

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 2002-2003

8 AVRIL 2003

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION-CADRE
EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU
AUTORITES TERRITORIALES, FAIT A STRASBOURG, LE 9 NOVEMBRE 1995

EXPOSE DES MOTIFS

I. GENESE

Le 21 mai 1980, à Madrid, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature de ses Etats membres une Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

Cette Convention-cadre, entrée en vigueur le 22 décembre 1981, lie actuellement 22 Etats, dont la Belgique qui l'a ratifiée le 6 avril 1987.

Aux termes de son article 2, cette Convention concerne « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités et autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes ainsi que la conclusion des Accords et arrangements utiles à cette fin », dans le cadre des compétences de ces collectivités ou autorités, telles qu'elles sont définies par le droit interne.

L'expression « collectivités ou autorités territoriales » vise tout organisme, collectivité ou autorité exerçant des fonctions locales ou régionales et considéré comme tel dans le droit interne.

Il en résulte qu'au regard de la législation actuelle de la Belgique, cette Convention est un Traité mixte qui intéresse les compétences tant de l'Etat fédéral que de ses communautés et régions (1).

Le Traité offre des modèles pour concrétiser la coopération transfrontalière, en dépit de l'hétérogénéité des structures des Etats qui l'ont ratifié, mais il ne comporte aucune disposition applicable directement ni même d'obligation stricte sur le plan international.

Le principal obstacle à l'application efficace de ce Traité est donc qu'il ne confère par lui-même aucune valeur juridique reconnue dans l'ordre interne des Etats aux dispositions des Accords ou arrangements qui s'y réfèrent.

C'est pourquoi la Convention-cadre a été complétée par le présent Protocole additionnel.

(1) A l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale exclue en vertu d'une déclaration du ministre des Affaires étrangères du 4 juillet 1997, s'appuyant sur l'article 2, § 2, de la Convention.

II. CARACTERISTIQUES

Le Protocole additionnel reconnaît expressément, sous certaines conditions:

— le droit de toutes les collectivités ou autorités territoriales au sens précité (point 1, *supra*) de l'article 2 de la Convention-cadre de conclure des Accords de coopération transfrontalière;

— la valeur en droit interne des décisions adoptées dans le cadre de tels Accords;

— le cas échéant, la personnalité juridique des organismes qu'ils mettent en place.

Les dispositions de ce Protocole ouvert à la signature le 9 novembre 1995, et entré en vigueur le 1^{er} décembre 1998, doivent être considérées comme ayant des effets directs dans l'ordre interne des Etats qui l'ont ratifié.

Ces Etats sont actuellement au nombre de 9, parmi lesquels l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Luxembourg.

La Belgique a apposé sa signature le 25 juillet 1997.

Comme la Convention-cadre dont il constitue juridiquement l'accessoire, le Protocole est, du point de vue belge, un Traité mixte relevant à la fois des compétences de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions: il concerne en effet les Accords conclus par les collectivités ou autorités visées par la Convention-cadre elle-même.

Il en résulte que la ratification du Protocole par la Belgique implique l'assentiment de chacun des législateurs concernés.

III. ANALYSE DU TEXTE

Article 1^{er}

Cet article pose le principe du droit des collectivités ou autorités territoriales visées aux articles 1^{er} et 2 de la Convention-cadre à passer entre elles des Accords transfrontaliers, moyennant le respect des conditions qu'il énonce.

Les collectivités ou autorités parties à l'Accord doivent notamment se limiter à leurs domaines communs de compétences et respecter les réglementations nationales qui s'y rapportent. Par ailleurs, un tel Accord les engage, à l'exclusion de l'Etat comme de toute autorité ou collectivité non signataire.

Article 2

L'article concerne les mesures convenues dans le cadre d'un Accord ne comportant pas la mise en place d'un organisme de coopération visé aux articles 3 à 5 ou les actes à portée générale qu'un tel organisme n'est pas habilité à prendre aux termes des articles 4 et 5 du Protocole.

En ce cas, les décisions prises doivent être transposées dans leur ordre juridique national par les collectivités ou autorités contractantes, selon les règles et procédures qui s'imposent à elles selon leur droit interne.

Ceci signifie qu'une même décision peut avoir une valeur juridique différente selon l'ordre national dans lequel elle est transposée.

Il convient de noter que l'article 2 est rédigé de façon à imposer aux Parties à l'Accord une obligation juridique de transposition.

Article 3

L'article permet à l'Accord transfrontalier conclu entre collectivités ou autorités territoriales de créer un organisme de coopération.

Celui-ci peut être doté de la personnalité juridique. Dans ce cas, l'Accord doit indiquer la nature exacte, publique ou privée, que chacune des législations nationales des co-contractants reconnaît à cet organisme de coopération.

Articles 4 et 5

S'agissant de la forme juridique et du droit applicable à l'organisme de coopération doté de la personnalité morale, deux systèmes sont concevables : l'application de la loi de l'Etat du siège (article 4) ou la polyvalence juridique (article 5).

La loi de l'Etat du siège

Cette loi est d'abord celle de la catégorie (association, fondation, intercommunale, société commerciale etc.) à laquelle l'organisme appartiendra en vertu du renvoi opéré par l'Accord de coopération transfrontalière au droit interne de l'Etat du siège.

