

For debate in the Standing Committee
Pour débat à la Commission Permanente
See Rule 12 (4) (5) - Voir article 12 (4) (5) du Règlement*



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

502

Strasbourg, le 10 février 1999

CG (5) 25
Partie II

CINQUIEME SESSION

**PROJET DE RECOMMANDATION
DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PROMOTION
DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS OU
AUTORITÉS TERRITORIALES DANS LE DOMAINE CULTUREL**

Rapporteurs : Moreno BUCCI (Italie, L) et Hans-Ulrich STÖCKLING (Suisse, R)

EXPOSE DES MOTIFS

* *Objections to the Standing Committee procedure must reach the Head of the Congress Secretariat a clear week before the meeting of the Standing Committee ; if 5 members object, the report will be submitted to the Plenary Session.*

Les éventuelles objections à l'examen en Commission Permanente doivent parvenir au Chef du Secrétariat du Congrès une semaine avant la réunion de la Commission Permanente ; si 5 membres du Congrès présentent des objections, le rapport sera soumis à la session plénière.

Exposé des motifs¹

Le projet de Recommandation examiné présente une orientation favorable à la promotion de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel. La légitimité des actions transfrontalières des collectivités locales et régionales y est soulignée. Le texte encourage les initiatives de ces dernières dans le développement d'une telle coopération. Les principes directeurs qui figurent en annexe de la Recommandation comportent des éléments très positifs. En particulier, ils évoquent la responsabilité des administrations centrales pour assurer aux collectivités et autorités territoriales un cadre juridique satisfaisant, ils mentionnent la création d'institutions communes et dans le domaine de l'éducation, ils soulignent l'intérêt de la mise en place de cursus communs aux élèves de part et d'autre de la frontière. Il est heureux que les Etats soient à cette fin encouragés à conclure des accords de coopération spécifiques et à créer des fonds intergouvernementaux bilatéraux pour assurer un appui financier aux initiatives transfrontalières dans le domaine culturel.

On pourrait cependant souhaiter que le texte de la Recommandation soit plus explicite sur certains points. Un certain nombre de mesures citées dans l'annexe pourraient à cette fin être mentionnées directement dans la Recommandation. Par ailleurs, une référence explicite aux modèles d'accords de coopération figurant dans la Résolution 259 (1994) serait opportune puisque plusieurs des suggestions figurant dans ces accords sont reprises dans l'annexe. Il convient de rappeler à cet égard que le Congrès avait souhaité, dans sa Résolution 165 (1985) sur la coopération entre les régions frontalières européennes, l'élaboration d'un accord modèle pour la coopération transfrontalière dans le domaine de la culture. De même, il serait souhaitable que la Recommandation fasse référence au protocole additionnel à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière et à la Résolution 248 (1993) sur la coopération interterritoriale. Enfin, il convient de mettre davantage l'accent sur certains aspects particuliers ou difficultés de la coopération transfrontalière en matière culturelle et scolaire :

- les matières culturelle et scolaire correspondent à des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales ou régionales. La matière scolaire relève même de façon dominante dans la majorité des Etats membres de la compétence des administrations d'Etat. La coopération transfrontalière n'est donc efficace dans ce domaine que si elle associe, des deux côtés de la frontière, à la fois les autorités déconcentrées des ministères concernés et des collectivités locales ou régionales. Il serait particulièrement opportun de souligner qu'une telle participation des autorités scolaires ou culturelles relevant d'administrations d'Etat à des actions de coopération transfrontalière engagées par ailleurs par des collectivités territoriales est juridiquement possible sans que ces formes de coopération relèvent nécessairement du droit régissant des rapports intergouvernementaux, c'est-à-dire du droit international public. Il serait donc judicieux que la définition de la coopération transfrontalière figurant dans l'annexe ne soit pas conclusive d'une participation des administrations déconcentrées des Etats à des opérations réalisées par des collectivités ou autorités territoriales.
- Si le problème de l'apprentissage de la langue du voisin est cité dans le projet de Recommandation, il y aurait lieu de souligner plus complètement les implications

¹ Les Rapporteurs souhaitent exprimer leurs remerciements à Monsieur Jean-Marie WOEHLING, expert, pour sa collaboration à la rédaction de l'exposé des motifs et de l'avis du CPLRE.

d'un tel objectif du point de vue de la formation des enseignants et du recours à des enseignants locuteurs natifs, de l'organisation de cursus pédagogiques spécifiques, et notamment de la précocité et de l'intensité de l'apprentissage linguistique ainsi que des méthodes à suivre. (Ces points ont été développés dans le rapport présenté par Messieurs Mans et Meintz – Résolution 259 (1994) de la CPLRE).

