



Rapport explicatif de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

Madrid, 21.V.1980

I. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et adoptée par le Comité des Ministres, a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 21 mai 1980.

II. Le texte du rapport explicatif, préparé sur la base des discussions dudit comité et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe avait adopté, en septembre 1966, la Recommandation 470 relative à la coopération européenne de pouvoirs locaux, par laquelle elle recommandait au Comité des Ministres de conférer à un comité d'experts la tâche d'élaborer un projet de convention européenne sur la base du projet présenté en annexe. Le Comité des Ministres ne devait pas donner suite à cette recommandation. Toutefois, quelques années plus tard, le Comité des Ministres chargeait le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales de procéder à l'étude des problèmes de «coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières».

2. Après avoir pris connaissance de cette étude ⁽¹⁾, le Comité des Ministres adoptait en février 1974 la Résolution (74) 8 relative à la coopération des collectivités locales dans les régions frontalières. Par cette résolution, le Comité des Ministres recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe notamment:

- d'encourager la coopération européenne des pouvoirs locaux dans un certain nombre de domaines de caractères spécifiquement local selon le droit national;
- d'introduire dès que possible dans la législation nationale les modifications nécessaires pour faire disparaître les obstacles éventuels à la coopération frontalière des pouvoirs locaux;
- d'assouplir les règles administratives en vue d'accélérer et de simplifier les procédures de tutelle au regard de la coopération frontalière;

(*) Etude publiée en 1973 en tant que n° 6 de la collection d'études «communes et régions d'Europe».

- de veiller si nécessaire à la mise en place de commissions régionales frontalières;
- de mettre à la disposition de la coopération frontalière des pouvoirs locaux des instruments juridiques appropriés.

3. Par la même occasion, le Comité des Ministres a décidé d'inscrire au Programme de travail intergouvernemental 1975-1976 l'élaboration d'accords modèles pour la coopération suprafrontalière et chargé le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales de mettre au point ces accords modèles. La préparation de ces accords modèles a été confiée à un groupe d'experts composé de MM. Lindquist (Suède), Marrosu (Italie), Oriane (Belgique), Riva (Suisse) et Woehrling (France). Ce groupe d'experts a achevé ses travaux en août 1976.

4. La préparation d'une convention-cadre européenne a été proposée par les ministres européens responsables des collectivités locales réunis pour la première fois les 20 et 21 novembre 1975 à Paris; lors de leur seconde réunion à Athènes du 25 au 27 novembre 1976, les ministres ont examiné le projet de convention élaboré par le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et ont recommandé au Comité des Ministres son adoption. Cette proposition a été par la suite appuyée notamment par l'Assemblée parlementaire (Recommandations 784 (1976) et 802 (1977)) et par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Résolution 90 (1977)). Le projet de convention a été soumis au Comité des Ministres en mars 1977.

5. Pour mettre au point le texte définitif de la Convention, le Comité des Ministres a dû parvenir à un accord sur certains points, tels que, notamment, la valeur et l'utilisation des accords et arrangements modèles annexés à la Convention-cadre ainsi que ceux qui seraient élaborés par la suite dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette question a été résolue dans le cadre de l'article 3, paragraphes 1 à 5.

6. Le Comité des Ministres a arrêté le texte de la Convention et a décidé de le soumettre à l'Assemblée consultative pour avis.

7. Lors de la deuxième partie de sa 31^e Session ordinaire, le 11 octobre 1979, l'Assemblée parlementaire a adopté l'Avis no 96 (1979) relatif au projet de Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

Dans ce document, l'Assemblée parlementaire, après avoir félicité le Comité des Ministres d'avoir mis au point le projet de convention-cadre, dont les principes «peuvent servir de base à une nouvelle doctrine de droit international réglant les rapports de bon voisinage à travers les frontières et la répartition des compétences entre les pouvoirs publics», a exprimé un avis favorable sur le projet de convention.

