



Rapport explicatif du Protocole no. 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale

Strasbourg, 5.V.1998

1. En 1993 la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe adoptait la Résolution 248 relative à la coopération interterritoriale dans laquelle elle recommandait au Comité des Ministres de rédiger un projet de convention à partir du texte qu'elle avait élaboré et annexé à ladite Résolution. Dans la Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993, les Chefs d'Etat et de gouvernement engageaient l'Organisation à poursuivre son travail dans le domaine de la coopération transfrontalière et à l'étendre à la coopération entre régions non contiguës.

2. Le Comité des Ministres, à la suite de la Résolution de la CPLRE et de la recommandation des Chefs d'Etat et de gouvernement, a chargé le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) d' « étudier, à la lumière du projet de Convention sur la coopération interterritoriale élaboré par le CPLRE, la question du cadre juridique de la coopération entre collectivités locales et régionales non contiguës et, le cas échéant, [de] préparer un projet de Convention à l'instar de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) ».

Le CDLR, à son tour, a confié cette tâche à son Comité restreint d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-R-CT).

3. Le Comité restreint, après un examen préliminaire de la question, a exclu la possibilité de préparer une convention spécifique sur la coopération interterritoriale, puisque la matière pouvait être efficacement traitée par référence à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée « la Convention-cadre ») et à son Protocole additionnel ci-après dénommé « Protocole additionnel », considérant que les problèmes posés sur le plan juridique étaient de nature analogue. Le Comité restreint a alors décidé d'axer ses activités exclusivement sur la coopération entre collectivités territoriales en excluant l'aspect relatif aux relations extérieures de ces collectivités (par exemple, participation de celles-ci au processus de décision concernant les textes internationaux les intéressant ou représentation auprès d'organisations internationales). Un tel aspect n'est, *stricto sensu*, pas lié à la coopération interterritoriale.

4. Ayant examiné la question de savoir s'il convenait d'élaborer une recommandation ou un protocole à la Convention-cadre, le Comité restreint s'est prononcé en faveur de ce dernier instrument, pour les raisons suivantes :

a. le Statut du Conseil de l'Europe requiert, pour l'adoption d'une recommandation, l'unanimité des voix exprimées et la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. En outre, l'Article 15, paragraphe (b) du Statut habilite le Comité des Ministres à inviter les Etats membres à lui faire connaître les mesures qu'ils ont prises en ce qui concerne les recommandations.

Or, considérant que la coopération transfrontalière et la coopération interterritoriale posent des problèmes analogues et alors que de nombreux Etats membres n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention-cadre, il semble peu probable qu'une recommandation sur la question puisse faire l'unanimité;

b. le protocole additionnel se présente comme un instrument flexible, car une fois ouvert à signature il ne sera contraignant que pour les Etats qui le ratifieront. Aucune obligation juridique n'existe pour la signature et la ratification, alors que les recommandations s'adressent à tous les Etats membres. Ainsi, un protocole additionnel constitue en même temps un instrument souple et dynamique, parce qu'il engage les Etats qui le ratifient immédiatement leur permettant ainsi d'acquérir une expérience précieuse qui pourra être utile par la suite aux autres Etats y adhérant.

5. C'est ainsi que, sur la base du travail du Comité restreint et des propositions du CDLR, le Comité des Ministres a décidé d'adopter et d'ouvrir à la signature le Protocole n° 2 à la Convention-cadre.

Considérations générales

6. La Convention-cadre et son Protocole additionnel concernent les relations entre collectivités contiguës, c'est-à-dire des collectivités territoriales qui, soit directement (par une frontière commune), soit indirectement (par appartenance à un groupe de collectivités territoriales constituant un groupe partageant des frontières communes, sont géographiquement voisines.

7. Or, le dynamisme des relations entre collectivités territoriales par delà les frontières nationales a été tel que des accords ont été conclus entre des entités géographiquement éloignées. De tels exemples d'accords régionaux existent entre l'Espagne, la France, l'Italie et la Belgique qui ont créé des pôles de développement économique technologiquement avancés. De nombreux accords de jumelage entre villes ou entre régions sont en réalité des accords de coopération avancée qui couvrent des matières traditionnellement exclues des accords de jumelage classiques. Or, il est à prévoir que ces types de contacts entre collectivités territoriales se développeront considérablement à l'avenir.

8. La question qui se pose est par conséquent de savoir si ces initiatives doivent se poursuivre hors de tout cadre juridique au niveau international ou bien s'il convient de les inscrire dès le début dans un cadre bien connu et éprouvé.

9. La technique juridique qui a été choisie pour l'élaboration du Protocole No 2 consiste à aborder la coopération interterritoriale par référence aux deux instruments juridiques existant en matière de coopération transfrontalière, à savoir la Convention-cadre et son Protocole additionnel.

Commentaires sur les articles

Article 1

10. Cet article définit la « coopération interterritoriale » en utilisant un critère, pour ainsi dire, négatif. Est considérée en effet comme coopération interterritoriale toute concertation entre collectivités territoriales qui n'est pas qualifiée comme transfrontalière par la Convention-cadre et son Protocole additionnel.