- Il serait utile que le lien soit établi entre la coopération transfrontalière et la promotion des langues régionales et minoritaires qui sont souvent des langues frontalières. La Recommandation pourrait rappeler les dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui évoquent la coopération transfrontalière au plan éducatif et culturel.
- Il serait également souhaitable que l'on encourage la poursuite de la déconcentration et la décentralisation en matière culturelle et scolaire afin que la coopération transfrontalière de voisinage en ce domaine puisse véritablement trouver une assise juridique. En particulier les instances locales ou régionales devraient disposer d'une marge de manœuvre pour aménager les programmes, renforcer les enseignements linguistiques et affecter les personnels à des activités de coopération transfrontalière.
- Se pose la question de la participation d'établissements publics autonomes aux initiatives de coopération des collectivités locales. On pense en particulier aux offices ou aux sociétés publiques de radio et de télévision qui ont souvent une organisation centralisée et qui ne prêtent pas toujours un intérêt suffisant à la coopération transfrontalière.
- Enfin, il faut évoquer les nouveaux modes de communication électroniques et se demander dans quelle mesure ils pourraient être mieux mis à disposition de la coopération transfrontalière. A cet égard, on pourrait envisager des encouragements aux réseaux câblés transfrontaliers et à des services électroniques communs.

Annexe

Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales dans le domaine culturel

Le Comité des Ministres, aux termes de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe:

Vu la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe signée à Vienne le 9 octobre 1993, où il est souligné que: «La création d'une Europe tolérante et prospère ne dépend pas seulement de la coopération entre les Etats. Elle se fonde aussi sur une coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales, respectueuse de la Constitution et de l'intégrité territoriale de chaque Etat.»;

Vu la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signée le 21 mai 1980, son protocole additionnel du 9 novembre 1995 et son Protocole n° 2 du 5 mai 1998;

Vu la Résolution 165 (1985) du CPLRE sur la coopération entre les régions frontalières européennes;

Vu la Résolution 259 (1994) du CPLRE sur les autorités et collectivités territoriales et la coopération scolaire transnationale et transfrontalière;

Estimant que les relations de bon voisinage sont les fondements sur lesquels doit s'édifier une Europe plus libre et plus tolérante, essentielle à la consolidation de la stabilité démocratique;

Considérant que les collectivités locales et régionales sont autorisées à entreprendre des activités transfrontalières conformément au droit interne et en tenant dûment compte des engagements internationaux de l'Etat;

Considérant que la coopération transfrontalière dans le domaine culturel renforce la compréhension et la confiance entre les populations des régions frontalières, qu'elles aient la même identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et un patrimoine culturel commun ou des origines culturelles différentes;

Conscient qu'une coopération transfrontalière solide dans le domaine culturel solide favorisera l'élargissement et l'approfondissement de la coopération dans d'autres secteurs d'activité, tels que les services publics, le développement économique, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ou l'entraide dans les situations d'urgence, et qu'elle constitue par conséquent le ciment des relations transfrontalières;

Considérant que dans quelques Etats membres, diverses formes de coopération transfrontalière dans le domaine culturel ont été mises en oeuvre avec succès;

Déterminé à assurer le développement et l'application la plus large de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel en proposant quelques principes directeurs, exemples et mesures;

RECOMMANDE aux gouvernements des Etats membres:

d'établir une politique globale sur la promotion de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel et d'encourager l'initiative des collectivités ou autorités territoriales dans le développement d'une telle coopération selon les principes directeurs qui figurent dans l'annexe.

Annexe au projet de Recommandation

Principes directeurs visant à promouvoir la coopération transfrontalière dans le domaine culturel

I. Définitions

La coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales

La définition du terme *coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales* est prise de l'article 2 de la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière qui stipule ce qui suit :

On entend par coopération transfrontalière toute action concertée visant à favoriser ou à consolider les relations de voisinage entre des collectivités ou autorités territoriales de deux Parties contractantes et à promouvoir la conclusion de tout accord ou entente nécessaire à la réalisation de cet objectif.

L'expression «collectivités ou autorités territoriales» désigne les collectivités, autorités ou organes exerçant des fonctions locales ou régionales et considérés comme tels par le droit interne de chaque Etat.

Le domaine de la culture

La coopération transfrontalière dans le domaine culturel englobe les aspects de l'éducation (y compris de la langue), de l'action culturelle, de la jeunesse et des sports, du patrimoine culturel et des médias.

