

Council of Europe  
Conseil de l'Europe



95/1311



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

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

Strasbourg, le 8 mars 1995  
s:\delai.slp\session\rapport.lju

CG (1) 12  
Partie II

## PREMIERE SESSION

### **6e CONFERENCE EUROPEENNE DES REGIONS FRONTALIERES**

(Ljubljana, 15-17 octobre 1994)

-----

## PROJET DE RAPPORT

présenté par M. Chevrot, Rapporteur (France)

\* 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.

### **La coopération transfrontalière - un lien naturel entre l'Est et l'Ouest**

La coopération transfrontalière a considérablement contribué au rapprochement des peuples en Europe de l'Ouest depuis la fin de la dernière guerre jusqu'à aujourd'hui. Les résultats de ce mouvement, qui était fondé en premier lieu sur la clairvoyance et sur les initiatives d'hommes et de femmes vivant de part et d'autre des frontières et qui ont été reprises par les autorités représentatives des collectivités locales, régionales et nationales, voire européennes, ont considérablement contribué à la réconciliation des peuples de l'Europe et à la construction d'une Europe intégrée.

Depuis la chute du Mur et l'effondrement des systèmes communistes, l'Europe se trouve dans une situation nouvelle: il faut d'une part construire des ponts vers les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale, et ceci en intensifiant la coopération le long des frontières et au-delà. Il faut d'autre part initier, encourager et promouvoir la coopération transfrontalière entre ces pays qui ont longtemps vécu une politique d'isolement national et qui, depuis, sont devenus des Etats membres du Conseil de l'Europe.

L'expérience de l'Europe de l'Ouest dans le domaine de la coopération transfrontalière devrait se répéter en Europe centrale et orientale.

### **Le Sommet de Vienne: les principes et les bases**

L'importance que revêt la coopération transfrontalière pour l'avenir de la nouvelle Europe a été tout particulièrement reconnue lors du premier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe réunis le 9 octobre 1993 à Vienne, qui ont stipulé, dans leur déclaration finale:

"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. Nous engageons l'Organisation à poursuivre son travail en ce domaine et à l'étendre à la coopération entre régions non contiguës."

Cette déclaration est encourageante pour les représentants locaux et régionaux et pour tous les organes du Conseil de l'Europe, vu la clarté de son libellé et la volonté politique d'encourager la poursuite de l'action.

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Europe démocratique ont en effet donné explicitement mandat au Conseil de l'Europe pour poursuivre ses efforts en faveur de la coopération transfrontalière et, plus encore, de la développer davantage entre autorités territoriales non contiguës.

La Déclaration de Vienne représente un défi pour tous les pays membres du Conseil de l'Europe de développer et approfondir cette coopération qui se réalise, au niveau local et régional, sur la base de traités conventionnels élaborés à ce sujet.

### Les élus locaux et régionaux face à la coopération transfrontalière

C'est incontestablement aux représentants de l'échelon politique local et régional que revient le mérite d'avoir mis en évidence cette nécessité de coopérer au-delà de la frontière et d'en avoir imprégné les travaux du Conseil de l'Europe, notamment par leurs travaux effectués dans le cadre de l'ancienne Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et, depuis 1994, du Congrès.

Ce sont eux qui ont en effet ressenti, avec une particulière acuité, le besoin d'une concertation avec leurs voisins de l'autre côté de la frontière, notamment en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de développement régional et de coopération économique et sociale.

En application du principe de subsidiarité, c'est également le niveau local et régional qui est appelé en premier lieu à tenir compte des constatations formulées par les Chefs d'Etat et de Gouvernement et à s'engager davantage pour réduire la frontière en tant que cicatrice historique et barrière physique et politique, en vue de créer une nouvelle Europe unie, dans laquelle ces frontières ne représentent que des délimitations à caractère administratif.

### La Conférence de Ljubljana: la formulation des espérances

La Conférence de Ljubljana a une fois de plus démontré que la bonne volonté politique existe dans tous les pays pour approfondir cette coopération mais que les solutions idéales de la coopération transfrontalière sont encore loin d'être réalisées. On peut constater des efforts importants de la part de certains Etats mais les obstacles, surtout administratifs et juridiques, dus aux systèmes d'organisation administrative et juridique divergents, persistent et doivent être surmontés.

