

94.027

## **Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère**

du 7 mars 1994

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, dont nous vous prions de prendre connaissance.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1993 M 91.3187 Intégration européenne. Soutien à la politique des régions frontalières (N 27. 4. 93, Mühlemann; E 28. 9. 93)
- 1993 P 92.3489 Favoriser la présence des cantons sur la scène internationale (N 27. 4. 93, Spielmann)
- 1993 P 92.3501 Droit à la différence des minorités (N 29. 4. 93, Epiney) Points 1 et 3
- 1993 P 92.3525 Politique étrangère. Latitude laissée aux cantons (E 27. 4. 93, Onken)
- 1993 M 93.3102 Renforcement de la coopération régionale transfrontalière (E 1. 6. 93, Schüle; N 6. 12. 93)
- 1993 M 93.3140 Renforcement de la coopération régionale transfrontalière (N 6. 12. 93, Groupe du parti radical démocratique; E 1. 6. 93)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

7 mars 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

**Dodis**



## Condensé

*Après le vote du 6 décembre 1992 sur l'EEE, les relations des cantons avec l'étranger sont devenues un thème politique important. Dans les cantons frontaliers notamment, des appels à l'intensification de la coopération transfrontalière ont été lancés pour compenser au moins en partie les avantages perdus de l'EEE. Les cantons ont demandé à la Confédération de les associer plus étroitement à la politique étrangère. Leurs préoccupations ont été portées devant les Chambres fédérales sous la forme de diverses interventions parlementaires.*

*La compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères résulte des articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9, de la constitution fédérale. Les compétences des cantons en matière de politique étrangère sont régies par les articles 9 et 10 de la constitution fédérale. Elles n'ont qu'un caractère subsidiaire. Cependant, le Conseil fédéral interprète ces dispositions de façon libérale. Ainsi, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leur compétence. Lorsque la Confédération conclut ou a l'intention de conclure des traités qui empiètent sur le domaine législatif des cantons, elle fait preuve, par «courtoisie fédéraliste», d'une certaine retenue.*

*La coopération transfrontalière de la Suisse avec les régions limitrophes revêt les formes les plus diverses: elles vont des contacts informels à des droits et obligations régis par un traité, en passant par la coopération au sein d'institutions communes, au niveau régional ou communal, entre collectivités publiques et organisations privées, ou entre entreprises, etc. Les cantons coordonnent leurs contacts transfrontaliers par le biais de conférences gouvernementales régionales, de conférences de directeurs spécialisées et de la Conférence des gouvernements cantonaux, récemment créée. Au niveau international, ils participent aux travaux de diverses organisations qui visent au renforcement des régions et de leur coopération dans la perspective d'une Europe des régions.*

*La coopération transfrontalière vit des initiatives que prennent les cantons, les communes, d'autres institutions publiques régionales et locales et les milieux privés les plus divers, actifs notamment dans les domaines économique, scientifique et culturel. Ce sont les cantons qui déterminent en premier lieu la configuration des relations transfrontalières et il leur appartient d'utiliser la marge de manœuvre dont ils disposent. Cette marge de manœuvre est importante dans le domaine de la coopération «traditionnelle» – échange d'informations, concertation mutuelle, réalisation de projets communs, tels que le réseau des transports, l'élimination des déchets, la formation, etc. Par contre, elle est réduite lorsqu'il s'agit de traités de libéralisation ou d'intégration. En effet, la compétence de conclure de tels accords appartient, en Suisse, à la Confédération et est établie, dans les Etats limitrophes, au niveau national, et même au niveau supranational en ce qui concerne les membres de l'Union européenne.*

*La coopération transfrontalière est un élément de la politique régionale et de la politique d'intégration de la Confédération, qui doit donc, ici aussi, assumer sa responsabilité en la matière. Dans l'intérêt général, le Conseil fédéral protège les*

intérêts des cantons et les soutient dans leurs efforts de coopération transfrontalière. Ce faisant, il tient compte des rapports d'équilibre entre eux, notamment entre cantons frontaliers et cantons non frontaliers.