II. Principes de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel

1. L'objectif de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel doit être d'œuvrer au rapprochement entre les peuples et de veiller à ce que les populations situées de part et d'autre de la frontière en tirent un égal profit.
2. Les collectivités ou autorités territoriales frontalières doivent prendre en considération la dimension transfrontalière dans la définition de leur politique culturelle et inciter les institutions culturelles à établir des contacts avec leurs homologues du pays voisin.
3. Des échanges d'informations réguliers devraient être prévus entre les collectivités ou autorités territoriales pratiquant ce type de coopération et les ministères concernés pour permettre de s'assurer que les politiques nationales sont suivies et les engagements internationaux respectés.
4. Les institutions culturelles (musées, théâtres, bibliothèques, écoles, médias, etc.) devraient être les plus nombreuses possibles à s'associer à la conduite d'activités culturelles transfrontalières.
5. La coopération transfrontalière dans le domaine culturel doit chercher à être viable. La création de centres cogérés et d'institutions communes doit donc être encouragée.

6. Les administrations centrales devraient assurer aux collectivités ou autorités territoriales le cadre juridique dont elles ont besoin pour s'engager dans la coopération transfrontalière dans le domaine culturel.

III. Les différents domaines d'action

Une politique de coopération transfrontalière globale dans le domaine culturel doit embrasser différents domaines d'action, dont voici quelques exemples:

i. En matière d'éducation

Intégrer la dimension transfrontalière dans l'éducation permet d'inculquer très tôt aux jeunes générations les notions de respect, de compréhension et de tolérance à l'égard de la population du pays voisin.

Dans le domaine de l'aspect éducatif de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel, on pourrait prévoir:

- d'encourager les échanges d'élèves et de tuteurs dans le cadre de jumelages scolaires ou de partenariats entre écoles frontalières;
- d'organiser des excursions transfrontalières;
- d'accorder une plus large place dans les programmes des écoles frontalières à la langue, l'histoire et la culture du pays voisin;
- d'aménager des programmes d'enseignement bilingue;
- de faciliter l'accès du pays voisin;

de mettre en place des programmes scolaires transfrontaliers ou, si possible, des cursus communs, permettant aux enfants de deux zones frontalières d'être scolarisés ensemble et de recevoir le même enseignement qui serait dispensé en partie d'un côté de la frontière, en partie de l'autre côté;

de promouvoir la mobilité universitaire transfrontalière;

d'explorer un usage conjoint d'installations et d'équipements et l'organisation conjointe de recherche et d'enseignement dans l'enseignement supérieur dans les zones frontalières.

ii. En matière d'action culturelle

Faciliter l'accès aux activités culturelles du pays voisin, favorise le dialogue et l'élimination des barrières psychologiques entre les populations frontalières, tout en les aidant à prendre conscience de leur patrimoine culturel commun.

Les initiatives suivantes pourraient être prises en ce domaine:

- diffusion de part et d'autre de la frontière de brochures sur les programmes de théâtre, les concerts, les musées et expositions, les centres historiques, monuments, manifestations populaires et fêtes villageoises, etc.;
- organisation conjointe de festivals, de concerts, de représentations théâtrales et d'expositions d'œuvres d'art sur les cultures régionales;
- journées de l'amitié entre régions frontalières;
- coopération entre institutions culturelles (musées, etc.).

iii. Dans le domaine de la jeunesse et des sports

La participation à des activités transfrontalières permet aux jeunes d'acquérir une vision transfrontalière et de prendre conscience de la richesse et de la diversité des traditions culturelles et historiques. La jeunesse devrait donc être encouragée à prendre part aux différentes formes de coopération transfrontière mentionnées dans la Recommandation.

Cet aspect de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel pourrait également trouver son expression dans l'organisation:

- de manifestations et de compétitions sportives entre écoles partenaires ou autres écoles;
- de camps réunissant des jeunes de régions frontalières.

iv. Concernant le patrimoine culturel

Dans les zones frontalières, le tissu culturel qui préexistait est divisé par le découpage politique. Le patrimoine architectural et archéologique de ces régions repose sur des valeurs historiques et culturelles qui sont partagées par les populations concernées. Des actions transfrontalières pourraient être entreprises en vue de définir des stratégies visant à assurer la préservation et la valorisation de ce patrimoine culturel, parmi lesquelles:

- la création et la promotion d'itinéraires culturels mettant en avant les caractéristiques culturelles communes de ces régions;
- des activités de coopération transfrontalière en matière de formation professionnelle et d'échanges d'informations et de savoir-faire concernant la préservation du patrimoine architectural;
- la coordination conjointe de la gestion des sites archéologiques transfrontaliers;
- des politiques communes de promotion du tourisme culturel transfrontalier.

v. Dans le domaine des médias

Les médias locaux et régionaux des zones frontalières peuvent être de puissants outils, non seulement en aidant à un rapprochement et à l'instauration d'un climat de confiance entre les populations de ces

régions, mais aussi en encourageant le développement de la coopération transfrontalière dans différents secteurs.