Cet avis est assorti d'un certain nombre de souhaits et notamment de celui que le Comité des Ministres:

- prenne «toutes dispositions en vue d'organiser dès 1980 la diffusion des informations sur la coopération transfrontalière prévue par la Convention (articles 1, 6, 7 et 8) parmi les Etats membres et les collectivités locales et régionales intéressées»;
- prévoie l'adoption, dans un délai de trois ans, «d'un protocole qui reconnaisse clairement aux autorités ou collectivités territoriales le droit à une coopération transfrontalière».

Le Comité des Ministres, au vu de l'Avis n^o 96 de l'Assemblée parlementaire, a décidé d'ouvrir la Convention-cadre à la signature à l'occasion de la 4^e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Madrid, 21-23 mai 1980).

Considérations générales

8. L'objectif de cette Convention-cadre avait été défini dans les termes suivants par les ministres européens responsables des collectivités locales lors de leur première réunion à Paris (20-21 novembre 1975): «retracer des bases juridiques générales communes sur lesquelles pourrait se fonder, dans le cadre de la souveraineté nationale de chaque pays, la coopération bilatérale, celle-ci devant s'adapter aux situations particulières à chaque pays et à chaque région».

9. La Convention, comme l'indique son préambule, vise à favoriser autant que possible la coopération transfrontalière et à contribuer au progrès économique et social des régions frontalières. En effet, le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière entre communes et régions permet une meilleure exécution de la mission de celles-ci et, en conséquence, une mise en valeur et un développement plus harmonieux des régions frontalières.

10. La Convention-cadre s'attache, d'une part, à combler une lacune juridique, en proposant des formes de coopération transfrontalière particulièrement adaptées aux besoins des collectivités territoriales et capables de conférer un support juridique supplémentaire aux accords que celles-ci pourraient conclure et, d'autre part, à fournir aux Etats un certain nombre de moyens de surveillance et de contrôle leur permettant de veiller, le cas échéant, au respect du principe de la souveraineté des Etats.

11. Etant donné la diversité des situations et des structures en ce qui concerne les collectivités locales dans les Etats membres et la variété des problèmes à résoudre, on a opté pour le système d'une convention-cadre traitant des engagements les plus importants et comportant en annexe des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats susceptibles de répondre aux différents besoins de coopération. C'est pourquoi également la Convention ne prétend pas régler tous les problèmes et renvoie fréquemment aux dispositions des législations internes.

12. Le système gradué de modèles et de schémas annexés à la Convention (sans toutefois en faire partie intégrante) vise à mettre à la disposition des Etats, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, un choix de formes de coopération les mieux adaptées à leur problème dans la mesure où la Convention n'exclut ni l'utilisation d'autres formes d'accords, ni l'adaptation des modèles annexés en fonction des situations propres à chaque cas de coopération transfrontalière. De plus, il résulte des dispositions des articles 3, paragraphe 1, et 8, que d'autres modèles et schémas d'arrangements entre collectivités ou autorités territoriales peuvent être mis au point dans le cadre du Conseil de l'Europe.

13. L'article 8 en particulier prévoit la possibilité de compléter ou développer la Convention et les modèles d'accords et d'arrangements. Dans cette optique, la transmission au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de toute information appropriée relative aux accords conclus et aux aménagements visés par la Convention revêt une importance particulière. Cela explique également pourquoi les modèles d'accords et les schémas d'arrangements comportent une clause finale prévoyant l'information du Secrétaire Général sur la conclusion de ces accords et arrangements.

14. Cette possibilité de développer progressivement les mécanismes issus de la Convention correspond au vœu exprimé dans la Résolution n° 1 adoptée à la Conférence d'Athènes, en 1976, par les ministres européens responsables des collectivités locales, qui avaient à ce sujet recommandé au Comité des Ministres:

«de mettre en œuvre le caractère évolutif de la Convention en ouvrant la possibilité de la perfectionner et de la compléter, en fonction de l'expérience constatée lors de la mise en œuvre des dispositions conventionnelles ainsi que des modèles d'accords annexes et, pour ce faire:

i. de prévoir un système permettant aux Etats de s'informer réciproquement de l'application de la Convention au niveau de leurs collectivités locales et régionales,

ii. de donner au Secrétaire Général les moyens propres à assurer, sous le contrôle du Comité de coopération, le nécessaire échange d'informations, de documentation et d'expériences en matière de coopération transfrontalière.»