Les cantons peuvent participer de plusieurs manières à la politique étrangère de la Confédération, notamment lorsque leurs intérêts et des domaines relevant de leur compétence sont en cause (procédures de consultation ou autre forme de concertation, participation de représentants cantonaux à des délégations lors de négociations, etc.). Le Conseil fédéral accorde une grande importance à cette collaboration. La participation des cantons s'est renforcée en vue de l'EEE. Pour les informer et les consulter, on a eu recours à un instrument déjà existant, le Groupe de contact Confédération-cantons. C'est dans ce cadre également que se sont déroulés les travaux préparatoires relatifs à l'article 21 des dispositions transitoires de la constitution fédérale dont la teneur était la suivante dans l'arrêté fédéral sur l'EEE: «La Confédération veille aux compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts lors de la mise en œuvre et du développement de l'Accord EEE, de même que dans les questions relatives à l'intégration européenne. Elle informe les cantons à temps et de manière complète, les consulte et les associe à la préparation des décisions.» La Confédération et les cantons sont convenus, après le vote négatif du 6 décembre 1992 relatif à l'EEE, de poursuivre leur coopération dans l'esprit de cette disposition.

Les débats des Chambres fédérales concernant les interventions parlementaires qui ont conduit à la rédaction du présent rapport ont déjà contribué à une prise de conscience significative. L'élaboration même du rapport a créé une dynamique tant au niveau de la Confédération qu'auprès des cantons, qui ont fourni d'appréciables contributions.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce processus avec satisfaction et il continuera de le soutenir avec conviction. Il se félicite de voir s'approfondir la collaboration avec les cantons. Grâce à elle, la politique étrangère s'enracinera davantage dans la politique intérieure et sera plus accessible aux citoyennes et citoyens de ce pays. Dans ce contexte, nous renvoyons aux mesures induites par la révision totale de la constitution fédérale et par la réforme du gouvernement. En effet, le Conseil fédéral a l'intention d'introduire, après les révisions législatives en cours, des innovations en matière de direction fédérative de l'Etat.

# Rapport

## 1 Introduction

Le présent rapport répond à un postulat de M. Onken, membre du Conseil des Etats, du 16 décembre 1992 (Politique étrangère. Latitude laissée aux cantons), de même qu'à d'autres interventions parlementaires traitant de divers aspects de la coopération transfrontalière et de la participation des cantons à la politique étrangère (motion Mühlemann du 18 juin 1991, Intégration européenne, Soutien à la politique des régions frontalières; motion Spielmann du 7 décembre 1992, Favoriser la présence des cantons sur la scène internationale – transmise comme postulat; initiative du canton du Valais du 8 décembre 1992, Politique d'aide aux régions financièrement faibles – transmise en tant que postulat par le Conseil national et le Conseil des Etats; motion Epiney du 9 décembre 1992, Droit à la différence des minorités – transmise comme postulat; motions identiques Schüle du 11 mars 1993 et du Groupe PRD du Conseil national du 18 mars 1993, Renforcement de la coopération régionale transfrontalière; motions identiques Engler du 18 mars 1993 et Cottier du 19 mars 1993, Renouveau du fédéralisme; postulat Plattner du 18 juin 1993, Effectif des ressortissants de l'EEE. Libre décision des cantons – rejeté; motion Caccia du 7 octobre 1993, Politique concernant les régions frontalières). En outre, ce rapport constitue, dans la mesure du possible, une prise de position sur le Cahier des résolutions du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France du 6 juillet 1993, adressé au Conseil fédéral consécutivement au rejet de l'Accord EEE (annexe 1). Les relations des cantons avec l'étranger sont devenues un thème politique important suite à la votation du 6 décembre 1992. Ainsi, le postulat Onken stipule:

Le rejet de l'EEE rend la coopération transfrontalière entre régions plus vitale que jamais pour de nombreux cantons limitrophes. En effet, il s'agit là du moyen le plus efficace d'abattre les barrières qui séparent les sociétés et les cultures, de surmonter les handicaps économiques et d'essayer de résoudre les problèmes par la voie de la collaboration.

