

RINALDO LOCATELLI (1)

*La décentralisation
de la coopération transfrontalière
en Europe*

*La mise en œuvre de la Convention cadre européenne
sur la coopération transfrontalière
des collectivités ou autorités territoriales*

« Les frontières nationales ne sont que les douloureuses cicatrices de l'histoire », a affirmé Denis de Rougemont.

La coopération transfrontalière, quelle qu'en soit la forme, quelle qu'en soit encore l'intensité, constitue un test, une expérience combien révélatrice et catalysatrice du degré plus ou moins poussé de l'esprit et de la volonté d'intégration européenne : car les régions frontalières, avec tous leurs problèmes et difficultés, rassemblent, plus que d'autres, et à leur niveau bien sûr, les lenteurs et les difficultés de cette édification européenne. Ce n'est que peu à peu que mentalités et structures, que ce soit au plan local, régional, national et européen, peuvent passer du stade de l'information à celui de la concertation, du domaine de la coopération à celui de l'harmonisation pour déboucher enfin sur l'intégration.

COMMENT LA CONVENTION CADRE EST-ELLE NÉE ?

Pourquoi le Conseil de l'Europe s'est-il engagé avec tant d'acharnement dans le domaine de la coopération transfrontalière ? C'est certainement parce que notre Organisation a été la première et,

(1) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur et non pas le Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

jusqu'ici, la seule organisation européenne à avoir donné la parole aux représentants des communes et des régions qui sont les plus concernées par les problèmes des zones frontalières.

C'est tant de l'Assemblée parlementaire (2) du Conseil de l'Europe que de la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe que sont venues les propositions concrètes et insistantes qui ont finalement poussé les gouvernements à entreprendre l'élaboration d'une Convention cadre européenne.

La Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) est une institution régionale qui, depuis 1957, est l'unique institution officielle en Europe à représenter les communes et les régions au niveau des institutions européennes. Elle s'est préoccupée, dès ses débuts, de la coopération transfrontalière d'une manière générale, mais également de secteurs précis comme l'aménagement du territoire, la protection de la nature et de l'environnement, santé et protection civile, éducation et culture, travailleurs frontaliers, etc. (3).

La préparation d'une Convention cadre européenne a été décidée par les ministres européens responsables des collectivités locales réunies 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 un Comité d'experts gouvernementaux et ont recommandé au Comité des ministres son adoption. Le projet de Convention a été soumis ensuite au Comité des ministres du Conseil de l'Europe — c'est-à-dire aux ministres des affaires étrangères — en mars 1977.

Le Comité des ministres a dû y consacrer plusieurs séances de travail et est parvenu à un compromis sur certains points tels que, notamment, la valeur et l'utilisation des accords et arrangements modèles annexés à la Convention cadre. Une fois arrêté le texte de la Convention, le Comité des ministres a décidé de le soumettre à l'Assemblée parlementaire pour avis (4). Le Comité des ministres, au vu de l'avis de l'Assemblée, a décidé d'ouvrir la Convention cadre à la signature à l'occasion de la IV^e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Madrid, 21-23 mai 1980).

(2) Voir rapport présenté par M. Sibille (doc. 2109) du 26 septembre 1966 comprenant un projet de convention rejeté par le Comité des ministres. Voir aussi les recommandations 693/1973, 784/1976 et 802/1977.

(3) Citons en particulier ses avis 17/19 (1974) et 20 (1976), la résolution 85/1976 sur les travailleurs frontaliers et la résolution 90 (1977).

(4) Voir l'avis favorable de l'Assemblée, avis n° 96 (1979).

LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION CADRE

Les auteurs de cette Convention cadre sont partis de la conviction que les autorités locales et régionales ont une vocation naturelle à prendre en charge la coopération transfrontalière au niveau local et que l'on peut en déduire que leur compétence générale pour gérer les affaires communales s'étend aussi au pouvoir de nouer des relations avec les autorités locales et régionales limitrophes. Des questions d'intérêt local doivent continuer de relever du niveau local, même lorsqu'elles sont traitées par deux collectivités séparées par une frontière. Cette théorie est contraire à ce qu'ont prétendu certains milieux — et qui le prétendent encore toujours, comme nous le verrons — milieux selon lesquels toute question dépassant la frontière devrait relever des sacro-saintes règles traditionnelles de la diplomatie entre Etats. Il est évident que les canaux diplomatiques, tellement longs et complexes, ne sont nullement adaptés à traiter des questions supra-frontalières locales et régionales.

Je serais tenté de dire que la coopération suprafrontalière n'est aujourd'hui pour les collectivités locales et régionales qu'un prolongement naturel de leur politique territoriale interne, comme la coopération européenne n'est qu'un prolongement de la politique interne et que, de ce fait, elle n'est plus réservée uniquement aux ministères des Affaires étrangères, mais englobe pratiquement l'ensemble des ministères, y compris le ministère de l'intérieur.