Réunis pour la première fois dans un pays de l'Europe centrale, les participants se sont félicités de l'accueil réservé à la Conférence et ont pu constater les efforts déployés en Slovénie pour s'adapter à la nouvelle situation géopolitique et économique en Europe.

Le cadre de la Conférence de Ljubljana était bien choisi, étant donné qu'il s'agissait de l'hémicycle du Parlement slovène même, haut lieu de la nouvelle démocratie.

La Conférence, organisée conjointement avec l'Assemblée parlementaire, a réuni environ 200 représentants politiques et des administrations du niveau local, régional et national de 27 pays, parmi lesquels une forte délégation de l'Assemblée parlementaire.

Le thème général de la Conférence et son intitulé reflétaient les développements actuels: "Les nouveaux défis de la coopération transfrontalière à la charnière entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale et orientale".

Les travaux ont porté, d'une part, sur les problèmes du développement économique et social durable des régions frontalières et, d'autre part, sur la coopération en matière de culture, d'éducation et du problème des minorités.

Le marché de l'emploi et la coopération entre les entreprises et les travailleurs frontaliers ont fait l'objet d'une réflexion approfondie.

Une Table ronde s'est tenue dans le cadre de cette Conférence, sous la présidence de M. Dimitri Rupel, membre du Parlement slovène, à laquelle participait également M. Daniel Tarschys, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette Table ronde portait sur "Le Sommet de Vienne et le rôle du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière" et a permis aux représentants des différentes régions de l'Europe de situer les travaux dans ce domaine dans une nouvelle perspective socio-économique et politique de la grande Europe.

Dans leur Déclaration finale, qui a été adoptée à l'unanimité le 14 octobre 1994, les participants ont notamment rappelé que la tolérance, le partenariat, la décentralisation et la subsidiarité constituent la base nécessaire d'une collaboration concrète et durable entre les hommes, les communes, les régions et les Etats par-delà les frontières.

La promotion, la mise en oeuvre et le développement d'une telle coopération ont permis de jeter des passerelles entre des régions voisines, de réduire, voire supprimer des barrières, et de faciliter ainsi le développement de la pluralité culturelle et de la tolérance.

Le problème des minorités, qui représente un sujet d'une actualité toute particulière dans certains pays nouvellement membres du Conseil de l'Europe, était présent dans les débats et a fait partie des délibérations concernant notamment la coopération culturelle dans les zones frontalières.

Dans cette optique, les participants ont souligné que les minorités nationales et ethniques constituent en Europe des facteurs de rapprochement et d'union entre les nations et que la coopération devrait être davantage développée sur la base de la Déclaration de Vienne.

Dans le cadre de ce débat, ils ont adopté une déclaration sur la Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'une déclaration sur la promotion de l'organisation des Jeux Olympiques dans des régions transfrontalières.

#### La contribution du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a fait en particulier référence aux impulsions du Sommet de Vienne, notamment en ce qui concerne le lancement et la création des mesures de confiance et d'autres initiatives visant le développement de la tolérance, de la compréhension mutuelle et de la bonne entente entre les peuples.

Il a souligné que la coopération étroite, fondée sur la confiance, entre les pays voisins dans leurs régions frontalières, représente un indicateur important pour les perspectives de paix et de stabilité, pour la sécurité démocratique en Europe.

Dans cette perspective, une tâche principale de ces Conférences périodiques portant sur les problèmes des régions frontalières est la mise en lumière des impacts de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière et les autres initiatives visant une intensification de la coopération interrégionale, tels que le Protocole additionnel à la Convention-cadre et le projet de Convention sur la coopération interterritoriale.

Il serait souhaitable que ces deux derniers textes soient finalement adoptés, dans les meilleurs délais, par le Comité des Ministres, étant donné que les collectivités locales et régionales en ont besoin en Europe et l'attendent pour pouvoir appuyer leurs actions sur une base juridique bien définie.

### Vers un renforcement de la Convention-cadre pour la coopération transfrontalière

En ce qui concerne la Convention-cadre pour la coopération transfrontalière, il serait en outre utile de lancer une nouvelle initiative pour promouvoir la signature et/ou la ratification de ce texte tant dans les Parlements nationaux que via le Comité directeur pour les pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Il est rappelé qu'à ce jour 19 pays seulement ont signé ou ratifié ce texte (Voir tableau en annexe). Il y a lieu de souligner que la convention est un traité international "ouvert" qui permet également l'adhésion de pays non membres du Conseil de l'Europe: un exemple de ce cadre juridique est la ratification par l'Ukraine de la Convention le 21 septembre 1993.

