02.025

Message

concernant le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale

du 8 mars 2002

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 n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale.

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

8 mars 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale est conçu comme un instrument juridique souple qui vise à élargir le champ d'application de la Convention à la collaboration entre régions et autorités locales ne partageant pas une frontière internationale avec des collectivités territoriales étrangères. La technique législative adoptée est celle du renvoi à la Convention-cadre et à son premier Protocole additionnel relatif à la coopération transfrontalière.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Le Protocole n° 2 du 5 mai 1998 complète la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après Convention-cadre ou Convention de Madrid; RS 0.131.1). Un premier protocole (Protocole additionnel) avait été adopté en 1995. Dans le message y relatif (FF 1997 IV 539), le Conseil fédéral avait exposé l'évolution du droit international public dans le domaine de la coopération transfrontalière.

La Convention de Madrid du 21 mai 1980 donne les bases juridiques générales communes sur lesquelles peut se fonder la coopération transfrontalière régionale et locale en Europe. Le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 constitue un texte de référence qui répond aux questions de nature juridique qui peuvent se poser au moment de la conclusion d'un accord de coopération transfrontalière. Ce Protocole est né de la nécessité de trouver des bases communes entre les différents systèmes juridiques nationaux, nécessité rendue encore plus impérieuse par l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe.

Rappelons que la Convention-cadre est en vigueur en Suisse depuis 1982 et qu'y ont adhéré vingt-sept Etats membres du Conseil de l'Europe, dont les pays voisins de la Suisse. Le Protocole additionnel est entré en vigueur le 1er décembre 1998, suite à la ratification par la Suisse. Parmi les Etats limitrophes, la France et l'Allemagne sont Parties contractantes, alors que l'Italie et l'Autriche l'ont signé mais pour le moment pas encore ratifié.

Le Protocole n° 2 a pour objet la coopération interterritoriale. Par ce terme, on entend la coopération entre collectivités territoriales non contiguës. Cette forme de coopération n'est pas prévue par la Convention-cadre susmentionnée.

La nécessité de donner une base juridique à la coopération interterritoriale a été établie par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE, aujourd'hui Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe). En 1993, la CPLRE adoptait une résolution dans laquelle elle demandait au Comité des Ministres de rédiger un projet de Convention sur la coopération interterritoriale. Le Comité des Ministres avait alors chargé les comités intergouvernementaux responsables des autorités locales et régionales ainsi que de la coopération transfrontalière de donner suite au projet. Les travaux des experts ont mis en évidence l'inopportunité de mettre au point une convention spécifique sur la coopération interterritoriale. En effet, la matière peut aisément être traitée par référence à la Convention de Madrid et à son Protocole additionnel, vu que les problèmes posés sont de nature analogue.

Le Protocole n° 2 a été ouvert à la signature le 5 mai 1998 et est entré en vigueur le 1er février 2001. La Suisse l'a signé le 29 novembre 2001.

1.2

Portée du Protocole n° 2 pour la Suisse

La Convention de Madrid s'applique à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales limitrophes. En Suisse, sont visés les communes et les cantons frontaliers. Or, les cantons de l'intérieur sont aussi intéressés par cette forme de collaboration.

Le Protocole n° 2 permettra d'intensifier la collaboration entre les régions non contiguës, qu'elles bordent ou non une frontière internationale. L'ensemble des cantons et des communes pourra donc s'en prévaloir. Le Protocole n° 2 facilitera la coopération interterritoriale entre les cantons non frontaliers et d'autres régions européennes. L'intérêt du Protocole n° 2 pour la Suisse réside dans le fait qu'il met sur pied d'égalité les cantons frontaliers et les cantons de l'intérieur, du point de vue du droit international notamment.

Sur le plan du droit interne, les dispositions de la Constitution fédérale concernant les relations des cantons avec l'étranger s'appliquent à tous les cantons. L'art. 56 de la Constitution fédérale – il en allait de même des art. 9 et 10 de la constitution de 1874 – ne fait pas de distinction entre cantons frontaliers et non frontaliers. Il convient de rappeler ici que les dispositions de la Constitution fédérale règlent les relations des cantons avec les autorités étrangères qui revêtent la forme de traités internationaux. Les relations informelles et les accords de droit privé ne sont pas visés. L'al. 2 de l'art. 56 de la Constitution prévoit que les cantons doivent informer les autorités fédérales avant de conclure un traité avec l'étranger. Ce devoir d'information remplace l'approbation du Conseil fédéral prévue sous l'ancien régime constitutionnel. Les compétences des communes sont régies par le droit cantonal.

Le Protocole n° 2 est également important dans l'optique du programme INTERREG III de l'Union européenne relatif à la coopération interrégionale. En Suisse, cette forme de coopération s'est relativement peu développée en dehors du contexte urbain. Le Protocole n° 2 permettra d'intensifier la coopération interrégionale – ou interterritoriale – qui, comme l'a souligné le Conseil fédéral, ne doit pas se limiter aux agglomérations urbaines, mais s'étendre aux cantons, à des régions plus étendues, ainsi qu'aux régions rurales et de montagne; celles-ci pourraient dès lors bénéficier de l'expérience et des connaissances des autres régions européennes [cf. message du Conseil fédéral du 17 février 1999 relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000–2006; FF 1999 2439, ch. 122.3]. La participation de la Suisse à l'initiative communautaire INTERREG III, qui comporte trois volets (A/coopération transfrontalière, B/coopération transnationale et C/coopération interrégionale), est réglée par la loi fédérale du 8 octobre 1999 (RS 616.9) et l'ordonnance du 22 novembre 2000 (RS 616.92; cf. notamment l'art. 3, en ce qui concerne la coopération interrégionale).