Du fait qu'il existe des liens étroits entre la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération et que plusieurs des interventions parlementaires susmentionnées traitent de ces deux thèmes, le présent rapport aborde cette deuxième question.

Il complète et concrétise le rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (FF 1994 I 150) qui, en tant que rapport stratégique, ne traite pas toutes les questions se rapportant à la politique étrangère.

Le Conseil fédéral entend indiquer ici quelles sont les possibilités qui s'offrent aux cantons dans les domaines de la coopération transfrontalière et de leur participation à la politique étrangère de la Confédération, et comment il conçoit le renforcement de la position des cantons dans les relations extérieures.

Le présent rapport traite des bases juridiques au chiffre 2. Il contient une présentation de la coopération transfrontalière au chiffre 4 et indique quelles sont

les perspectives dans ce domaine au chiffre 5. Quant à la participation des cantons à la politique étrangère, la pratique et les perspectives en cette matière sont traitées au chiffre 3. Finalement, le chiffre 6 indique les lignes de force et les conclusions du rapport.

Celui-ci a été élaboré par un groupe de travail interdépartemental (DFAE, DFJP, DFEP) sous la conduite du Département fédéral des affaires étrangères. Il est étayé en grande partie par les informations que le DFAE a recueillies au cours d'une enquête menée auprès des cantons en été 1993 sur la base d'un questionnaire (ci-après: enquête du DFAE), informations que complètent les résultats d'une enquête, achevée au mois de février 1993, que la Chancellerie d'Etat du canton de Berne a réalisée dans le cadre de la Conférence suisse des chancelliers d'Etat. S'y sont ajoutées les connaissances de divers fonctionnaires fédéraux. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que l'administration fédérale n'a pas jusqu'ici été systématiquement informée de toutes les relations cantonales transfrontalières existantes et que, malheureusement, tous les traités conclus par les cantons ne sont pas publiés dans leurs recueils de législation. Le présent rapport ne prétend pas être complet et équilibré, les informations immédiatement disponibles étant inégalement détaillées selon les régions et en partie difficiles à évaluer et à comparer pour un observateur de l'extérieur. Par exemple, lorsque la politique d'un canton est citée, cela ne signifie pas que d'autres cantons ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

Le Conseil fédéral remercie les cantons pour leur coopération à la préparation du présent rapport. Les préoccupations concrètes qu'ils ont exprimées dans leurs réponses à l'enquête mentionnée ci-dessus seront traitées plus particulièrement au chiffre 542.2. Le Conseil fédéral est conscient du fait qu'il ne peut s'agir d'une liste exhaustive. Les cantons peuvent, bien entendu, formuler en tout temps d'autres demandes, qui seront examinées par les offices fédéraux compétents avec l'attention qui leur est due.

Enfin, il convient de mentionner que le Conseil fédéral soumettra au Parlement, dans le courant de l'année, en tant que suite concrète du présent rapport, un message relatif à un projet d'arrêté fédéral visant à promouvoir les activités cantonales et régionales dans le cadre d'INTERREG II, une initiative communautaire de l'Union européenne (UE) ayant pour objectif l'encouragement de la coopération transfrontalière.

## **2 Bases juridiques**

### **21 Compétences des cantons**

La compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères résulte des articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9, de la constitution fédérale. Ainsi, la conduite de la politique étrangère est en premier lieu du ressort de la Confédération. Cela contraste avec la règle selon laquelle les cantons ont la compétence de légiférer dans tous les domaines qui n'ont pas été attribués à la Confédération par une disposition de la constitution (art. 3 cst.). La Confédération peut conclure un traité en n'importe quelle matière, qu'elle relève de la compétence législative fédérale ou cantonale (en ce qui concerne la

«courtoisie fédéraliste», qui s'applique dans ce dernier cas, voir le ch. 3 ci-dessous). Ce principe trouve application dans tous les Etats à structure fédérale; il a sa raison d'être dans la nécessité de sauvegarder, vis-à-vis de l'étranger, les intérêts du pays dans son ensemble.