Il serait souhaitable que d'autres pays européens suivent cet exemple.

### L'urgence de la création d'une structure d'assistance

Depuis de nombreuses conférences déjà, les représentants des régions frontalières ont réclamé la création, au sein du Conseil de l'Europe, d'un centre d'information et d'assistance pour la coopération transfrontalière.

Ce centre n'a toujours pas été créé. M. Tarschys, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a pris position à ce sujet dans son discours de la manière suivante: "Il a été proposé de créer un centre européen d'information sur la coopération transfrontalière. Les ressources financières et administratives limitées du Conseil de l'Europe ont rendu impossible, jusqu'à présent, la réalisation de ce projet."

Il est regrettable que ce centre n'ait pas pu être créé bien que le domaine d'activité de la coopération transfrontalière soit considéré, tant par le Sommet de Vienne que par M. Tarschys, comme un domaine prioritaire du Conseil de l'Europe. Il conviendrait en tout cas que le Conseil de l'Europe dispose d'une unité capable d'assurer l'assistance technique en matière de coopération transfrontalière dans les pays d'Europe centrale et orientale.

### L'aménagement du territoire: un objectif prioritaire

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, l'un des secteurs prioritaires est la coopération et la coordination des politiques de l'aménagement du territoire, qui dépassent, dans leurs effets socio-économiques et environnementaux, les frontières.

Le développement de cette coopération est au sein du Conseil du ressort de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT).

Le Congrès suit avec intérêt, depuis sa création, les travaux de cette Conférence. Il formule le souhait que la CEMAT accorde une place plus importante dans ses travaux aux initiatives développées à son égard par le Congrès, et qu'elle réserve une place appropriée en son sein aux représentants du Congrès en vue de leur permettre de coopérer d'une manière efficace et constructive.

Dans cette optique, il est proposé que la CEMAT attache plus d'importance à la coordination concrète des politiques d'aménagement du territoire dans les régions frontalières, à l'analyse des obstacles existants pour développer des plans de développement régional commun et à la mise en oeuvre d'une véritable politique transfrontalière d'aménagement du territoire intégré.

### L'activité au plan intergouvernemental

Au plan intergouvernemental, c'est le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) qui est le Comité compétent et notamment son Comité restreint d'experts sur la coopération transfrontalière. Ce Comité a fait élaborer un Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe, ce qui est une initiative utile.

En 1991/1992, un recueil descriptif très intéressant avait été élaboré, qui représentait une importante source d'information et de référence, hautement apprécié par les représentants des collectivités locales et régionales. Il serait souhaitable que ce Comité reprenne ce dossier en vue de son actualisation et de son adaptation à l'état actuel de la situation géographique du Conseil de l'Europe, et que les moyens nécessaires à cet effet soient mis à sa disposition.

Dans cette perspective, le Congrès ne peut pas être satisfait de l'Avis que le CDLR a formulé à ce sujet en réponse à la Résolution n° 254 (1993) de la CPLRE (Voir point 4 du document annexé).

### Vers une action commune: Conseil de l'Europe et Union européenne

Il est un fait que la coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe pourrait être encore plus efficace si une étroite coopération pouvait être instaurée entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne. Le Conseil de l'Europe dispose d'une expérience approfondie, qui s'est amplifiée depuis 25 ans. Il en va de même pour l'ancienne Conférence Permanente et le nouveau Congrès. Si les moyens communautaires pouvaient être alignés dans ce domaine sur les expériences du Congrès, un progrès important pourrait être réalisé sur la base du principe de synergie, de coordination et d'efficacité.

Les institutions européennes, tant le Parlement européen que la Commission européenne et le Comité des Régions, sont par conséquent invitées à examiner les possibilités de coopérer plus étroitement dans ce domaine avec le Conseil de l'Europe afin d'unir leurs efforts, leurs moyens et leurs expériences pour le bénéfice des régions frontalières, notamment en Europe centrale et orientale.

Dans cette perspective, le colloque conjoint Conseil de l'Europe/Commission des Communautés européennes "L'intégration européenne et l'aménagement du territoire des pays de l'Europe centrale et de l'Est" prévu les 16 et 17 octobre 1995 à Prague devra permettre au CPLRE et au Comité des Régions de faire intégrer dans les débats et résolutions des expériences réalisées par les entités régionales et locales dans les politiques frontalières d'aménagement du territoire.

