvre les deux options prévues aux articles 4 et 5, ou s'ils optent pour l'une d'entre elles. Seuls quelques Etats sont actuellement en mesure d'opter pour l'article 5, car cette disposition suppose l'existence de bases juridiques particulièrement évoluées en ce qui concerne la coopération transfrontalière. C'est notamment le cas de la *Convention Bénélux* citée plus haut: les trois pays concernés (la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) ont prévu en effet, par cet accord international, d'attribuer à un organisme de coopération transfrontalière régi par le droit public la possibilité de prendre des décisions contraignantes pour les collectivités territoriales et pour les sujets qu'elles administrent.

Pour arrêter son choix, le Conseil fédéral a tenu compte des indications fournies par les cantons, dont la législation est déterminante à ce sujet. Bien que quelques cantons seulement se soient exprimés lors de la consultation, nous constatons qu'une majorité s'est dégagée en faveur de l'article 4, notamment dans les cantons limitrophes de la France et de l'Allemagne. En outre, compte tenu du fait que la France et l'Allemagne ont déjà déclaré, lors de la signature du Protocole le 9 novembre 1995, qu'elles n'appliqueraient que les dispositions de l'article 4, la Suisse formulera une déclaration allant dans le même sens au moment de la ratification. Comme l'indique le 2e alinéa de l'article 8, rien n'empêche de modifier par la suite cette déclaration en reconnaissant applicables aussi les dispositions de l'article 5. Etant donné qu'une déclaration dans ce sens ne pourra intervenir qu'avec l'assentiment des cantons et pour éviter au Parlement, le cas échéant, d'être saisi de cette question uniquement, il se justifie de prévoir une délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral.

L'*article 6* fixe le principe selon lequel les actes pris par les collectivités territoriales en vertu d'un accord de coopération transfrontalière sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités territoriales qui ont conclu l'accord.

Sur ce point, il convient de répondre aux cantons qui craignent que la Confédération n'introduise, après l'entrée en vigueur du Protocole, une nouvelle pratique en application de l'article 102, chiffres 2 et 5, cst. Ces cantons redoutent que la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur le respect de la constitution, des lois, des arrêtés fédéraux ainsi que des concordats cantonaux, ne soit étendue à la mise en œuvre des accords de coopération transfrontalière des cantons. Ces craintes ne se justifient pas, car le Conseil fédéral n'envisage pas de modifier sa pratique relative à l'article 102 cst. Demeure réservée l'approbation des accords des cantons conclus avec l'étranger aux termes de l'article 9 cst. (art. 102, ch. 7, cst.; cf. ci-dessus le commentaire de l'art. 1er). Cette pratique ne connaît d'ailleurs aucun cas visant à empêcher la mise en œuvre des accords de coopération transfrontalière des cantons.

L'*article 7* prévoit que les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international.

## 23 Relations entre le Protocole additionnel et l'accord-cadre avec l'Italie ainsi que l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière

Le Conseil fédéral a déclaré, dans son rapport précité du 7 mars 1994, sa volonté d'œuvrer en faveur du développement des relations transfrontalières des cantons, en contribuant à l'élaboration des instruments juridiques internationaux appropriés.

En 1993 déjà, il avait été amené à conclure un accord bilatéral avec l'Italie pour remédier à la réserve émise par ce pays au moment de la signature de la Convention-cadre; cette réserve fait en effet dépendre l'application de la Convention-cadre de la conclusion d'une entente bilatérale avec les Etats concernés. L'*accord-cadre italo-suisse* du 24 février 1993 sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS *0.131.245.4*) reprend ainsi les dispositions prévues par la Convention de Madrid et précise quelles sont les collectivités et autorités régionales et locales habilitées à conclure des accords directement avec les autorités et les collectivités compétentes de l'autre Etat partie. Il définit en outre les matières qui peuvent faire l'objet d'accords transfrontaliers.