Commentaires des dispositions de la Convention

Article 1

15. Cet article indique l'objet et le but de la Convention et définit l'engagement pris par les Parties contractantes de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de leur juridiction et celles relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Il s'agit d'un engagement de caractère général tenant compte de la situation existant dans les différents Etats ratifiant la Convention. Il implique notamment de leur part une attitude favorable à l'égard des problèmes de coopération qui leur sont soumis, en particulier pour ce qui est de la conclusion d'accords et d'arrangements.

16. Cet article rappelle un principe fondamental pour l'application de la Convention dans son ensemble à savoir que toutes les dispositions de celle-ci doivent être mises en oeuvre dans le respect des règles constitutionnelles propres à chaque partie. En particulier, il y a lieu de considérer que cette disposition vaut «clause fédérale». Les Etats fédéraux s'engagent sous réserve des compétences de leurs autorités fédérées dans les domaines visés par la Convention, conformément au droit interne. Il en résulte également que la coopération transfrontalière en vertu de la Convention ne saurait permettre l'immixtion d'une Partie contractante dans les compétences d'une autre.

Article 2

17. L'article 2 contient la définition des notions les plus importantes pour la mise en oeuvre de la Convention.

Paragraphe 1

18. La coopération transfrontalière visée par la Convention concerne les rapports de voisinage au niveau limité des autorités et collectivités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes.

A ce sujet, il a expressément été convenu dans les négociations intervenues au niveau du Comité des Ministres pour la rédaction de ce paragraphe, que dans le cadre des rapports de voisinage, sont compris outre les organismes territorialement contigus aux autorités ou collectivités d'un autre Etat, ceux qui sont situés dans une bande de territoire d'une profondeur, à partir de la frontière nationale, que chaque Partie contractante a la possibilité de fixer librement par une déclaration lors de la signature ou de la ratification. Cette déclaration pourra, le cas échéant, contenir des précisions quand à la possibilité de reconnaître la validité des accords conclus par des collectivités situées en dehors des limites indiquées dans la déclaration. Le sens précis du terme de voisinage en droit international implique une certaine proximité, ce qui devrait permettre, même dans les cas où une limite en profondeur n'aurait pas été définie, d'empêcher des demandes injustifiées de la part des communes ou régions n'ayant pas de problèmes «de voisinage» à régler avec des régions ou communes situées de l'autre côté de la frontière. Cette idée de voisinage est renforcée par le fait qu'aux termes de l'article 9, paragraphe 2, «la Convention entrera en vigueur trois mois après le dépôt du quatrième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, à condition que deux au moins des Etats ayant accompli cette formalité aient une frontière commune».

19. Par ailleurs, ce paragraphe précise clairement qu'en tout état de cause, la coopération transfrontalière doit s'exercer dans le cadre de la compétence des autorités concernées telle que celle-ci est définie par le droit interne de chaque Etat. La Convention n'entraîne pas par elle-même de transfert de compétences au sein des Etats concernés. Il est toutefois loisible à chaque Etat de modifier son droit interne, pour favoriser la coopération transfrontalière.

20. Le champ d'application de la coopération transfrontalière est, dès lors, normalement fonction (et sauf intervention des Etats eux-mêmes ou des Etats fédérés) des compétences appartenant aux autorités et collectivités exerçant des fonctions locales et régionales.

21. Les auteurs de la Convention ont donc préféré ne pas insérer dans celle-ci de listes de matières se prêtant à la coopération transfrontalière. Néanmoins, on pourra trouver une liste ayant une simple valeur indicative dans le cadre du modèle d'accord 1.2 annexé à la Convention (modèle d'accord interétatique sur la concertation régionale transfrontalière).