Alors que l'article 8 cst. consacre la règle générale, l'article 9 cst. prévoit que les cantons conservent exceptionnellement le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police. Selon la seconde phrase de cette disposition, ces traités ne doivent cependant rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

L'étendue de la compétence subsidiaire des cantons n'est pas définie de manière plus spécifique. Dans la pratique, la Confédération interprète cependant l'article 9 cst. de manière libérale: la capacité des cantons de se lier par des traités s'étend à toutes les matières qui relèvent de leur compétence selon la constitution fédérale. Cependant, les cantons ne peuvent plus se prévaloir de leurs compétences propres lorsque la Confédération a conclu elle-même un traité dans ces matières.

D'un point de vue formel, la compétence subsidiaire des cantons est limitée par l'article 10 cst. Selon cette disposition, les rapports officiels des cantons avec les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Lorsqu'il s'agit d'un traité, deux procédures s'offrent au choix, outre la conclusion, toujours possible, de l'accord par la seule Confédération: le Conseil fédéral conclut le traité au nom du ou des cantons concernés, ou, dans de rares cas, en son propre nom et au nom du ou des cantons en cause. Sur le plan juridique interne, les traités ainsi conclus font partie du droit cantonal. Le canton est responsable de leur exécution. Vis-à-vis de l'étranger, comme l'exige le droit international public, la responsabilité incombe à la Confédération.

Les cantons sont par contre en mesure, en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 10 cst., de correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger. Bien que la constitution ne le mentionne pas expressément, la pratique permet aux cantons de se lier par des traités avec toute collectivité territoriale d'un niveau inférieur à l'Etat national, à la condition, bien entendu, que son partenaire dispose des compétences nécessaires selon le droit national applicable.

Les articles 9 et 10 cst. s'adressent tant aux cantons frontaliers qu'aux cantons non frontaliers. Ces derniers sont également habilités à entretenir des contacts internationaux, bien que le besoin s'en fasse généralement moins sentir. Le domaine privilégié des relations extérieures des cantons demeure le règlement des problèmes de voisinage immédiat.

Les traités conclus directement par les cantons doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral conformément à l'article 102, chiffre 7, cst. Il incombe à l'Assemblée fédérale, selon l'article 85, chiffre 5, cst., d'approuver les traités conclus par les cantons avec l'étranger, si le Conseil fédéral ou un autre canton élèvent des réclamations. A notre connaissance, un tel cas ne s'est encore jamais produit.

Si l'Assemblée fédérale refuse l'approbation, le canton doit renoncer au traité. Afin d'éviter que les cantons – ou le Conseil fédéral à leur place – aient à

dénoncer les traités qui n'ont pas été approuvés, les accords doivent être présentés pour approbation avant d'être signés. La pratique des autorités fédérales admet aussi une approbation survenant après la signature, pourvu que les parties aient accompagné celle-ci d'une réserve correspondante. A noter que l'approbation du Conseil fédéral est également requise pour la dénonciation d'un traité déjà conclu et approuvé.

Les articles 9 et 10 cst. peuvent également trouver une concrétisation au niveau législatif, comme c'est notamment le cas dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700), dont l'article 7, 3<sup>e</sup> alinéa, indique expressément que les cantons frontaliers s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière.

## **22 Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière**

La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid; RS 0.131.1) a été élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle a été ratifiée par la Suisse en 1982. Cette convention vise à créer un cadre juridique pour la coopération transfrontalière au niveau sub-national, notamment dans des matières telles que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et l'aide en cas de catastrophe.

Les Etats parties se sont engagés à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière. Les formes que peut revêtir cette coopération sont présentées sous forme d'exemples dans l'annexe de la convention, qui contient des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats, auxquels d'autres modèles ont encore été ajoutés plus tard par le Conseil de l'Europe. Les formes de coopération vont du simple échange d'informations à des engagements juridiques précis.

La conclusion de la convention n'a pas eu pour effet de modifier directement l'ordre juridique des différents Etats; les relations extérieures des collectivités et des autorités régionales et locales ne peuvent se développer que dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Etat partie. L'intérêt que portait la Suisse à la conclusion de la convention résidait – outre la solidarité avec les autres pays démocratiques européens réunis au sein du Conseil de l'Europe – dans l'espoir que les compétences nécessaires à une coopération régionale telles qu'elles existaient chez nous seraient développées dans d'autres Etats parties.

