

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Avis 24 (2004)¹ sur le projet de rapport de prospective du Comité des régions sur un nouvel instrument juridique pour la coopération transfrontalière

Le Congrès,

1. Vu le projet de rapport de prospective concernant «un nouvel instrument juridique pour la coopération transfrontalière», présenté à la Commission de la politique de cohésion territoriale (Coter) par M. Niessl, *Landeshauptmann* du Burgenland, en vue de son adoption par le Comité des régions de l'Union européenne;

2. Vu l'invitation et la demande d'avis formulées par le président de la Coter à l'adresse du Président du Congrès;

3. Prenant en considération l'avis du 13 mars 2002 du Comité des régions intitulé «Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontière et interrégionale dans une Europe élargie – un document fondamental et d'orientation pour l'avenir»;

4. Ayant pris note du troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale intitulé «Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence compétitivité coopération», dont les conclusions évoquent l'intention de la Commission de proposer un nouvel instrument juridique sous la forme d'une structure de coopération européenne afin de permettre aux Etats membres, aux régions et aux autorités locales de mettre en œuvre des activités de coopération transfrontalière;

5. Ayant à l'esprit les recommandations et les résolutions qu'il a lui-même adoptées sur la coopération transfrontalière,

6. Rappelle l'apport du Conseil de l'Europe au développement du cadre juridique de la coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales:

a. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) (ci-après: «la convention-cadre» ou «la Convention-cadre de Madrid»), ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe à Madrid le 21 mai 1980, qui procure une base pour le développement de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités territoriales, malgré l'hétérogénéité des structures des différents Etats;

b. le Protocole additionnel n° 1 du 9 novembre 1995 (STE n° 159), relatif aux effets juridiques des actes accomplis par les collectivités ou autorités territoriales

dans le cadre de la coopération transfrontalière, et au statut juridique des organismes de coopération transfrontaliers;

c. le Protocole additionnel n° 2 (STE n° 169), aux termes duquel les dispositions de la convention-cadre et du premier protocole additionnel s'appliquent *mutatis mutandis* à la coopération interterritoriale;

7. Rappelle les actions menées par le Conseil de l'Europe et le Congrès pour la promotion de la coopération transfrontalière, en raison de l'enjeu essentiel que celle-ci représente pour la stabilité démocratique en Europe;

8. Apprécie le travail réalisé sur ce terrain au niveau intergouvernemental par le comité restreint d'experts ainsi que le rôle joué par son Comité des conseillers pour la promotion de la coopération transfrontalière en Europe centrale et orientale;

9. Se plaît à souligner la fructueuse coopération établie avec le Comité des régions et le développement d'activités communes en vue d'améliorer les conditions de la coopération transeuropéenne entre les collectivités ou autorités territoriales;

10. Rappelle que le Comité des régions et le Congrès ont apporté conjointement leur soutien à la proposition de la Commission européenne visant à la création d'un instrument juridique communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, sous la double condition que cet instrument:

a. soit compatible avec la convention-cadre européenne;

b. préserve les acquis de la coopération entre pays membres et pays non membres de l'Union européenne (lettre des présidents du Congrès et du Comité des régions au commissaire Barnier, 9 décembre 2002);

11. Partage entièrement les points de vue suivants exprimés dans le projet de rapport de prospective:

a. la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière (point 1.5);

b. la distinction entre la coopération transeuropéenne au niveau stratégique (gestion et mise en œuvre de programmes) et la coopération transeuropéenne tendant à la réalisation de projets concrets (point 1.6);

c. la subsistance regrettable d'obstacles ou de restrictions juridiques au développement de la coopération transeuropéenne entre autorités régionales et locales (point 1.7);

d. la nécessité de traiter de la même manière les divers degrés et formes de coopération transeuropéenne entre autorités régionales et locales, indépendamment de la question de savoir s'ils bénéficient ou non du soutien financier des Fonds structurels de l'Union européenne (point 2.5);

12. Estime nécessaire de formuler les observations suivantes sur les recommandations contenues dans le projet de rapport de prospective.

Concernant la terminologie adoptée

13. Il conviendrait d'harmoniser la terminologie utilisée par le Conseil de l'Europe, par la Commission européenne et par le Comité des régions dans le domaine de la coopération transeuropéenne des autorités régionales et locales, spécialement quant aux termes «coopération transnationale», «transfrontalière», «interterritoriale» et «interrégionale».