1.3 Procédure de consultation

La consultation, qui a eu lieu entre mai et août 2001, a intéressé tous les Cantons ainsi que la Section suisse du Conseil des communes et régions d'Europe, l'Union des villes suisse et l'Association des communes suisses. Tous les Cantons ont salué l'adhésion de la Suisse au Protocole n° 2. Dans le même sens se sont exprimées les associations des villes et des communes.

2 Partie spéciale

2.1 Appréciation générale du Protocole n° 2

Avec le Protocole n° 2, le Conseil de l'Europe entend étendre le champ d'application de la Convention-cadre et de son Protocole additionnel. En effet, ces deux instruments juridiques multilatéraux ne visent que les régions frontalières et ne s'appliquent qu'aux collectivités territoriales régionales et locales des Etats contractants qui ont une frontière internationale commune. Le Protocole n° 2 élargit leur champ d'application à la coopération tant entre les collectivités régionales et locales non contiguës de deux ou plusieurs Etats limitrophes qu'entre les collectivités territoriales situées dans des Etats qui n'ont pas une frontière commune.

L'objectif de la coopération transfrontalière étant de promouvoir l'intégration européenne au niveau régional, il faut éviter de créer des disparités avec les régions qui, bien qu'elles ne bordent pas une frontière internationale, entendent aussi participer au renforcement des échanges et des relations au niveau européen. C'est pour cette raison que les bases juridiques créées par la Convention-cadre et son Protocole additionnel doivent pouvoir être appliquées par toutes les collectivités territoriales, indépendamment de leur situation géographique.

Constatant que de nombreuses régions pratiquent déjà une coopération interterritoriale avancée, le Conseil de l'Europe a voulu créer un cadre juridique de référence dans le but d'encourager davantage cette forme de collaboration. La technique législative adoptée pour le Protocole n° 2 est celle du renvoi à la Convention-cadre et à son Protocole additionnel.

2.2 Commentaire des articles

Le *préambule* contient des considérations générales, qui ont été évoquées plus haut.

Art. 1

La coopération interterritoriale est définie par opposition à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales limitrophes; la coopération interterritoriale concerne les collectivités non contiguës.

Art. 2

Cette disposition reprend l'art. 1 du Protocole additionnel et réaffirme le droit des collectivités et des autorités territoriales de conclure des accords de coopération interterritoriale avec les collectivités et les autorités territoriales d'autres Etats, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par leur législation nationale et dans le respect des engagements internationaux des Etats Parties à l'accord. En ce qui concerne la Suisse, nous renvoyons aux considérations du point 1.2.

L'al. 2 prévoit qu'un accord de coopération interterritoriale engage exclusivement la responsabilité des collectivités ou des autorités territoriales qui l'ont conclu.

Art. 3 et 4

Ces dispositions renvoient à la Convention-cadre et à son Protocole additionnel, qui sont les instruments juridiques internationaux de référence, s'agissant de la coopération interterritoriale. Afin de tenir compte des éventuelles exigences spécifiques des deux formes de coopération, le Protocole n° 2 prévoit l'application *mutatis mutandis* des deux instruments juridiques de référence.

Par conséquent, les explications relatives à la Convention-cadre et au Protocole additionnel, tels que les rapports explicatifs du Conseil de l'Europe et les messages du Conseil fédéral (FF 1981 II 801, 1997 IV 539), sont également valables pour le Protocole n° 2, dans la mesure où ces deux instruments juridiques sont applicables à la coopération interterritoriale.

Art. 5

L'article précise le sens de l'expression «*mutatis mutandis*».

Art. 6

Le renvoi au Protocole additionnel nécessite la reprise de l'art. 8 de ce dernier, concernant l'application des dispositions des art. 4 et 5.

L'art. 4 du Protocole additionnel prévoit que l'organisme de coopération transfrontalière est régi exclusivement par le droit de l'Etat où il a son siège. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités territoriales parties à l'accord s'engagent à reconnaître la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur propre ordre juridique interne. L'art. 5 prévoit, de plus, la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière de droit public capables de prendre des décisions relevant du droit public dans l'ensemble du territoire des collectivités territoriales concernées.

Le Conseil fédéral propose d'opter uniquement pour l'application des dispositions de l'art. 4 du Protocole additionnel, comme il l'avait déjà fait lors de l'approbation de ce dernier. Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite, en déclarant applicables aussi les dispositions de l'art. 5 du Protocole additionnel. Parmi les Etats qui ont ratifié le Protocole n° 2, l'Allemagne, la Slovaquie et la Suède ont eux aussi déclaré qu'ils appliqueraient uniquement les dispositions de l'art. 4 du Protocole additionnel; le Luxembourg applique les dispositions de l'art. 4 et de l'art. 5; les Pays-Bas n'ont fait, à ce sujet, aucune déclaration, mais avaient

déclaré, s'agissant du Protocole additionnel, qu'ils appliqueraient les dispositions des deux articles.

Art. 7

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du Protocole n° 2.

Art. 8 à 12

Il s'agit de dispositions finales à caractère formel. A noter que l'adhésion au Protocole n° 2 n'est consentie qu'aux Etats parties à la Convention-cadre (art. 8, al. 2).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'adhésion au Protocole n'a pas d'incidences à caractère financier pour la Confédération ni pour les cantons.

4 Programme de la législation

L'objet n'est pas mentionné dans le rapport sur le Programme de la législation 1999–2003 (FF 2000 2168). Il rentre toutefois dans la politique visant à renforcer la coopération transfrontalière.

5 Constitutionnalité

La compétence d'adhérer au Protocole découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution, qui confère à la Confédération une compétence générale en matière de relations extérieures. Le Protocole est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2. Il peut être dénoncé en tout temps, ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit; le Protocole n'entre donc pas dans la catégorie des traités internationaux sujets au référendum facultatif aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.