11. Une telle définition peut susciter des difficultés d'interprétation dans certains cas marginaux mais devrait facilement permettre de les régler si l'on considère que l'aspect essentiel de la coopération interterritoriale est l'absence de contiguïté territoriale entre collectivités ou groupes de collectivités.

Article 2

12. Cet article reconnaît le principe du droit des collectivités ou autorités territoriales à passer des accords entre elles dans le cadre de la coopération interterritoriale. Les Etats sont tenus de reconnaître et respecter ce droit qui s'exerce dans les conditions et les limites définies par la Convention-cadre, son Protocole additionnel et le présent Protocole.

13. Ainsi, par exemple, il convient de rappeler que, conformément au présent article, les accords de coopération interterritoriale doivent être conclus :

- a. dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales qui sont liées par eux;
- b. selon les procédures prévues par les statuts des collectivités ou autorités territoriales;
- c. dans le respect des engagements internationaux des Etats auxquels les collectivités ou autorités territoriales appartiennent;
- d. conformément à la législation nationale de chaque Etat relative au statut des organismes de coopération internationale.

14. Une exigence importante est imposée par l'expression « domaines communs de compétence ». Cette expression indique que, pour conclure un accord, toutes les collectivités ou autorités territoriales concernées doivent avoir compétence en la matière faisant l'objet de l'accord. Cela signifie que, si une telle compétence n'est pas exclusive mais déléguée ou partagée, la collectivité ou autorité territoriale en question devra avoir obtempéré à toutes les exigences de la législation nationale qui régissent une telle matière.

15. L'expression « en conformité avec la législation nationale » indique que les collectivités ou autorités territoriales doivent respecter les procédures et autres règles prévues par la législation nationale de l'Etat auquel elles appartiennent lors de la passation et l'exécution de leurs accords. Le lien avec l'expression « domaines communs de compétence » signifie que les collectivités ou autorités territoriales ne peuvent pas, à l'occasion de la conclusion d'un accord de coopération interterritoriale, acquérir des compétences qui ne leur sont pas reconnues par le droit national ni créer une nouvelle catégorie d'autorité locale.

16. L'article ne traite pas des interactions entre les accords de coopération interterritoriale et les engagements internationaux conclus par la suite par les Parties Contractantes.

17. Le paragraphe 2 indique clairement qu'aucune responsabilité de l'Etat ou de toute autre autorité ou collectivité non signataire de l'accord ne peut être engagée lors de la conclusion ou de la mise en œuvre d'un accord de coopération interterritoriale entre des collectivités ou autorités territoriales.

Articles 3 et 4

18. Ces articles concernent la réglementation substantielle de la coopération interterritoriale. Cette réglementation est assurée par référence au contenu d'autres instruments internationaux pertinents, c'est-à-dire la Convention-cadre et son Protocole additionnel.

19. Toutefois, puisque des différences peuvent exister entre la coopération interterritoriale et la coopération transfrontalière, les articles 3 et 4, lorsque l'on se réfère à la Convention-cadre et à son Protocole additionnel, indiquent que ces instruments doivent être appliqués « *mutatis mutandis* ».

20. Il s'ensuit notamment que les précisions apportées quant à l'interprétation de la Convention-cadre et de son Protocole additionnel dans leur rapport explicatif respectif sont également valables pour le présent Protocole, dans la mesure où les dispositions des deux instruments susmentionnés sont applicables à la coopération interterritoriale.

Article 5

21. Bien que l'expression « *mutatis mutandis* » soit bien connue et fréquemment utilisée dans les instruments juridiques internationaux, il a été estimé nécessaire d'en donner une définition aux fins de l'application du présent Protocole.

22. Conformément à cette définition, les dispositions de la Convention-cadre et de son Protocole additionnel s'appliquent à la coopération interterritoriale, on rectifiera donc à la lecture en remplaçant l'expression « coopération transfrontalière » par « coopération interterritoriale ».

Article 6

23. La raison d'être de cet article est qu'en vertu de l'article 3 du Protocole additionnel un accord de coopération transfrontalière conclu par des collectivités ou autorités territoriales peut conduire à la création d'un organisme de coopération transfrontalière qui pourra relever d'un régime de droit privé ou de droit public. L'article 8 du protocole additionnel prévoit que chaque partie contractante indique si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles. L'article 4 du protocole additionnel prévoit le cas où un organisme de coopération transfrontalière est doté de la personnalité juridique. L'article 5 traite expressément des mesures prises par un organisme de coopération que les Parties Contractantes estiment être une entité de droit public.

24. Considérant que les Parties Contractantes peuvent, pour la mise en œuvre du présent Protocole, adopter une solution différente de celle retenue pour la mise en oeuvre du Protocole additionnel, par exemple, en appliquant un régime de droit public à un organisme de coopération transfrontalière et un régime de droit privé à un organisme de coopération interterritoriale, elles sont tenues d'indiquer si elles appliqueront les dispositions des articles 4 et 5 du Protocole additionnel ou celles d'un seul de ces articles.

Articles 9 - 14

25. Les dispositions finales, qui font l'objet des articles 9 à 14, sont conformes en général au modèle des clauses finales pour les instruments conventionnels élaborés au sein du Conseil de l'Europe.