Le champ d'application de la convention s'étend non seulement aux cantons, mais aussi aux communes. Le statut de ces dernières est régi par le droit cantonal. Elles sont en principe en droit d'entretenir des relations de voisinage avec des communes situées dans un Etat voisin.

Les cinq pays limitrophes de la Suisse ont, comme notre pays, adhéré à la convention: l'Allemagne en 1981, l'Autriche en 1983, le Liechtenstein et la France en 1984 et l'Italie en 1985. Ces deux derniers Etats ont formulé une réserve selon laquelle l'application de la convention est subordonnée à la conclusion d'accords interétatiques préalables. La France s'est montrée très flexible quant à la forme de

tels accords. Elle a retiré sa réserve au début de 1994. Un accord bilatéral a été conclu avec l'Italie le 24 février 1993 (RS 0.131.245.4) qui précise, entre autres, quelles sont, de part et d'autre de la frontière, les collectivités territoriales habilitées à établir des ententes.

## **23 Situation dans les pays limitrophes**

(Les droits de participation des Länder allemands et autrichiens à la politique d'intégration européenne sont examinés en détail dans la contribution de l'Institut suisse de droit comparé formant l'annexe 2 du présent rapport).

### **231 Allemagne**

La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Länder en matière de politique étrangère est réglée à l'article 32 de la constitution allemande (Grundgesetz; GG). Selon le 1<sup>er</sup> alinéa de cette disposition, les relations avec des Etats étrangers relèvent de la compétence de l'Etat fédéral. Celui-ci est tenu de consulter en temps utile les Länder avant de conclure un traité ayant des répercussions sur ces derniers (2<sup>e</sup> al.). A noter que pour conclure des traités qui relèvent de la compétence législative exclusive des Länder, l'Etat fédéral doit, selon l'accord de Lindau (Lindauer Abkommen) de 1957, demander leur accord. Les Länder restent responsables de l'exécution interne de tels accords.

Les Länder peuvent, avec l'accord du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative (art. 32, 3<sup>e</sup> al., GG). Cela vaut aussi pour les domaines qui sont de la compétence concurrente de l'Etat fédéral et des Länder, aussi longtemps que le premier n'a pas fait usage de sa compétence législative en la matière. Les accords internationaux conclus par les Länder doivent cependant être soumis à l'approbation préalable du gouvernement fédéral.

Au terme de l'article 24, alinéa 1a, GG, les Länder peuvent, avec l'accord du gouvernement fédéral, transférer des droits relevant de leur souveraineté à des organes transfrontaliers.

### **232 France**

La constitution de 1958 postule le monopole de l'Etat en matière de politique étrangère, et ne prévoit pas, dans ce domaine, de compétences en faveur des collectivités territoriales. La majorité des spécialistes du droit constitutionnel s'accorde cependant à reconnaître à ces dernières une certaine latitude, qui serait l'expression de la «libre administration» dont elles jouissent selon l'article 72, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions permet également au conseil régional, avec l'accord du gouvernement, d'entretenir des contacts transfrontaliers réguliers.



Une loi récente, du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République offre désormais une nouvelle base juridique à l'action extérieure des collectivités territoriales. Celles-ci ont ainsi la possibilité de conclure, dans les limites de leurs compétences et dans le cadre des engagements internationaux de la France, des conventions avec des collectivités étrangères de même niveau. Ces collectivités peuvent en outre participer à des sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à des groupements d'intérêt public au sens du droit français.

## 233 Italie

Conformément à une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle italienne, seul l'Etat central est compétent en matière de politique étrangère, les régions ne disposant d'aucune compétence propre. Une décision présidentielle de 1977 prévoit toutefois expressément que les régions sont en droit de conclure des accords avec des collectivités publiques étrangères, pourvu qu'il s'agisse d'activités à caractère uniquement promotionnel (développement social, économique ou culturel de la région) et que l'accord préalable du gouvernement ait été obtenu.