Le droit de cet Etat déterminera les règles applicables à l'organisme transfrontalier, à sa personnalité juridique, ses actes, son contrôle, son régime fiscal, social et celui de son personnel, les règles des marchés publics, etc.

La personnalité de droit privé ou public liée à la catégorie choisie sera alors reconnue dans les droits des autres Etats « conformément à leur

droit national » (article 4, alinéa 1^{er}). Ceci signifie qu'un organisme régi par le droit privé selon la législation de l'Etat du siège pourra être considéré comme de droit public par le pays voisin, si la législation de ce pays applique le droit public à des organismes de même type. Il en résulte que la valeur juridique de ses actes peut varier selon le droit des Etats auxquels appartiennent les autorités ou collectivités parties à l'Accord.

Il convient aussi de noter que l'organisme régi par l'article 4 n'est pas habilité à prendre des mesures de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes, ni décider de prélèvements de nature fiscale. De telles mesures ne peuvent être prises que par les collectivités ou autorités parties à l'Accord, chacune pour ce qui la concerne.

La polyvalence juridique

L'article 5 du Protocole présente une conception alternative du fonctionnement d'un organisme transfrontalier lorsque celui-ci est de droit public. Dans ce système, les statuts doivent respecter cumulativement le droit interne de tous les pays dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales fondatrices de l'organisme. Les actes de ce dernier revêtent, alors, dans le droit interne de chaque pays, la même valeur juridique et sortent les mêmes effets que s'ils avaient été pris par ces collectivités ou autorités.

Ceci implique que les statuts de l'organisme doivent constituer le plus grand dénominateur commun et donc respecter les exigences les plus sévères des législations concernées.

Cette approche s'inspire de la Convention Benelux sur la coopération transfrontalière du 12 septembre 1986.

Il est à noter que l'Accord peut prévoir que l'exécution des actes de l'organisme incombe aux Parties contractantes, spécialement si ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. Une Partie à l'Accord peut aussi prévoir que l'organisme ne pourra avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale.

Article 6

Trois types de contrôles sont possibles :

— les mesures prises par les collectivités ou autorités territoriales sur base des Accords visés à l'article 2, sont soumises aux contrôles habituels prévus par le droit interne de chaque Etat concerné;

— les contrôles des organismes de coopération transfrontalière sont ceux prévus par l'Etat

dans lequel ces organismes ont leur siège. Il est recommandé à l'Etat du siège d'assurer l'information des autres Etats concernés;

— pour les organismes de droit public prévus à l'article 5, les contrôles de chacun des Etats dont relèvent les Parties à l'Accord s'appliquent cumulativement.

Article 7

Cet article vise à assurer une couverture juridique exhaustive des conflits possibles.

Article 8

S'agissant des organismes de coopération dotés de la personnalité juridique, cet article oblige les Parties au Protocole additionnel à préciser si elles prennent en compte les deux formules possibles visées aux articles 4 et 5 ou pour laquelle des deux elles optent.

La Belgique devra donc signaler qu'elle appliquera les dispositions des articles 4 (formule souhaitée par l'Allemagne et la France) et 5 (formule de la Convention Benelux).

Articles 9 à 14

Ces articles sont consacrés à l'exclusion des réserves ainsi qu'aux modalités de signature, de notification, d'entrée en vigueur, de dénonciation et de notification.

IV. CONCLUSIONS

L'article 167, § 3, de la Constitution accorde aux Gouvernements communautaires et régionaux, selon les modalités prévues par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et régions, la faculté de conclure des Traités dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

Ce même article, ainsi que l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993, stipulent également que lesdits Traités n'ont d'effet dans l'ordre juridique interne qu'après avoir reçu l'assentiment des Conseils concernés.

Le Gouvernement de la Communauté française a, dès lors, l'honneur de soumettre à l'approbation du Conseil le projet d'assentiment ci-joint.

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION-CADRE EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES, FAIT A STRASBOURG, LE 9 NOVEMBRE 1995

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de son ministre-président, chargé des Relations internationales; après délibération

ARRETE:

Le ministre-président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le 3 avril 2003.

Pour le Gouvernement de la Communauté française,

*Le ministre-président,
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN

AVANT-PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION-CADRE
EUROPEENNE SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES OU
AUTORITES TERRITORIALES, FAIT A STRASBOURG, LE 9 NOVEMBRE 1995

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de son ministre-président, chargé des
Relations internationales; après délibération

ARRETE:

Le ministre-président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

Pour le Gouvernement de la Communauté française,

*Le ministre-président,
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

AVIS 34.501/4
DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le ministre-président du Gouvernement de la Communauté française, le 4 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret « portant assentiment au Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995 », a donné le 21 janvier 2003 l'avis suivant :

Le projet n'appelle aucune observation.

La chambre était composée de :

Mme M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre;

MM. P. LIENARDY, P. VANDERNOOT, conseillers d'Etat;

Mme C. GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Le Greffier,

La Présidente,

C. GIGOT.

M.-L. WILLOT-THOMAS.