Les organisations de coopération interrégionale, notamment celles qui développent des programmes spécifiques avec des Régions d'Europe centrale et orientale, devront participer activement à la préparation de ce colloque et prendre une part importante au débat.

### Pour une nouvelle Conférence ministérielle

Après la Conférence de Ljubljana, il serait utile de porter ses résultats à la connaissance des Ministres spécialisés. Dans cette perspective, il est proposé d'organiser une Conférence ad hoc des Ministres chargés des questions de coopération frontalière dans le cadre du Conseil de l'Europe (voir point III.8 du projet de Recommandation). Une telle manifestation pourrait faciliter la promotion et le développement de la coopération transfrontalière dans les nouveaux pays membres de l'Organisation.

Cette Conférence pourrait aussi donner des indications précises et des orientations politiques aux représentants du niveau local et régional dans leurs pays respectifs pour développer des actions concrètes et des mesures de bon voisinage et de coopération pratique au-delà de la frontière.

Le Congrès souhaite que le Comité des Ministres réserve une suite favorable à cette proposition et que le secrétariat du Congrès entame les travaux préparatoires pour un tel événement.

Une telle proposition correspond aux avis exprimés par M. Tarschys, qui a constaté qu'"une des priorités du Conseil de l'Europe est de renforcer l'assistance technique aux pays de l'Europe centrale et orientale dans la construction des structures démocratiques locales et régionales". Il a poursuivi en affirmant "qu'un élément important d'une telle assistance technique devrait être l'encouragement et la mise en place de conseils juridiques et techniques pour ces pays, concernant le développement de la coopération transfrontalière interrégionale, ce qui est un élément important pour une Europe stable et pacifique".

En outre, il a conclu que les propositions de la Conférence de Ljubljana seront importantes pour le progrès futur dans ce domaine d'activité prioritaire du Conseil de l'Europe, en particulier dans la perspective de l'élargissement de l'Organisation dans les mois et années à venir.

#### La détermination du CPLRE

Le Congrès exprime par conséquent le souhait que ses propositions trouveront l'appui du Secrétaire Général et du Comité des Ministres, et que cette coopération pourra davantage être développée au sein du secrétariat en général et en particulier dans le cadre du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, organe le plus directement concerné, riche du foisonnement des expériences et porteur de projets constructifs à travers les collectivités territoriales.

Number/Numéro : 106

TITLE : EUROPEAN OUTLINE CONVENTION ON TRANSFRONTIER CO-OPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES OR  
AUTHORITIES (\*)TITRE : CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES  
TERRITORIALES (\*)OPENING FOR SIGNATURE/OUVERTURE A LA SIGNATURE

Place/Lieu : MADRID

Date : 21/05/80

ENTRY INTO FORCE/ENTREE EN VIGUEUR

Conditions : 4 RATIFICATIONS

Date : 22/12/81

MEMBER STATES ETATS MEMERES	Date of/de Signature	Date of/de Ratification or/ou Accession/Adhésion	Date of/d' entry into force/ entrée en vigueur	R:Reservations/Réserves D:Declarations T:Territorial Decl./ Décl. Territoriale
ANDORRA/ANDORRE				
AUSTRIA/AUTRICHE	21/05/80	18/10/82	19/01/83	
BELGIUM/BELGIQUE	24/09/80	06/04/87	07/07/87	
BULGARIA/BULGARIE				
CYPRUS/CHYPRE				
CZECH REP./REP. TCHEQUE				
DENMARK/DANEMARK	02/04/81	02/04/81	22/12/81	D/T
ESTONIA/ESTONIE				
FINLAND/FINLANDE	11/09/90	11/09/90	12/12/90	D
FRANCE	10/11/82	14/02/84	15/05/84	
GERMANY/ALLEMAGNE	21/05/80	21/09/81	22/12/81	
GREECE/GREECE				
HUNGARY/HONGRIE	06/04/92	21/03/94	22/06/94	D
ICELAND/ISLANDE				
IRELAND/IRLANDE	21/05/80	03/11/82	04/02/83	
ITALY/ITALIE	21/05/80	29/03/85	30/06/85	D
LATVIA/LETTONIE				
LIECHTENSTEIN	20/10/83	26/01/84	27/04/84	
LITHUANIA/LITUANIE				
LUXEMBOURG	21/05/80	30/03/83	01/07/83	
MALTA/MALTE				
NETHERLANDS/PAYS-BAS	21/05/80	26/10/81	27/01/82	T
NORWAY/NORVEGE	21/05/80	12/08/80	22/12/81	
POLAND/POLOGNE	19/01/93	19/03/93	20/06/93	
PORTUGAL	16/03/87	10/01/89	11/04/89	
ROMANIA/ROUMANIE				
SAN MARINO/SAINT-MARIN				
SLOVAKIA/SLOVAQUIE				
SLOVENIA/SLOVENIE				
SPAIN/ESPAGNE	01/10/86	24/08/90	25/11/90	D