En outre, la Cour constitutionnelle a confirmé que les régions pouvaient se passer de l'approbation expresse du gouvernement pour des activités internationales dites de peu d'importance (p. ex.: contacts informatifs transfrontaliers entre fonctionnaires régionaux, participation à des manifestations culturelles ou économiques). Néanmoins, elles doivent obtenir le consentement du gouvernement, qui peut être accordé tacitement, après que la région a informé celui-ci de son intention.

Plus particulièrement, le texte de référence en ce qui concerne la coopération régionale et locale transfrontalière est la loi du 19 novembre 1984 portant ratification de la Convention-cadre de Madrid. Elle dispose que la conclusion d'accords entre collectivités territoriales est subordonnée à l'existence d'une convention entre les Etats concernés. Tel est le cas en ce qui concerne la Suisse depuis le printemps 1993. Les collectivités territoriales italiennes qui veulent déployer une activité transfrontalière doivent se trouver à moins de 25 kilomètres de la frontière.

Enfin, on signalera aussi la loi du 8 juin 1990 sur l'organisation des autonomies locales, qui reconnaît la possibilité de conclure des accords programmatiques (accordi di programma) auxquels, selon le droit italien et à certaines conditions, des collectivités publiques étrangères pourraient également être partie.

## 234 Autriche

La conclusion de traités internationaux relève en principe de la compétence de l'Etat fédéral selon l'article 10, paragraphe 1, de la constitution fédérale (Bundes-Verfassungsgesetz; B-VG). Pour les affaires tombant dans le domaine de compétence propre des Länder sur le plan interne, les traités doivent être soumis à l'approbation de la Chambre des Länder (Bundesrat) du Parlement autrichien (art. 50, par. 1, B-VG). En outre, les Länder doivent avoir la possibilité de prendre

position sur lesdits traités (art. 10, par. 3, B-VG). L'Etat fédéral dispose du droit de donner des instructions quant à l'exécution de tels traités par les Länder.

Suite à une modification constitutionnelle de 1988 (art. 16, par. 1 à 3, B-VG), les Länder autrichiens ont le droit de conclure, dans leurs domaines de compétence propre, des traités internationaux avec les Etats limitrophes ou leurs Etats fédérés.

L'Etat fédéral jouit bien entendu de larges pouvoirs de contrôle en ce qui concerne tant la conclusion que l'exécution et la dénonciation des traités conclus par les Länder. Cela explique partiellement que ces derniers n'ont jusqu'ici guère fait usage de la compétence qui leur est reconnue en ce qui concerne la conclusion de traités internationaux. Ils préfèrent continuer à se servir des instruments offerts par le droit privé, même s'il s'agit d'activités étatiques et administratives.

## **235 Liechtenstein**

Il n'existe au Liechtenstein aucune collectivité territoriale entre l'Etat et les communes. En sa qualité d'Etat souverain, la Principauté entretient des relations internationales en premier lieu au niveau interétatique, mais elle participe également à la coopération régionale transfrontalière. Dans les affaires d'intérêt régional, elle conclut des traités internationaux directement avec les cantons voisins de Saint-Gall et des Grisons, qui, exceptionnellement, n'ont pas besoin de l'intermédiaire du Conseil fédéral. Le Liechtenstein est en outre partie à divers concordats intercantonaux. L'adhésion à de tels concordats nécessite chaque fois un échange de notes entre la Suisse et la Principauté.

### **3 Participation des cantons à la politique étrangère**

#### **31 Participation aux traités internationaux et aux organisations internationales**

Les cantons disposent d'ores et déjà d'un certain nombre de moyens leur permettant d'influer sur la politique étrangère de la Confédération. C'est notamment le cas lorsque la Confédération conclut ou envisage de conclure des traités dans des domaines relevant de la compétence législative des cantons. Dans de telles circonstances, la Confédération fait preuve d'une grande réserve et il est déjà arrivé qu'elle renonce à conclure des traités au sujet desquels plusieurs cantons avaient manifesté leur désaccord. Par exemple, le Conseil fédéral n'a pas encore signé la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 en raison de l'opposition de onze cantons.