22. Enfin, le texte de ce paragraphe fait apparaître la distinction entre les deux formes essentielles de coopération transfrontalière. Il s'agit en premier lieu de la concertation qui comporte essentiellement la consultation réciproque, l'échange d'informations, les discussions et les études communes ainsi que la coordination, c'est-à-dire la définition en commun de lignes d'action, soit dans le domaine de la réglementation soit dans celui de certaines réalisations concrètes. Il s'agit là de modes de coopération qui n'entraînent pas nécessairement la création de liens juridiques.

23. En deuxième lieu, cette disposition vise la conclusion d'accords ou d'arrangements entraînant la création de liens juridiques précis. L'objet de ces accords et arrangements est précisé à l'article 3 auquel il convient de se référer.

Paragraphe 2

24. Ce paragraphe précise le champ d'application de la Convention en ce qui concerne d'abord les organismes concernés par la coopération transfrontalière aux niveaux locaux et régionaux. C'est la notion de fonction régionale ou locale qui constitue ici le critère d'application de la Convention. Le terme de «collectivités ou autorités territoriales» a été choisi pour recouvrir l'ensemble des hypothèses susceptibles de se présenter sans avoir de rapports trop étroits avec le droit positif de l'un des Etats membres.

L'expression «territorial» indique une localisation géographique, une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat. Elle ne doit pas être entendue comme se référant seulement aux «collectivités territoriales», concept précis du droit de certains Etats membres, mais trop étroit pour les besoins de l'application de la Convention. En effet, la définition doit correspondre à la variété des systèmes d'organisation administrative au niveau local et régional des Etats intéressés.

25. Toutefois, certaines limites sont apportées à la définition générale retenue par la Convention:

26. Le paragraphe 2 de l'article 2 prévoit également qu'un Etat peut définir en ce qui le concerne, soit de façon positive (en rédigeant une liste), soit de façon négative (en écartant de la coopération certains organismes ou autorités) le contenu de la notion d'autorité ou de collectivité territoriale. Il est donc toujours possible pour un Etat de préciser, par exemple, auxquelles de ses régions la Convention s'appliquera et lesquelles au contraire seront exclues. Dans l'intérêt de la stabilité et de la clarté des situations et des rapports juridiques, il semble préférable que les Etats qui entendent rédiger une telle liste ou procéder à de telles exclusions le fassent au moment de la signature de la Convention. Ils conservent toutefois la possibilité de modifier ces dispositions ultérieurement par voie de communication au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Pour les Etats qui ne fournissent pas de liste ou ne procèdent pas à des exclusions, le droit interne permettra de définir quelles sont les autorités ou collectivités à fonction locale ou régionale.

27. Le paragraphe 2 de l'article 2 prévoit également la possibilité pour les Etats d'écarter certaines matières déterminées et certaines formes particulières du champ de la coopération transfrontalière telle qu'elle est traitée par la Convention. Par forme, on entend plus particulièrement les différentes solutions techniques contenues dans les modèles et les schémas mentionnés à l'article 3.

Article 3

28. Cet article concerne principalement les accords et les arrangements modèles élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Paragraphes 1 et 2

29. Comme indiqué sous 23 ci-dessus, le texte de la Convention fait la distinction d'une part entre les «accords» sur la coopération transfrontalière qui se concluent entre Etats et les «arrangements» qui sont conclus entre collectivités et autorités territoriales.

30. Les modèles de ces accords et arrangements dont il est fait mention dans la Convention recouvrent des formes de coopération déjà existantes. Le Conseil de l'Europe a répertorié un grand nombre d'accords qui manifestent la volonté des autorités et collectivités territoriales de développer leurs relations au niveau des frontières. Par le premier paragraphe les Etats s'engagent à favoriser les initiatives des collectivités ou autorités territoriales, prenant en considération les modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la Convention sans en faire partie intégrante. Ces paragraphes font ressortir que les accords interétatiques et les arrangements entre collectivités ou autorités territoriales sont deux modalités de coopération transfrontalière.

