

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

4th Session

Opinion 7 (1997)¹ on the draft Protocol No. 2 to the European outline Convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities concerning interterritorial co-operation

1. The Congress welcomes the fact that the Select Committee of Experts concurs on the need to propose legal rules governing interterritorial co-operation; this in principle corresponds to what the CLRAE was seeking in its Resolution 248.

2. The Congress is of the view that the decision to apply the same rules to interterritorial and transfrontier co-operation is a positive step, in keeping with the need for the certainty of the law. The Congress points out that from a legal angle there is no reason to have different sets of rules for the two forms of co-operation.

3. On the other hand, the CLRAE regrets that the technique chosen for drafting this additional Protocol does not offer a new opportunity to devise, at the level of the Council of Europe's 40 member states, legal rules making it possible to regulate interterritorial and transfrontier relations in such a way as to take account firstly of the fast-changing practices of territorial communities in this sphere and secondly of the most recent developments in legal techniques applicable to such relations.

4. In the opinion of the Congress, the draft additional Protocol constitutes a useful and important stage in the development of a European legal framework for transfrontier and interterritorial co-operation activities. It stresses, however, that

1. Discussion and adoption by the Standing Committee of the Congress on 27 November 1997 (see Doc. CG (4) 19, draft Opinion presented by Mr L. Cuatrecasas, Rapporteur).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

4^e Session

Avis 7 (1997)¹ sur le projet de Protocole n° 2 à la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale

1. Le Congrès se félicite de l'accord exprimé par le Comité restreint d'experts sur la nécessité de proposer des règles juridiques pour régir la coopération interterritoriale, ce qui sur le principe correspond à la demande contenue dans la Résolution 248 de la CPLRE.

2. Le Congrès considère que le choix d'appliquer à la coopération interterritoriale et à la coopération transfrontalière les mêmes règles est positif et cohérent avec les exigences de la sécurité juridique. Le Congrès souligne qu'il n'existe d'ailleurs aucune raison juridique motivant l'existence de normes différentes pour ces deux types de coopération.

3. Le CPLRE regrette cependant que le choix de la technique de rédaction de ce Protocole additionnel ne permet pas d'offrir une occasion nouvelle pour développer, au niveau des 40 Etats membres du Conseil de l'Europe, des règles de droit permettant de régler les relations interterritoriales et transfrontalières de manière à tenir compte de l'évolution rapide des pratiques des collectivités territoriales en ces matières d'une part, et des développements les plus récents en termes de techniques juridiques s'appliquant à ces relations de l'autre.

4. Le Congrès considère que le présent projet de Protocole additionnel constitue une étape utile et importante dans le développement d'un cadre juridique européen pour les activités de coopération transfrontalière et interterritoriale. Il souligne

1. Discussion et adoption par la Commission Permanente du Congrès le 27 novembre 1997 (voir Doc. CG (4) 19, projet d'avis présenté par M. L. Cuatrecasas, Rapporteur).

this is only one stage and that it is important to pursue efforts without delay with a view to developing coherent law that can govern all these forms of co-operation and which takes into account in particular the need to make mechanisms more transparent and less complex so that they are perceived not as additional technocratic constructions but as instruments for promoting a democratic Europe that is close to its citizens.

5. Moreover, it regrets that a country which for geographical or political reasons does not wish to accede to the Outline Convention on Transfrontier Co-operation (island countries, for example) cannot accede directly to the Protocol concerning interterritorial co-operation.

6. Furthermore, the Congress wishes to bring the following points to the CDLR's attention:

- a) concerning the reference to "national law" in Article 2 of the additional Protocol, it should be established that the national law in question conforms to the Council of Europe's legal instruments and this requirement should be mentioned, at least in the Explanatory Report;
- b) the question of whether it would be appropriate to remove Article 5 of the Protocol, defining the term "mutatis mutandis", remains undecided, taking into account the fact that no other international law contains such a definition;
- c) the Explanatory Report should clarify the terms of Article 6 allowing an independent choice concerning Protocol No.2 to be made between public and private law structures. This would emphasize the reasons why States might be led to make a different choice from one previously made, in the context of Articles 4 and 5 of additional Protocol No.1, concerning transfrontier co-operation in the strict sense of the term;
- d) consideration should be given to the possibility of adding to the text of Protocol No. 2 the provisions laid down in Article 9 of the Appendix to Resolution 248 and the cross-reference made to an Appendix concerning arbitration to resolve possible disputes.

cependant qu'il ne s'agit que d'une étape et qu'il importe de poursuivre sans délai les efforts en vue du développement d'un droit cohérent apte à régir l'ensemble de ces coopérations, lequel prendra notamment en compte la nécessité de rendre les mécanismes plus transparents et moins complexes, afin qu'ils ne soient pas perçus comme des constructions technocratiques additionnelles, mais comme des instruments aptes à promouvoir une Europe démocratique et proche des citoyens.

5. Par ailleurs, il regrette que la technique du Protocole ne permette pas à un pays qui, pour des raisons géographiques ou politiques, ne souhaite pas adhérer à la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière (par exemple, pays insulaires) ne puisse pas adhérer directement au Protocole concernant la coopération interterritoriale.

6. En outre, le Congrès souhaite soumettre à l'attention du CDLR les points suivants:

- a) en ce qui concerne la référence à la « législation nationale » à l'article 2 du Protocole additionnel, il conviendrait de s'assurer que la législation nationale dont il est question soit conforme aux instruments juridiques établis au sein du Conseil de l'Europe et de mentionner cette exigence, au moins dans le Rapport explicatif;
- b) la question de l'opportunité de supprimer l'article 5 du Protocole définissant les termes « mutatis mutandis » reste posée, compte tenu du fait qu'aucun texte juridique international ne contient une telle définition;
- c) il serait opportun de clarifier, dans le cadre du Rapport explicatif, les termes de l'article 6 permettant d'opérer un choix autonome en ce qui concerne le Protocole n° 2 entre les structures de droit public ou privé, afin d'insister sur les raisons qui pourraient pousser les Etats à faire un choix différent de celui qu'ils auraient fait, dans le cadre des articles 4 et 5 du Protocole additionnel n° 1, en ce qui concerne la coopération transfrontalière stricto sensu;
- d) il serait opportun d'examiner la possibilité d'introduire dans le texte du Protocole n° 2 les dispositions de l'article 9 de l'annexe à la Résolution 248 et le renvoi qu'il faisait à une annexe relative à l'arbitrage permettant le règlement d'éventuels différends.