Cette «courtoisie fédéraliste» trouve également son expression dans le fait que la Confédération associe à la négociation de traités des représentants des cantons dont les intérêts sont particulièrement touchés. Ces représentants sont intégrés dans la délégation ou invités à donner des conseils ou avis de quelque autre manière. Il y a même eu des cas – certes dans un passé relativement éloigné – où la négociation d'un traité a été déléguée aux représentants des cantons concernés. Il n'est pas rare que des traités internationaux, ayant pour objet des problèmes à

caractère régional, prévoient la création de commissions mixtes afin de régler des questions d'application et de développement desdits traités. En pareils cas, les représentants des cantons concernés ont aussi leur place dans la délégation suisse (cf. ci-dessous ch. 411).

Différentes dispositions du droit fédéral prévoient expressément qu'avant la prise de mesures ou la conclusion d'engagements internationaux, les cantons intéressés doivent être consultés (notamment en ce qui concerne les eaux frontalières: art. 47, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, RS 814.20; art. 4, 2<sup>e</sup> al., et art. 7, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure, RS 747.201; art. 25 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche, RS 923.0) ou leur accord obtenu (art. 4 de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse, RS 192.12).

L'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062), qui a remplacé les directives de 1970 concernant la procédure préliminaire en matière législative, prévoit à l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'organisation d'une consultation pour les traités internationaux d'une portée considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel ou dont l'exécution est confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.

En outre, les cantons peuvent faire valoir leur droit d'initiative (art. 93, 2<sup>e</sup> al., cst.) pour demander à la Confédération d'intervenir dans le domaine de la politique étrangère. L'arrêté approuvant un traité international d'une durée indéterminée et non dénonçable, qui prévoit l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraîne une unification multilatérale du droit est soumis au référendum ou la demande de huit cantons (art. 89, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., cst.). Cette possibilité n'a encore jamais été utilisée jusqu'à présent. L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou supranationales est soumise au référendum obligatoire du peuple et des cantons (art. 89, 5<sup>e</sup> al., cst.).

Enfin, les représentants des cantons participent également en tant que présidents ou membres des délégations suisses aux travaux des organisations internationales, lorsque des compétences cantonales sont concernées. C'est notamment le cas des conférences du Conseil de l'Europe concernant les collectivités territoriales (Congrès permanent des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe), de l'OMS dans le domaine de la santé et de l'UNESCO dans les domaines de l'éducation et de la formation.

## **32 Participation à la coopération au développement et à l'aide humanitaire, ainsi qu'à la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est**

La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales sont deux éléments importants de la politique étrangère de la Suisse. L'article 1<sup>er</sup> de la loi fédérale du 19 mars 1976 (RS 974.0) donne pour mission à la Confédération de jouer un rôle actif dans ces domaines.

L'article 12 de cette loi prévoit expressément que le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des

activités qui relèvent de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et soutenir leurs initiatives. Généralement, cette coopération se traduit par la participation d'un canton au projet d'une organisation privée que soutient également la Confédération. Mais celle-ci peut aussi encourager un projet placé sous la seule responsabilité d'un canton.

En 1992, les cantons et les communes ont soutenu des projets de coopération au développement et d'aide humanitaire pour un montant de 28,2 millions de francs (cantons: 17,4 millions; communes: 10,8 millions), soit environ deux pour cent de l'aide publique suisse au développement. Les cantons et les communes ont fait passer l'essentiel de cette aide par le canal des œuvres suisses d'entraide. Pour les donateurs, l'avantage de cette méthode réside en ce qu'ils peuvent ainsi faire l'économie d'appareils administratifs coûteux et s'appuyer sur le personnel qualifié et l'expérience de ces organisations.

En ce qui concerne la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est, le projet d'arrêté fédéral de portée générale reprend à l'article 12 la même disposition que l'article 12 de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Dans ce domaine, différentes initiatives d'institutions privées et publiques, telles que les universités cantonales, sont déjà soutenues. A l'avenir également, des projets concrets des cantons et des communes seront examinés sur demande et, au besoin, cofinancés. Cela répond d'ailleurs au désir exprimé par plusieurs cantons en réponse à l'enquête du DFAE. Cependant, les collectivités qui prennent l'initiative d'un projet et en assument la responsabilité devraient aussi, en principe, pourvoir à son financement.