Le texte de ces deux paragraphes précise que les Etats pourront conclure les accords interétatiques qu'ils jugeraient indispensables à la conclusion des accords et arrangements entre collectivités ou autorités territoriales pour fixer de façon plus précise le cadre, les formes et les limites dans lesquels les Etats souhaiteraient voir agir les collectivités territoriales.

31. Le texte des paragraphes 1 et 2 souligne l'intérêt que les Parties contractantes reconnaissent aux modèles d'accords et d'arrangements qui illustrent l'objet et les formes possibles de la coopération transfrontalière. Elles reconnaissent que la mise en œuvre concrète de la coopération transfrontalière implique la conclusion d'accords et/ou d'arrangements tels que ceux contenus dans les modèles déjà élaborés par le Conseil de l'Europe, ou qui seront élaborés par la suite. Elles se déclarent disposées à prendre en considération ces modèles et à s'en inspirer.

32. Cependant, il ne s'agit que de «modèles», de formules types offertes à l'examen des Etats et des autorités ou collectivités territoriales pour faciliter leurs efforts de coopération. La présence de ces textes en annexe à la Convention ne crée pas d'obligation pour les Parties contractantes d'y recourir ou même de les appliquer tels quels si elles entendent les utiliser (voir aussi le paragraphe 3 de l'article 3). La mention de ces modèles dans la Convention ne leur confère pas de valeur conventionnelle, mais implique seulement l'engagement des Etats de leur accorder toute l'attention souhaitable. Par ailleurs, ces modèles constituent des textes de caractère assez général destinés à s'adapter à des hypothèses diverses. Il appartiendra aux Etats intéressés et aux autorités et collectivités territoriales d'adopter tous les arrangements nécessaires compatibles avec l'économie de ces textes au moment où ils décideront de conclure des accords de coopération. Les Etats et les collectivités territoriales considéreront donc ces modèles à titre d'exemple et conserveront toute latitude pour les adapter aux situations particulières et aux objets de coopération.

33. Enfin, le texte du paragraphe 1 rappelle la possibilité d'élaborer dans le cadre du Conseil de l'Europe de nouveaux modèles d'accords ou d'arrangements, cette possibilité étant par ailleurs renforcée par les dispositions de l'article 8, paragraphe 2. Les modèles d'accords ou d'arrangements, y compris ceux déjà élaborés, annexés à la Convention, n'ont pas de valeur conventionnelle; les modèles qui pourraient être élaborés ultérieurement dans le cadre du Conseil de l'Europe ne devront pas nécessairement être annexés à la Convention et pourront faire l'objet d'une procédure de notification aux autorités intéressées.

Paragraphe 3

34. Les formes de coopération proposées par la Convention ne doivent pas être un cadre obligé pour la coopération transfrontalière. Aussi est-il précisé que les Etats pourront recourir à d'autres formes de coopération transfrontalière. De même, l'entrée en vigueur de la Convention n'a pas, par elle-même, pour effet de rendre caducs les accords de coopération conclus entre Parties contractantes.

Paragraphe 4

35. Cette disposition complète le principe déjà affirmé à l'article 1 sur deux points:

a. En aucun cas, les compétences du gouvernement central en matière d'orientation de la politique générale et de conduite des relations internationales ne sont mises en cause par la Convention. La Convention n'a pas pour effet de conférer un caractère «international» aux relations transfrontalières.

b. Les règles de contrôle et de tutelle qui existent dans chaque Etat et auxquelles sont soumises les autorités ou collectivités territoriales restent telles que les fixe le droit interne de chaque Etat. Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les autorités et collectivités territoriales sont soumises aux règles habituelles de contrôle et de tutelle, à moins que l'Etat dont elles relèvent ne décide de modifier ces règles, en particulier pour mieux les adapter aux conditions de la coopération transfrontalière.