14. Pour le Conseil de l'Europe, la coopération «transfrontalière» vise la coopération entre collectivités ou autorités territoriales dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune. S'y manifeste le phénomène des confins ou zones frontalières. En revanche, les relations de coopération «interterritoriale» sont des relations entre collectivités ou autorités territoriales non contiguës relevant d'Etats distincts. Il est nécessaire d'ajouter que la convention-cadre européenne et ses protocoles réservent les expressions «coopération transfrontalière» et «coopération interterritoriale» aux relations extérieures des autorités régionales ou locales qui n'entrent pas dans le domaine du droit international et ne sont pas directement soumises à ses règles; les modèles d'accord entre Etats concernent en effet les modalités de la coopération transfrontalière entre leurs collectivités locales; pour les collectivités locales proprement dites, la convention-cadre prévoit des modèles d'«arrangements». Les accords entre collectivités territoriales ne sont ainsi pas soumis au droit international public. Si des accords interétatiques existent, ils posent des conditions et fixent des modalités de cette coopération, sans l'ériger pour autant en droit public.

15. La terminologie du Comité des régions est, en principe, identique. En effet, dans son Avis 181/2000 du 13 mars 2002 intitulé: «Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontière et interrégionale dans une Europe élargie – un document fondamental et d'orientation pour l'avenir», le Comité propose les définitions suivantes:

a. la coopération «transfrontalière» est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones géographiques contiguës. Cela vaut également pour les zones séparées par la mer;

b. la coopération «interterritoriale» est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones non contiguës. On relèvera toutefois que le Comité des régions utilise fréquemment l'expression «coopération interrégionale» en lieu et place de «coopération interterritoriale». Par ailleurs, le Comité distingue une troisième forme de coopération transeuropéenne, qui ne se différencie de la précédente que par l'implication d'autorités étatiques (nationales) dans les rapports interterritoriaux, la coopération transnationale;

c. la coopération «transnationale» implique une coopération entre des autorités nationales, régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones limitrophes plus

vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux Etats membres et/ou pays tiers.

16. Le triptyque ainsi présenté s'inspire en partie de la communication de la Commission européenne du 28 avril 2000 fixant des orientations pour l'initiative communautaire Interreg III, qui est actuellement mise en œuvre sous trois volets:

a. la coopération «transfrontalière» entre collectivités territoriales contiguës, qui vise à la promotion d'un développement régional intégré entre les zones frontalières, y compris dans le cas des frontières externes et de certaines zones maritimes (volet A);

b. la coopération «transnationale» entre autorités nationales, régionales et locales, qui vise à promouvoir un plus haut degré d'intégration territoriale dans toute la Communauté grâce à la formation de grands groupes de régions européennes (volet B);

c. la coopération «interrégionale», qui vise à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional et de cohésion par une mise en réseau d'informations et un partage d'expériences (volet C). Les termes servant à désigner le volet C ne sont pas très heureux. Dans la littérature juridique, la coopération «interrégionale» n'est en effet, au sens strict, qu'une coopération entre collectivités régionales. C'est pourquoi le Congrès propose de s'en tenir à la terminologie de l'avis donné par le Comité des régions en mars 2002, étant entendu que la notion de «coopération transnationale» y est prise dans une acception particulière².

17. Par ailleurs, le projet de rapport de prospective utilise quelquefois l'expression «coopération décentralisée» (points 1.6, 1.9 et 2.3) pour désigner les diverses formes de la coopération transeuropéenne entre collectivités ou autorités territoriales relevant d'Etats distincts. Selon le Congrès, cette expression devrait être écartée dans ce contexte: elle a le défaut de ne viser précisément que les activités des collectivités «décentralisées», c'est-à-dire des collectivités publiques dépourvues de pouvoir législatif, alors que toutes les collectivités publiques infra-étatiques – dotées ou non de pouvoirs législatifs ou internationaux – développent également des rapports de coopération transfrontalière ou interterritoriale en dehors du champ du droit international public.

Concernant la nature juridique de l'instrument proposé

18. Le projet de rapport de prospective suggère l'instauration d'un instrument paneuropéen de droit «public» (points 1.6 et 2.6). Le Congrès observe à cet égard que les exemples sont nombreux qui témoignent de l'effritement des spécificités juridiques respectives du privé et du public; en outre, les conventions du Conseil de l'Europe ainsi que bon nombre d'autres traités réglementent la création d'organismes transfrontaliers de droit privé comme de droit public. Le Congrès est convaincu qu'il convient d'insister davantage sur la possibilité juridique de participation des partenaires publics que sur le caractère de droit public du régime instauré par l'instrument communautaire.