Ce prolongement du droit interne et des affaires internes au-delà des frontières — prolongement qui est certainement un des principaux phénomènes de l'après-guerre en Europe — est consacré par la Convention cadre dont l'objet principal est précisément celui de permettre aux collectivités locales et régionales de coopérer par-dessus les frontières dans des conditions analogues à la coopération qu'elles sont habilitées à engager sur le plan interne.

Ainsi, par exemple, la Convention prévoit que les domaines sur lesquels elle peut porter sont les mêmes que ceux pour lesquels les collectivités territoriales sont compétentes au plan interne, les gouvernements conservant toutefois la possibilité de restreindre ou d'élargir des domaines, au moyen d'une déclaration au moment de la ratification.

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.

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.

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.

LES MODÈLES D'ACCORDS ANNEXÉS À LA CONVENTION

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.

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.

Les trois modèles d'accords interétatiques numérotés de 1.3 à 1.5 concernent trois formes de coopération à mettre en œuvre 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 poussée, à savoir :

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

Les deux premiers modes de coopération peuvent, si le droit interne des États contractants ne s'y oppose pas, être utilisés par les collectivités locales sans convention spéciale les y autorisant. Un accord interétatique paraît 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 s'agit de *permettre aux autorités locales d'un État signataire d'adhérer à un syndicat ou association de pouvoirs locaux d'un autre État.*

LA PORTÉE DE LA CONVENTION CADRE

Cette Convention, même si elle n'a pas de conséquences directes dans l'ordre juridique interne des États, vise à obtenir des États une attitude plus favorable vis-à-vis de la coopération transfrontalière et, surtout, constitue, de la part des États qui l'auront ratifiée, la reconnaissance du principe que les collectivités territoriales sont habilitées à coopérer, dans certaines limites, au-delà des frontières. En effet, dans la plupart des pays, cette reconnaissance n'est pas prévue par la Constitution ou par la loi, même si celles-ci ne l'interdisent pas formellement. La Convention vient donc combler une lacune juridique qui est propre à la presque totalité des pays européens et, par là même, consacre un droit que des collectivités locales et régionales vivant dans l'Europe du xx^e siècle attendaient, et pour certains pays attendent toujours, avec impatience.

Si la Convention laisse une certaine souplesse d'application aux États, elle laisse aussi les communes et les régions libres d'utiliser les formes juridiques les mieux adaptées à leurs problèmes, ce qui est certainement heureux et conforme aux traditions de liberté et d'autonomie locale propres à un grand nombre d'États européens. C'est ainsi qu'on peut affirmer que certainement cette souplesse est un des avantages de la coopération cadre.

Il est clair que la Convention n'est pas un texte avec un contenu juridique particulièrement rigide et contraignant. Mais, certainement, un texte beaucoup plus engagé n'aurait pas trouvé de consensus auprès d'un nombre suffisant d'États membres. Il est sûr qu'en tout

cas chaque Etat qui aura ratifié la Convention ne pourra s'en tenir au *statu quo* en matière de coopération transfrontalière, mais il sera juridiquement obligé de prendre des initiatives concrètes pour promouvoir cette coopération et lever les obstacles qui, encore, s'y opposent.

Ce texte est un premier pas important vers une décentralisation de la coopération transfrontalière.

Dans cette conception, la Convention est une pierre angulaire de l'intégration européenne et elle ne sera couronnée de succès que si elle est activement mise en œuvre par les communes et les régions frontalières.

La Convention est, par ailleurs, tournée vers l'avenir, car il est prévu la possibilité d'une mise à jour, notamment sous forme d'adjonction de nouveaux accords inspirés par les expériences réelles de coopération sur le terrain.

Il s'agit finalement pour les Etats de reconnaître que la frontière ne constitue plus un obstacle infranchissable pour la coopération et d'admettre que les autorités régionales et locales ne peuvent en être écartées lorsque sont en cause des matières relevant de leur compétence.

OÙ EN SONT LES SIGNATURES ET LES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION CADRE ?

Lors de l'ouverture de la Convention à la signature, à l'occasion de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales en mai 1980, huit pays ont immédiatement signé la Convention : Autriche, République fédérale d'Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède. La Belgique devait se joindre immédiatement après à ces pays. La Suisse et le Danemark devaient s'ajouter à ces pays cette année, portant ainsi à onze le nombre de pays qui l'ont signée.

Parmi ces pays, trois — la Norvège, le Danemark et la Suède — l'ont déjà ratifiée, tandis que les procédures de ratification sont engagées dans les autres pays et sont déjà prêtes d'aboutir, notamment en République fédérale d'Allemagne, en Suisse et en Belgique.