36. Pour ce qui est du cas d'accords éventuels conclus en violation des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ou des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales, il a été précisé lors des négociations qu'il va sans dire que des accords et arrangements conclus en dérogation des normes contenues dans les législations internes sont nuls et sans effet. En outre, il a été souligné qu'un Etat a toujours la possibilité de préciser les conditions auxquelles sont soumis les accords, en vertu de son droit interne, en faisant lors de la signature ou de la ratification une déclaration en vertu du paragraphe 2 de l'article 2. Il y a lieu aussi de faire mention des modèles et schémas annexés à la Convention qui fournissent des solutions sur ce point (voir en particulier le modèle 1.1, article 6, qui peut être repris dans tous les autres modèles d'accords interétatiques; le modèle 1.4, article 5; le modèle 1.5, articles 7 à 9; le schéma 2.4, article 7).

Paragraphe 5

37. La communication facultative prévue à cet article a pour objet d'assurer l'information des autres Parties contractantes quant aux autorités compétentes pour exercer le contrôle ou la tutelle à l'égard des collectivités ou autorités territoriales concernées de telle sorte qu'elles connaissent l'existence de ce contrôle. Cette information peut présenter une utilité particulière pour apprécier la validité des engagements assumés par des collectivités ou autorités locales relevant d'un autre Etat.

Article 4

38. Il existe dans les droits internes certaines dispositions susceptibles d'entraver la coopération transfrontalière. On citera par exemple:

- certaines règles de comptabilité publique et notamment de présentation des comptes ou des budgets;
- certaines dispositions fiscales ou douanières qui peuvent rendre difficiles les échanges de services;
- des techniques de subventions ou des conditions de prêts qui peuvent gêner la synchronisation des financements communs;
- des conditions de nationalité pour l'attribution de marchés de travaux publics, concessions de services publics, ou marchés de fournitures (pour les Etats appartenant à la CEE, la plupart des règles limitatives de cette nature sont en voie d'être éliminées);
- des non-concordances dans les normes de référence imposées à tel ou tel service public en ce qui concerne les caractéristiques des prestations fournies;
- des règles de change et de transfert de capitaux.

D'autres règles administratives de cet ordre peuvent encore exister qui peuvent rendre la coopération transfrontalière sensiblement plus difficile.

39. Pour les Etats, il s'agit de s'efforcer d'introduire dans leur droit les aménagements ou les dérogations nécessaires pour tenir compte de la spécificité de la coopération transfrontalière. A cette fin, ils sont invités à rechercher les points sur lesquels de telles difficultés peuvent naître. Ces difficultés une fois connues, il s'agira de déterminer les moyens adéquats pour y remédier. Il apparaît opportun qu'avant de prendre les mesures en question, les Etats se concertent avec leurs partenaires et échangent les informations utiles pour que les mesures prises aient le plus de chances d'être coordonnées et tiennent également compte de l'organisation juridique et administrative des autorités ou collectivités étrangères impliquées dans la coopération transfrontalière.

40. Les dispositions de l'article 4 ne portent pas atteinte au principe posé à l'article 2, paragraphe 1, selon lequel les compétences des autorités et collectivités territoriales ne sont pas modifiées par la Convention. D'une part, les adaptations envisagées dans l'article 4 ne concernent pas la compétence de ces autorités ou collectivités mais seulement certaines conditions de mise en oeuvre de ces compétences; d'autre part, les modifications qui pourront intervenir en vertu de l'article 4 ne seront pas le fait de la Convention, mais seront décidées par chaque Etat en fonction de la pratique concrète de la coopération transfrontalière.

Article 5

41. L'objet de cet article est de souligner que les Etats qui s'engagent à promouvoir la coopération transfrontalière devraient éviter toute discrimination à l'encontre des autorités et collectivités territoriales qui s'engagent dans une telle coopération et doivent, le cas échéant, accorder aux autorités et collectivités intéressées les mêmes avantages et facilités que ceux dont elles profiteraient normalement si elles agissaient dans le seul cadre national. Ce problème concerne essentiellement l'aide technique et financière dont bénéficient les autorités et collectivités territoriales, et en particulier les subventions.