Cet accord bilatéral constitue donc la base juridique pour la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales suisses et italiennes, conformément à la Convention de Madrid et à son Protocole additionnel, une fois celui-ci entré en vigueur pour la Suisse et pour l'Italie.

Afin de donner suite à une initiative de la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse pour les questions régionales dans les zones frontalières du Rhin supérieur, le Conseil fédéral a signé, le 23 janvier 1996 à Karlsruhe, l'*accord entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura, et les Gouvernements de la République française, de la République fédérale d'Allemagne et du Grand-Duché du Luxembourg* sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux. Le Conseil fédéral a agi au nom et à la demande des cantons intéressés. En tant qu'accord relevant du droit cantonal, l'accord de Karlsruhe a été approuvé par les parlements des cantons. Le Conseil fédéral a informé, au nom des cantons concernés, les autres Parties contractantes de l'accomplissement des procédures internes suisses prévues pour son entrée en vigueur. L'accord entrera en vigueur le 1er septembre 1997.

L'accord de Karlsruhe n'est pas objet de ce message. Il y a lieu de relever que tant cet accord que le Protocole additionnel à la Convention de Madrid poursuivent le but de promouvoir et de faciliter la coopération transfrontalière; leur structure est similaire. Ils contiennent des dispositions sur la conclusion d'accords de coopération transfrontalière ainsi que sur la création d'organismes de coopération transfrontalière dotés ou non de la personnalité juridique. L'accord de Karlsruhe s'inscrit, lui aussi, comme le Protocole additionnel, dans l'idée qui préside à la Convention-cadre. En effet, l'accord de Karlsruhe prévoit, dans le préambule, de compléter le cadre juridique fixé par la Convention de Madrid, dont découlent les principes de la coopération transfrontalière. Ni l'un ni l'autre des deux accords ne comportent une modification de la répartition interne des compétences. L'accord

de Karlsruhe constitue un instrument juridique entre partenaires économiquement, politiquement et culturellement très proches les uns des autres. Il en découle que ses dispositions, plus détaillées que celles du Protocole additionnel, traitent surtout de la coopération au niveau local. Une bonne partie des articles ont trait aux groupements locaux de coopération transfrontalière (statuts, organes, financement, dissolution). L'accord de Karlsruhe, dont la densité normative est plus importante que celle de l'instrument du Conseil de l'Europe, apparaît par conséquent comme la mise en œuvre des principes du Protocole additionnel et constitue, par rapport à ce dernier, une *lex specialis* qui, en tant que telle, aura la priorité sur les normes générales. En présence des dispositions plus précises que celles du Protocole, ce seront les dispositions de l'accord de Karlsruhe qui trouveront application pour les cantons concernés.

## 3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'adhésion au Protocole additionnel n'aura aucune incidence sur les finances fédérales.

## 4 Programme de la législature

L'affaire figure dans le programme de législature 1995 à 1999 (cf. FF *1996* II 353).

## 5 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération de conclure le Protocole additionnel découle de l'article 8 cst., qui attribue à la Confédération la compétence générale en matière de relations avec l'étranger. Le Protocole additionnel est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 85, chiffre 5, cst. Il peut être dénoncé en tout temps; il ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas une unification multilatérale du droit. Le Protocole n'est donc pas soumis au référendum facultatif aux termes de l'article 89, 3$^{e}$ alinéa, cst.

N39473

# Arrêté fédéral

*Projet*

**concernant le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 août 1997[1],

*arrête:*

**Article premier**

[1] Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales est approuvé.

[2] Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier le Protocole additionnel en formulant la déclaration suivante: «Conformément à l'article 8 du Protocole additionnel, la Suisse déclare qu'elle appliquera les seules dispositions de l'article 4.»

[3] Le Conseil fédéral est autorisé à déclarer ultérieurement, lorsque les conditions seront remplies, que la Suisse appliquera également les dispositions de l'article 5.