19. Comme la Coter, le Congrès estime que l'instrument approprié est actuellement le règlement communautaire (point 2.8), obligatoire en tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre de l'Union européenne (point 2.2), offrant ainsi des solutions uniformes pour la coopération transeuropéenne des collectivités ou autorités territoriales.

Concernant la compatibilité entre l'instrument proposé et le système de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

20. Le Congrès attache la plus grande importance à la compatibilité du futur règlement communautaire avec le système de la Convention-cadre de Madrid et de ses protocoles additionnels. Il souhaite, dès lors, que le Conseil de l'Europe puisse être associé à la préparation du projet de règlement, de manière à en harmoniser le contenu avec les protocoles additionnels à la convention-cadre; il demande à la Commission d'informer régulièrement et d'associer éventuellement le Conseil de l'Europe, au sein des instances appropriées, à la préparation du projet de règlement, afin que celui-ci soit compatible avec les deux protocoles à la Convention-cadre de Madrid, voire, le cas échéant, avec tout autre protocole qu'il s'avérerait approprié d'élaborer au sein du Conseil de l'Europe.

Concernant l'application éventuelle de l'instrument proposé à la coopération avec des autorités régionales ou locales d'Etats non membres de l'Union européenne

21. Le Congrès attire l'attention sur la nécessité de respecter la liberté de choix des autorités régionales et locales relevant des pays non membres de l'Union européenne. A cet égard, il ne croit ni souhaitable ni possible d'imposer à ces autorités l'usage du nouvel instrument juridique communautaire (point 2.3), mais demande que ne soit pas perdue de vue la nécessité d'aboutir à un cadre juridique harmonisé, entre l'Union européenne et les Etats voisins non membres, par exemple en établissant un règlement communautaire et une convention du Conseil de l'Europe, ouverte à l'adhésion de l'Union européenne.

Concernant le caractère facultatif de l'emploi de l'instrument proposé et la compétence des partenaires publics

22. Comme la Coter, le Congrès est d'avis que l'utilisation des formes de coopération instaurées par l'instrument juridique communautaire doit rester facultative (point 2.9), de sorte que les autorités régionales et locales soient libres d'utiliser d'autres modes de coopération existants. Il rappelle toutefois qu'il y a lieu de distinguer soigneusement le régime juridique applicable à la coopération entre collectivités ou autorités territoriales relevant d'Etats distincts et la compétence de celles-ci en la matière. Seules les législations nationales régissent la capacité de ces collectivités ou autorités et définissent leurs compétences en matière de coopération transfrontalière. Il n'appartient pas au droit communautaire de conférer quelque capacité ou compétence supplémentaire que ce soit à des autorités publiques infra-étatiques; il lui revient

seulement de leur fournir des méthodes de coopération nouvelles.

Concernant la structure de coopération proposée

23. Sur la qualification de la structure: la structure proposée par le projet de rapport de prospective est dénommée «Autorité de coopération européenne» (*European Cooperation Authority*, ECA) (point 2.7). Il s'agit d'un organisme de coopération transfrontalière, interterritoriale ou «transnationale». Dans la mesure où ce type d'organisme est fondé par plusieurs autorités publiques partenaires de la coopération, qui concourent à son organisation et à son fonctionnement, il pourrait s'avérer judicieux de préciser qu'il s'agit d'un «groupement» d'autorités régionales ou locales, et de le dénommer, par exemple, «groupement public de coopération transeuropéenne».

24. Sur la personnalisation de la structure: comme la Coter, le Congrès considère que la structure de coopération proposée devrait pouvoir disposer de la personnalité juridique (point 2.11). L'autonomie découlant de cette personnalité permettrait notamment à la structure qui en bénéficierait de recruter et/ou d'employer du personnel, comme aussi de se voir attribuer la gestion de cofinancements européens accordés à des programmes transfrontaliers, interterritoriaux ou «transnationaux». Toutefois, la flexibilité d'un tel outil de coopération transeuropéenne serait accrue si la possibilité était également offerte aux partenaires de la coopération de créer des organismes sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire.