Article 6

42. Cet article comme les deux articles qui suivent soulignent qu'un aspect important de la coopération transfrontalière réside dans l'échange d'informations. Il vise l'engagement de chaque Partie contractante de fournir, dans la mesure de ses possibilités, à l'autre Partie contractante toute information susceptible de faciliter la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités territoriales relevant de leur compétence.

Article 7

43. L'information des collectivités ou autorités territoriales sur les moyens d'action qui leur sont offerts par la Convention revêt une importance toute particulière pour la mise en oeuvre pratique des dispositions de cette Convention. L'utilisation de l'expression «veiller» à l'information des collectivités ou autorités territoriales a été choisie pour tenir compte de ce que certains Etats, notamment les Etats fédéraux, n'ont pas compétence pour assurer directement l'information des communes. Dans ces cas les Etats fédéraux, en souscrivant aux engagements contenus dans la Convention, s'engagent néanmoins à «veiller» à ce que cette information soit assurée par les autorités compétentes et, le cas échéant, à aider ces autorités à assurer cette information en leur fournissant les renseignements nécessaires.

44. Cette information porte bien entendu sur le contenu de la Convention elle-même et des modèles d'accords et d'arrangements qui lui sont annexés ainsi que de ceux que le Conseil de l'Europe pourrait être amené à élaborer en vertu de l'article 3, paragraphe 1. Elle vise également l'information sur les moyens d'action qui seraient mis à la disposition des collectivités ou autorités territoriales par la conclusion des accords interétatiques prévus à l'article 3, paragraphe 2. De plus, il conviendra d'informer ces collectivités et autorités des dispositions d'ordre juridique, administratif ou technique que les Parties contractantes seraient amenées à prendre en application de l'article 4 en vue de résoudre certaines difficultés dans la mise en oeuvre de la coopération transfrontalière.

45. Les Parties contractantes devront veiller à ce que les informations apportées aux autorités et collectivités territoriales soient complètes et suffisamment précises. En particulier, il conviendrait que toute décision, disposition prise ou déclaration faite en vertu des articles 2, paragraphe 2, et 12 soit portée à la connaissance des collectivités ou autorités concernées.

Article 8

46. Les dispositions du paragraphe 1 ont trait à la mise en oeuvre de la Convention, étant entendu que l'information à transmettre se réfère aux accords interétatiques conclus entre Parties contractantes et aux arrangements pris par les autorités ou collectivités territoriales visés à l'article 3. Par ailleurs, on notera que les modèles d'accords ou d'arrangements comportent une clause prévoyant l'information du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la conclusion de ces accords et arrangements.

47. Le paragraphe 1 de l'article 8 ne doit pas être dissocié du paragraphe 2 de l'article 8 dont l'objet est d'assurer l'évolution de la Convention, en donnant aux Parties contractantes la possibilité de soumettre des propositions pour compléter ou développer la Convention et les modèles d'accords et d'arrangements. Ces propositions sont transmises au Secrétaire Général qui les soumet au Comité des Ministres compétent pour décider des suites à donner.

48. Le Secrétaire Général pourra rassembler des informations et la documentation sur la mise en oeuvre de la Convention dans les différents Etats et notamment sur les accords et arrangements conclus. En outre, comme l'article 3, paragraphe 1, prévoit la possibilité que d'autres accords et arrangements modèles puissent être mis au point par le Conseil de l'Europe, le Secrétaire Général pourra proposer au Comité des Ministres l'élaboration de nouveaux modèles et ceci dans le cadre du programme de travail du Conseil de l'Europe et selon la procédure qui sera déterminée par le Comité des Ministres. Celui-ci reste bien entendu l'organe pouvant prendre toute décision tendant à compléter ou modifier la Convention ⁽¹⁾.