**Art. 2**

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

N39473

[1] FF 1997 IV 539

# Protocole additionnel

*Texte original*

## à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

---

Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires du présent Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée «la Convention-cadre»);

Affirmant l'importance de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dans les régions frontalières;

Résolus à prendre de nouvelles mesures propres à assurer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales;

Désireux de faciliter et de développer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales des régions frontaliers;

Reconnaissant la nécessité d'adapter la Convention-cadre à la réalité européenne;

Considérant qu'il est opportun de compléter la Convention-cadre en vue de renforcer la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales;

Rappelant la Charte européenne de l'autonomie locale;

Ayant à l'esprit la Déclaration du Comité des Ministres sur la coopération transfrontalière en Europe à l'occasion du 40e anniversaire du Conseil de l'Europe, qui encourageait, entre autres, à poursuivre l'action tendant à lever progressivement les obstacles de tous ordres – administratifs, juridiques, politiques ou psychologiques – qui pourraient freiner le développement des projets transfrontaliers,

Sont convenus des dispositions supplémentaires suivantes:

**Article 1**

[1] Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question.

[2] Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

**Article 2**

Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national.

**Article 3**

Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique. L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé.

**Article 4**

[1] Lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissent la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national.

[2] L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Ainsi:

a. les actes de l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par son statut et par le droit de l'Etat de son siège;
b. l'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes;
c. l'organisme de coopération transfrontalière est financé par des participations budgétaires des collectivités ou autorités territoriales. Il n'a pas capacité à décider de prélèvements de nature fiscale. Il peut, le cas échéant, recevoir des recettes au titre des services qu'il rend aux collectivités ou autorités territoriales, à des usagers ou à des tiers;
d. l'organisme de coopération transfrontalière établit un budget annuel prévisionnel et un compte de clôture certifié par des experts indépendants des collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord.

**Article 5**

[1] Les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière est un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

[2] Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. En outre, une Partie contractante peut prévoir que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra pas avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale.

**Article 6**

[1] Les actes pris par les collectivités ou autorités territoriales, en vertu d'un accord de coopération transfrontalière, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

[2] Les actes pris par les organismes de coopération transfrontalière, créés en vertu d'un accord, sont soumis aux contrôles prévus par le droit de l'Etat du siège de l'organisme sans négliger par ailleurs les intérêts des collectivités ou autorités territoriales des autres Etats. L'organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire aux demandes d'information émanant des autorités des Etats dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales. Les autorités de contrôle des Parties contractantes recherchent les moyens d'une coordination et d'une information appropriées.

[3] Les actes pris par les organismes prévus au paragraphe 1 de l'article 5 sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

**Article 7**

Les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international.

**Article 8**

[1] Chaque Partie contractante indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles.

[2] Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite.

**Article 9**

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

**Article 10**

[1] Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention-cadre qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
b. signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

[2] Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre.

[3] Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

**Article 11**

[1] Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 10.

[2] Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

**Article 12**

[1] Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout Etat qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.

[2] L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

**Article 13**

[1] Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

[2] La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

**Article 14**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat ayant adhéré au présent Protocole:

a. toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 8;
b. toute signature;
c. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
d. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à ses articles 11 et 12;
e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

*En foi de quoi*, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer au présent Protocole.

N39473

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

# Message concernant le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 13 août 1997


| | |
|---|---|
| In<br>Dans<br>In | Bundesblatt<br>Feuille fédérale<br>Foglio federale |
| Jahr<br>Année<br>Anno | 1997 |
| Band<br>Volume<br>Volume | 4 |
| Heft<br>Cahier<br>Numero | 40 |
| Geschäftsnummer<br>Numéro d'affaire<br>Numero dell'oggetto | 97.059 |
| Datum<br>Date<br>Data | 14.10.1997 |
| Seite<br>Page<br>Pagina | 539-556 |
| Ref. No | 10 109 188 |


Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.