Il y a tout lieu de penser que, cette année encore, quatre pays au moins auront ratifié la Convention, dont deux ayant une frontière commune, de telle sorte qu'elle pourra entrer en vigueur.

Il y a, bien sûr, des Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore signé le texte, certainement aussi parce que certains d'entre eux ne sont pas concernés, s'agissant d'îles comme Malte,

Chypre et l'Islande. Néanmoins, le gouvernement britannique qui, d'abord, avait estimé ne pas être concerné par cette Convention, a dû réviser sa position après la signature de la Convention par l'Irlande.

Certains pays, et, en particulier, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, n'ont pas encore fait connaître leur position.

La position du gouvernement français, du moins celle du gouvernement de M. R. Barre, est par contre connue, suite à une question posée au gouvernement par M. M. Debré, et dont voici le texte :

« M. Michel Debré demande à M. le Ministre des affaires étrangères si son attention a été attirée sur le projet de Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dont l'esprit et de nombreuses dispositions paraissent contraires à la Constitution et mettent en cause l'unité de la République aussi bien que l'autorité de l'Etat. Il lui demande quelles sont ses intentions au regard de ce projet. »

En réponse, le gouvernement français a indiqué qu'il « n'a pas l'intention de signer la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, récemment ouverte à la signature et qui, sous sa forme actuelle, soulève effectivement des questions d'ordre constitutionnel. Le gouvernement est favorable au développement d'une coopération transfrontalière entre collectivités locales, à condition, toutefois, que soient respectées les dispositions de la Constitution ainsi que les limites de compétence des collectivités concernées. Une telle coopération devrait donc s'effectuer dans le cadre d'accords bilatéraux intergouvernementaux ».

On ne peut qu'espérer que le deuxième gouvernement de M. P. Mauroy, en suivant par ailleurs sa politique de décentralisation, se décide à décentraliser également la coopération transfrontalière en signant et ratifiant la Convention, rendant ainsi possible à toutes les collectivités locales et régionales situées aux frontières nord et orientale de la France de jouir des mêmes droits qu'ont déjà obtenus les collectivités territoriales des pays limitrophes.

La coopération devrait également se développer avec des régions limitrophes espagnoles, dans la mesure où la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et l'Assemblée préparent actuellement une Conférence des régions pyrénéennes dont la séance finale devrait pouvoir se tenir au printemps 1982.

Le nombre assez satisfaisant d'États qui ont déjà signé ou qui vont signer, d'une part, et la réaction du gouvernement français et de certains tenants de la théorie centralisée de l'Etat, d'autre part, prouvent que les auteurs de la Convention ont vu juste. La Conven-

tion, tout en mettant en cause une certaine conception centralisatrice et traditionnelle de l'Etat-nation, est suffisamment souple pour s'assurer le consensus d'un nombre suffisant d'Etats.

La perspective d'une Convention cadre en matière de coopération frontalière, généralisable avec souplesse à tous les espaces transfrontaliers européens, ne fera que renforcer le bilan déjà très favorable de la concertation des collectivités que séparent les frontières. Cette extension de la coopération à toutes les régions frontalières, grâce à la Convention cadre, pourrait répondre également aux critiques, aux insuffisances, aux limites que rencontre cette coopération ; l'essentiel étant que cet instrument institutionnel garde son rôle d'instrument et permette les évolutions souhaitables vers plus d'harmonisation et d'intégration européenne.

Le pari institutionnel transfrontalier que défend le Conseil de l'Europe ne se conçoit, à l'horizon de l'Europe de l'an 2000, que dans la perspective des communautés régionales, même transfrontalières, des communautés où jaillissent de nouvelles solidarités.

C'est une généralisation des institutions transfrontalières, qui couvriraient l'ensemble de l'espace européen, des pays nordiques aux pays méditerranéens, en passant par l'axe rhénan et les régions de l'arc alpin, que vise la Convention cadre du Conseil de l'Europe, une fois signée et ratifiée par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Grâce à une telle généralisation des institutions frontalières, de nouvelles solidarités européennes seraient créées et permettraient à l'intégration européenne de progresser.

Rinaldo LOCATELLI. — **Boarders areas.**

The Council of Europe and specially the Conference of local and regional authorities have, since they were created, attempted to decentralize transfrontier cooperation to the benefite of regional and local governments. The agreement on an outline Convention in may 1980 was a decisive step. Its main objective is to generalize and reinforce transfrontier cooperation.

RÉSUMÉ. — *Le Conseil de l'Europe et notamment la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ont recherché dès leur origine à décentraliser la coopération transfrontalière au profit des collectivités locales et régionales. La conclusion d'une Convention cadre européenne, en mai 1980, constitue une étape décisive.*

L'objectif est de généraliser la coopération transfrontalière.