Articles 9 à 12

49. Les dispositions finales, qui font l'objet des articles 9 à 12, sont conformes au modèle de clauses finales pour les instruments conventionnels élaborés au sein du Conseil de l'Europe.

ANNEXE

Brève description du système des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la Convention

50. Il convient de rappeler que la Convention prévoit en son article 3, paragraphe 1, alinéa 2, que ces modèles et schémas sont de nature indicative et n'ont pas de valeur conventionnelle.

A. Les accords interétatiques

51. Les accords modèles numérotés de 1.1 à 1.5 constituent un ensemble hiérarchisé et graduel. Ils comportent en particulier un texte qui concerne le niveau régional (accord 1.2). Ce modèle prévoit la création de commissions régionales gouvernementales. De telles commissions existent déjà sous des formes diverses. L'accord modèle est basé sur la somme des expériences pratiques résultant du fonctionnement de ces commissions et reflète les solutions considérées par le groupe d'experts comme les plus appropriées pour ce genre de coopération.

52. Les trois modèles d'accords interétatiques numérotés de 1.3 à 1.5 concernent trois formes de coopération à mettre en oeuvre par les autorités et collectivités locales. S'il n'est pas exclu que certains Etats s'inspirent de ces modèles pour développer la coopération régionale, il est certain que ces modèles sont essentiellement adaptés à la coopération locale, intercommunale et infrarégionale. Ces modèles visent des formes de coopération de plus en plus poussées, à savoir:

- la concertation,
- la conclusion de contrats,
- la création d'organismes de coopération transfrontalière.

(1) Il y a lieu de se référer à ce propos aux propositions adoptées par la 2e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Athènes, 1976) rappelée dans la partie liminaire de ce rapport explicatif.

53. Les deux premiers modes de coopération peuvent, si le droit interne des Etats contractants ne s'y oppose pas, être utilisés sans convention spéciale les y autorisant. Cependant, dans certains cas, des accords interétatiques peuvent paraître utiles, pour préciser certaines modalités pratiques ou juridiques concernant l'utilisation de ces formes de coopération, surtout en ce qui concerne la coopération contractuelle. Un accord interétatique pourrait être nécessaire pour donner un fondement juridique préalable à la création des organismes de coopération transfrontalière (modèle 2.6). Il n'est toutefois pas question de créer à cette occasion des organismes relevant du droit international. Il ne s'agit que de permettre aux autorités locales d'un Etat signataire d'adhérer à un syndicat ou association de pouvoirs locaux d'un autre Etat.

54. Le modèle d'accord 1.1 constitue une variante par rapport aux dispositions contenues dans la Convention-cadre proposée aux Etats qui voudraient préciser ou développer sur un plan bilatéral ou multilatéral le contenu de la Convention.

B. Les arrangements entre collectivités ou autorités territoriales

55. Les modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats présentés à ce titre illustrent différentes formes de coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales.

56. Tout d'abord est visée la constitution de groupes transfrontaliers de concertation et de coordination entre autorités locales. Ne s'agissant que de relations visant à l'information et à la consultation réciproques ou encore à la coordination d'actions qui restent de la compétence exclusive de chacune des autorités intéressées, de tels «groupes d'échanges» ont un caractère très peu formel n'exigeant pas de bases juridiques particulières. Il s'agit là de la forme première et la moins élaborée de coopération transfrontalière. Une distinction peut cependant être faite entre trois niveaux:

- la simple concertation (schéma 2.1),
- la coordination dans la gestion (séparée) d'affaires d'intérêt commun (schéma 2.2),
- les contrats de fourniture ou de prestation de services entre autorités locales frontalières (2.4 et 2.5) ou les contrats d'associations (2.3).

57. Quant au schéma 2.6 visant à la création d'un organisme de coopération transfrontalière sous forme de syndicat de communes ou entre organismes de droit public, il impliquera normalement la conclusion préalable d'un accord interétatique du type du modèle 1.5.