Les activités suivantes devraient être encouragées et facilitées :

- coopération transfrontalière entre télévisions locales, régionales et nationales aux fins de la coproduction et de la diffusion d'émissions sur des sujets d'intérêt transfrontalier ;
- coopération entre stations de radios locales et régionales diffusant des informations couvrant l'ensemble du secteur transfrontalier;
- production de journaux/magazines bilingues d'information sur la région frontalière;
- création de clubs de la presse transfrontaliers ayant mission d'assurer une présentation plus objective de la région voisine;
- diffusion par les radios locales/régionales des zones frontalières de programmes d'enseignement de la langue du pays voisin ;
- utilisation du réseau Internet pour la coopération transfrontalière dans le domaine culturel (en particulier pour la création de journaux bilingues transfrontaliers).

IV. Mesures à prendre pour encourager la mise en place de structures et d'une organisation administrative transfrontalières

La coopération transfrontalière dans le domaine culturel ne doit pas reposer sur des activités ponctuelles ou isolées. Il faut encourager la création de structures de coopération et de relations permanentes entre régions frontalières.

Les mesures ci-après pourraient être adoptées:

- création de centres culturels chargés d'œuvrer au rapprochement entre les populations frontalières; création d'instituts cogérés chargés de l'étude d'aspects culturels communs;
- organisation de rencontres régulières entre les administrations frontalières locales et régionales pour développer et mettre en oeuvre des programmes annuels de culture transfrontalière
- organisation de conférences régulières en vue de promouvoir la coopération culturelle entre régions frontalières;
- jumelage de régions et de villes frontalières.

V. Mesures à prendre pour éliminer les obstacles administratifs, techniques et juridiques

Les Etats membres sont encouragés à résoudre toute difficulté d'ordre administratif, technique et juridique susceptible d'entraver le développement de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel, et à coopérer avec les Etats voisins en cette matière.

Les initiatives suivantes pourraient être envisagées pour ce faire:

- de prévoir dans les traités d'amitié et accords de bon voisinage et de coopération culturelle intergouvernementaux entre Etats voisins une disposition en faveur de la promotion de la coopération transfrontalière dans le domaine de la culture;
- adoption de nouvelles dispositions visant à faciliter le passage aux frontières des populations frontalières se rendant à des manifestations culturelles (par exemple, suppression du visa obligatoire ou des frais d'obtention du visa, simplification des contrôles aux frontières, etc.);
- assouplissement des formalités de dédouanement des biens destinés à être utilisés lors d'activités culturelles (instruments de musique, par exemple);
- définition d'un accord de coopération scolaire transfrontalière (échanges d'enseignants et d'élèves) qui dessine un cadre général pouvant servir de modèle à des accords locaux plus spécifiques;
- initiatives en faveur de la reconnaissance mutuelle des qualifications, telles que les diplômes et les certificats scolaires.

VI. Mesures financières à prendre pour stimuler la coopération transfrontalière dans le domaine culturel

Les Etats membres sont encouragés à examiner dans quelle mesure des aides financières pourraient être accordées aux collectivités ou autorités territoriales frontalières conduisant des projets communs expérimentaux en matière culturelle et exerçant une influence favorable sur les relations de bon voisinage.

En matière financière, quelques-unes des stratégies envisageables consisteraient:

- à encourager, dans les régions frontalières, des structures telles que les chambres de commerce et d'industrie et les entreprises à apporter un concours financier à la coopération transfrontalière dans le domaine culturel;
- à lever les obstacles empêchant le prélèvement sur les budgets locaux ou régionaux de crédits destinés à la coopération transfrontalière dans le domaine culturel;
- à créer des fonds intergouvernementaux bilatéraux entre des ministères d'Etats voisins, les ministères de la Culture et des Affaires étrangères notamment, de manière à assurer un appui financier aux initiatives transfrontalières dans le domaine culturel;
- à fournir aux collectivités ou autorités territoriales frontalières des informations sur les instruments européens d'aide au financement de projets transfrontaliers, tels que le Programme des mesures de confiance du Conseil de l'Europe ou les programmes pertinents de l'Union européenne, par exemple, Interreg, Phare et Tacis, sur la coopération transfrontalière.