25. Sur la flexibilité de la structure: le projet de rapport de prospective insiste à juste titre sur la flexibilité de l'instrument communautaire de coopération transeuropéenne (point 2.10), tant du point de vue de ses modalités que de son adaptabilité dans le temps. Le Congrès partage ce point de vue; il estime que la constitution d'organismes de coopération transeuropéenne, ayant ou non la personnalité juridique, offre en soi une solution très flexible aux problèmes rencontrés.

26. Sur le caractère de droit public de la structure: on a déjà fait observer une tendance très nette au rapprochement des régimes juridiques respectifs des organismes de droit public et de droit privé. La proposition contenue dans le projet de rapport de prospective présenté à la Coter contribue indubitablement à cette évolution, puisque la structure de coopération transeuropéenne serait fondée sur le droit public sans qu'elle puisse exercer un quelconque pouvoir de commandement unilatéral («imposer des obligations à des tiers»), ni par voie réglementaire ni par décision administrative individuelle (point 2.11).

27. De l'avis du Congrès, la structure de coopération ne doit pas obligatoirement être une entité de droit public (points 2.11 et 2.12). Il importe seulement de permettre aux collectivités ou autorités territoriales de mettre efficacement en œuvre leurs compétences sur le plan «transfrontalier», «interterritorial» ou «transnational».

28. Le Congrès rappelle par ailleurs que le protocole additionnel à la convention-cadre européenne interdit – ou permet d’interdire – aux organismes de coopération transfrontalière «des actes de portée générale ou susceptibles d’affecter les droits et libertés des personnes» (article 4, paragraphe 2; voir aussi article 5, paragraphe 2).

29. Sur le droit applicable à la structure: le droit applicable à la structure de coopération transeuropéenne ayant la personnalité juridique (point 2.15) pourrait, par analogie avec les dispositions pertinentes des règlements (CE) n° 2157/2001 du 8 octobre 2001 et n° 1435/2003 du 22 juillet 2003 relatifs au statut de la société européenne et à celui de la société coopérative européenne, être déterminé de la manière suivante: «Le groupement public de coopération transeuropéenne est régi:

- a. par le présent règlement;
- b. lorsque le présent règlement l’autorise expressément, par les dispositions des statuts du groupement;
- c. pour les matières non réglées par le présent règlement ou, lorsqu’une matière l’est partiellement, pour les aspects non couverts par le présent règlement par:
 - i. les lois adoptées par les Etats membres en application de mesures communautaires visant spécifiquement les groupements publics de coopération transfrontalière ou interterritoriale;
 - ii. les lois des Etats membres qui s’appliqueraient à un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale constitué selon le droit de l’Etat membre dans lequel le groupement a son siège statutaire;
 - iii. les dispositions des statuts du groupement, dans les mêmes conditions que pour un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale constitué selon le droit de l’Etat membre dans lequel le groupement a son siège statutaire.

30. Si la législation nationale prévoit des règles et/ou restrictions spécifiques liées à la nature des activités exercées par un groupement public de coopération transfrontalière ou interterritoriale ou une forme de contrôle exercée par une autorité de surveillance, cette législation s’applique intégralement au groupement».

31. Sur le régime de responsabilité et le règlement des litiges: le point 2.13 du projet de rapport de prospective évoque la responsabilité ultime et la responsabilité individuelle des partenaires de la coopération pour la gestion et la mise en œuvre des programmes cofinancés par l’Union européenne. Cette problématique doit être élargie aux activités des structures de coopération transeuropéenne qui, sans cofinancement de l’Union, assurent la mise en œuvre de programmes ou la réalisation de projets concrets.

32. Le Congrès attire l’attention de la Coter sur la nécessité d’insérer dans le futur règlement communautaire des dispositions relatives aux modalités d’établissement de la responsabilité du groupement et de ses membres vis-à-vis des tiers ainsi qu’à la détermination des juridictions compétentes en cas de litige.

33. Sur le régime de gestion financière et de contrôle: de l’avis du Congrès, les principales règles de gestion financière et de contrôle des activités de la structure de coopération (point 2.14) devraient figurer non seulement dans les statuts de celle-ci, mais aussi dans le règlement lui-même.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente le 27 mai 2004 (voir document CG (11) 16, projet d’avis présenté par F. Dohnal (République tchèque, R, PPE/DC) au nom de H. van Staa (Autriche, R, PPE/DC), rapporteur).

2. Au sens large, les relations «transnationales» visent généralement l’ensemble des relations extérieures des autorités publiques – qu’elles soient étatiques ou infra-étatiques – qui ne relèvent pas directement du droit international public.