

N° 371

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1997

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations),

PRÉSENTÉ

au nom de M. LIONEL JOSPIN,

Premier ministre,

par M. HUBERT VÉDRINE,

ministre des affaires étrangères.

(Renvoyé à la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La signature du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales est liée à la nécessaire adaptation de la convention dite de Madrid, signée le 21 mai 1980 et entrée en vigueur pour la France le 15 mai 1984.

Elle manifeste la volonté d'Etats membres du Conseil de l'Europe d'offrir un cadre juridique plus propice au développement de la coopération décentralisée transfrontalière, conformément aux conceptions de la France dont l'état d'avancement du droit positif permet aux acteurs institutionnels français de jouer un rôle de catalyseur.

1° Pour ce faire, le protocole additionnel rappelle le droit des collectivités locales concernées de conclure toute convention de coopération transfrontalière, dans les limites de leurs compétences et dans le respect non seulement des engagements internationaux mais aussi des règles de légalité interne propres à chaque Etat dont dépendent les parties contractantes (article 1^{er}) ; une transposition en droit interne par les collectivités locales concernées des actes pris dans le cadre des accords de coopération étant nécessaire pour qu'ils aient une valeur juridique en droit interne (article 2).

2° Surtout, le protocole additionnel laisse libres les Parties contractantes, d'une part, de créer un organisme de coopération transfrontalière (article 3), d'autre part de doter ou non l'organisme de la personnalité juridique (article 3), ou d'attribuer une nature de droit public à l'organisme (article 5). Si l'organisme de coopération transfrontalière est doté, au terme de la convention de coopération transfrontalière, de la personnalité juridique :

- il ne saurait disposer d'une vocation générale (article 4-2b) ;
- la valeur juridique et les effets des actes qu'il prendra seront fonction de la législation de l'Etat du siège de l'organisme (article 4-2a) ;
- le contrôle exercé sur les actes pris par l'organisme est celui prévu par l'Etat du siège de l'organisme (article 6-2).

Si l'organisme de coopération transfrontalière est doté, par la convention de coopération transfrontalière, d'une nature de droit public :

- il dispose d'une vocation générale, sauf volonté contraire d'une Partie contractante (article 5-2) ;
- la valeur juridique et les effets des actes qu'il prendra seront identiques à la valeur juridique et aux effets prévus par chacune des législations nationales pour les actes émanant des collectivités locales concernées par la convention de coopération transfrontalière (article 5-1) ;

- le contrôle exercé sur les actes de l'organisme de droit public est celui prévu sur les actes des Parties contractantes par chacun des droits nationaux concernés (article 6-3).

3° La France a d'ores et déjà indiqué officiellement qu'en vertu du choix laissé aux Parties contractantes par l'article 8, elle appliquerait l'article 4 et non l'article 5 du protocole additionnel.

En effet, l'article 4 permet de créer des organismes de coopération qui peuvent avoir ou non la personnalité juridique mais qui, s'ils l'ont, n'auront pas un caractère de droit public pour toutes les parties contractantes : l'organisme sera du droit dont relève le droit interne du pays du siège mais pourra être de droit public dans un pays et reconnu de droit privé dans un autre et il devra avoir une compétence spécifique. Il s'agit d'une structure existant dans le droit interne des Parties contractantes, avec les procédures de contrôle qui s'y rattachent (article 6-2).

Par contre, l'article 5, que la France en signant a choisi de ne pas appliquer, permet de créer une nouvelle catégorie d'organisme de coopération, dotée également de la personnalité juridique, obligatoirement de droit public pour toutes les Parties et dont les décisions, qui peuvent être de portée générale, s'appliquent directement, sans être mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales concernées. Le paragraphe 2 de l'article 5 prévoit cependant que l'exécution des actes peut incomber, si elles le souhaitent, aux collectivités locales qui ont conclu l'accord et que sa compétence peut ne pas être de portée générale. Ses actes peuvent par contre être susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. Les procédures de contrôle sont celles prévues par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont créé cet organisme (article 6-3).

Cette nouvelle structure (créée afin de ne pas réduire la portée des instruments de coopération dont disposent les pays du Benelux) peut donc être dotée de pouvoirs très importants qui ne s'accordent pas avec le régime juridique français, raison pour laquelle la France ne l'appliquera pas (de même que les autres cosignataires du protocole, l'Allemagne et la Suède) et pour laquelle on a ouvert une option.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales qui est soumis à l'approbation du Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), fait à Strasbourg le 9 novembre 1995 et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 25 juin 1997.