.../...

Number/Numéro : 106

TITLE : EUROPEAN OUTLINE CONVENTION ON TRANSFRONTIER CO-OPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES OR  
AUTHORITIES (\*)TITRE : CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES  
TERRITORIALES (\*)

cont'd/suite	Date of/de Signature	Date of/de Ratification or/ou Accession/Adhésion	Date of/d' entry into force/ entrée en vigueur	R:Reservations/Réserves D:Declarations T:Territorial Decl./ Décl. Territoriale
SWEDEN/SUEDE	21/05/80	23/04/81	22/12/81	D
SWITZERLAND/SUISSE	16/04/81	03/03/82	04/06/82	
TURKEY/TURQUIE				
UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI				
NON MEMBER STATES ETATS NON MEMBRES				
UKRAINE	Accession/Adhésion	21/09/93	22/12/93	

(\*) Treaty open for signature by the member States and for accession by european States which are  
not member States

(\*) Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats européens non membres

**AVIS DU COMITE RESTREINT D'EXPERTS  
SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE (LR-R-CT)**

**sur la Résolution 254 (1993) de la Conférence Permanente  
des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe**

**sur les effets du marché unique, du traité de Maastricht  
et de l'espace économique européen  
sur les collectivités locales et régionales**

1. Le Comité restreint d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-R-CT) a pris connaissance de la Résolution 254 (1993) de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et de la demande d'avis qui lui a été soumise par le Comité des Ministres.

2. En général et en ce qui concerne le domaine de sa compétence, le Comité partage l'opinion de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe sur la nécessité de renforcer les infrastructures de transports, de communication et la coopération transfrontalière. La proposition de la CPLRE d'examiner les possibilités de lancer un programme quinquennal d'assistance et de promotion de la coopération transfrontalière pour les pays d'Europe centrale et orientale devrait être approfondie; en effet, la formation d'une conscience régionale transfrontalière en vue de créer, si nécessaire, les bases indispensables pour une intégration plus étroite des régions frontalières, et par conséquent des Etats européens, doit être favorisée et encouragée en tant que facteur fondamental pour le maintien de la paix en Europe.

3. En ce qui concerne en particulier le paragraphe 13, alinéa 2 de la Résolution 254 de la CPLRE, le Comité est d'avis que l'élaboration d'un manuel de coopération transfrontalière est un projet extrêmement important qui répond aux souhaits et besoins exprimés par les pays d'Europe centrale et orientale.

Le Comité a inscrit dans son programme d'activités pour 1994 la préparation d'un tel manuel. D'après l'état actuel des travaux, il est prévu que le manuel présente une description des grandes lignes de la coopération transfrontalière ainsi qu'un inventaire des réalisations achevées dans ce domaine incluant, le cas échéant, des références précises aux instruments juridiques existants. La préparation du manuel se situera également dans la perspective d'une assistance au développement de la coopération transfrontalière dans les pays d'Europe centrale et orientale. Sa publication est prévue pour la fin du premier semestre de l'année prochaine.

4. Enfin et pour ce qui a trait à la demande de la CPLRE de mettre à sa disposition un recueil européen décrivant l'état actuel de la coopération transfrontalière intergouvernementale et non gouvernementale, le Comité précise qu'il publie périodiquement une liste des accords conclus entre autorités nationales ou locales dans le domaine de la coopération transfrontalière. Cette liste qui sera prochainement révisée et complétée devrait être de nature à répondre, du moins partiellement, à la demande de la CPLRE en ce qui concerne la coopération transfrontalière intergouvernementale, c'est-à-dire publique. Par contre, le Comité n'est pas en mesure de présenter un recueil européen de la coopération transfrontalière non gouvernementale car cette coopération ne relève pas de son domaine de compétence.