Signé : LIONEL JOSPIN

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,

Signé : HUBERT VÉDRINE

ANNEXE

PROTOCOLE ADDITIONNEL à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires du présent Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée « la Convention-cadre »).

Affirmant l'importance de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dans les régions frontalières ;

Résolus à prendre de nouvelles mesures propres à assurer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ;

Désireux de faciliter et de développer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales des régions frontalières ;

Reconnaissant la nécessité d'adapter la Convention-cadre à la réalité européenne ;

Considérant qu'il est opportun de compléter la Convention-cadre en vue de renforcer la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales ;

Rappelant la Charte européenne de l'autonomie locale ;

Ayant à l'esprit la déclaration du comité des ministres sur la coopération transfrontalière en Europe à l'occasion du 40^e anniversaire du Conseil de l'Europe, qui encourageait, entre autres, à poursuivre l'action tendant à lever progressivement les obstacles de tous ordres - administratifs, juridiques, politiques ou psychologiques - qui pourraient freiner le développement des projets transfrontaliers,

sont convenus des dispositions supplémentaires suivantes :

Article 1^{er}

1. Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1^{er} et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question.

2. Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

Article 2

Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national.

Article 3

Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique. L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou

autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé.

Article 4

1. Lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissent la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national.

2. L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Ainsi :

a) Les actes de l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par son statut et par le droit de l'Etat de son siège ;

b) L'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes ;

c) L'organisme de coopération transfrontalière est financé par des participations budgétaires des collectivités ou autorités territoriales. Il n'a pas capacité à décider de prélèvement de nature fiscale. Il peut, le cas échéant, recevoir des recettes au titre des services qu'il rend aux collectivités ou autorités territoriales, à des usagers ou à des tiers ;

d) L'organisme de coopération transfrontalière établit un budget annuel prévisionnel et un compte de clôture certifié par des experts indépendants des collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord.

Article 5

1. Les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière est un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

2. Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. En outre, une Partie contractante peut prévoir que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra pas avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale.

Article 6

1. Les actes pris par les collectivités ou autorités territoriales, en vertu d'un accord de coopération transfrontalière, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

2. Les actes pris par les organismes de coopération transfrontalière, créés en vertu d'un accord, sont soumis aux contrôles prévus par le droit de l'Etat du siège de l'organisme sans négliger par ailleurs les intérêts des collectivités ou auto-

rités territoriales des autres Etats. L'organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire aux demandes d'information émanant des autorités des Etats dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales. Les autorités de contrôle des Parties contractantes recherchent les moyens d'une coordination et d'une information appropriées.

3. Les actes pris par les organismes prévus au paragraphe 1 de l'article 5 sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

Article 7

Les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international.

Article 8

1. Chaque Partie contractante indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles.

2. Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite.

Article 9

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

Article 10

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention-cadre qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :

a) Signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou

b) Signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre.

3. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 11

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 10.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12

1. Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout Etat qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.

2. L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 13

1. Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 14

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat ayant adhéré au présent Protocole :

a) Toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 8 ;

b) Toute signature ;

c) Le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;

d) Toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à ses articles 11 et 12 ;

e) Tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg le 9 novembre 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer au présent Protocole.

France

Déclaration consignée dans une note verbale de la représentation permanente, en date du 2 novembre 1995, remise au Secrétaire Général lors de la signature le 9 novembre 1995

Se référant au paragraphe 1 de l'article 8 dudit Protocole, le Gouvernement de la République française déclare qu'il applique les seules dispositions de l'article 4.

Allemagne

Déclaration consignée dans une note verbale de la représentation permanente, en date du 9 novembre 1995, remise au Secrétaire Général lors de la signature le 9 novembre 1995

Conformément à l'article 8, alinéa 1, du Protocole additionnel, la République fédérale d'Allemagne déclare que les dispositions de l'article 4 dudit Protocole seront appliquées en République fédérale d'Allemagne.

Suède

Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 9 novembre 1995

Conformément à l'article 8 du Protocole additionnel, la Suède appliquera les seules dispositions de l'article 4.