Lorsque la réalisation d'un projet sous la responsabilité d'un canton nécessite la conclusion d'un traité international, ce dernier est conclu, à la demande du canton et en son nom, par le Conseil fédéral. Pour ce faire, celui-ci s'assure, dans chaque cas, que le projet correspond aux objectifs de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ou aux buts de la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est.

Le Conseil fédéral se félicite de la participation des cantons et des communes. Elle correspond à l'esprit de notre communauté: la solidarité avec les défavorisés et les opprimés est notre devoir commun, et nous devons tous unir nos efforts pour créer un monde où règnent plus de justice et de sécurité. Cette participation contribue, de manière substantielle, à l'indispensable enracinement du sentiment de responsabilité dans la population.

### **33 Participation aux travaux menés en vue de l'EEE**

Les pourparlers exploratoires puis l'ouverture, le 20 juin 1990, des négociations formelles avec la CE en vue de la conclusion de l'Accord EEE ont sans doute marqué un tournant dans la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération, et notamment à sa politique d'intégration européenne. Jamais encore les cantons n'avaient pu à ce point prendre conscience de l'impact des accords internationaux sur leurs sphères de compétences propres. Pour la Confédération aussi, il est apparu qu'en matière de concertation avec les cantons, les instruments existants ne répondaient plus qu'imparfaitement aux exigences de

souplesse et de rapidité. L'accélération du processus d'intégration et le fait que tout domaine de politique interne ait désormais une composante internationale ont mis en évidence la nécessité de développer des instruments permettant d'informer et de consulter les cantons à bref délai et de les associer plus étroitement à la politique européenne de la Confédération.

Vu le temps limité dont on disposait pour informer les cantons des implications du futur Accord EEE et tenter de créer, dans la perspective de la votation populaire, un large consensus politique, on a recouru à un instrument déjà existant, en réactivant le *Groupe de contact Confédération-cantons*.

Le Groupe de contact a été créé en 1978, à l'initiative du Conseil fédéral, pour accompagner les travaux liés à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il est présidé par le chef du DFJP. Chaque canton y délègue un conseiller d'Etat. Bien que dépourvu de pouvoir décisionnel, cet organe s'est progressivement affirmé comme un instrument indispensable de la coordination verticale entre la Confédération et les cantons pour toutes les questions importantes touchant au fédéralisme.

Depuis 1989, le Groupe de contact a traité à chacune de ses réunions de l'intégration européenne et de ses répercussions sur le fédéralisme. Les gouvernements cantonaux ont ainsi été régulièrement informés – et ce, dès le début – de l'évolution des négociations relatives à l'EEE, ainsi que de la stratégie et des mesures législatives envisagées à l'échelon fédéral en vue de la mise en œuvre de l'Accord. Ils ont également eu la possibilité de s'exprimer, le plus souvent oralement, sur les mesures proposées.

A la fin de 1990, le Groupe de contact a décidé de créer douze groupes de travail formés d'experts de la Confédération et des cantons. Ces groupes de travail ont été chargés d'évaluer les conséquences, dans les différents domaines du droit cantonal, d'une participation de la Suisse à l'EEE. Un *Comité de coordination (KOKO)*, présidé par un conseiller d'Etat, a organisé ces travaux, dont le résultat a été publié (*Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE*, Berne, décembre 1991). Sur la base de ce document, un 13<sup>e</sup> groupe de travail a élaboré, en mai 1992, un aperçu, sous forme de tableaux, des mesures d'adaptation nécessaires au niveau cantonal.

C'est également à l'initiative du Groupe de contact qu'a été mis en place, dès 1990, le réseau des *délégués cantonaux aux affaires européennes*. Ceux-ci sont chargés en priorité de tâches d'information et de coordination. Dans ce but, ils travaillent en étroite collaboration avec le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP. Ils sont également les organes de liaison des cantons pour toutes les questions d'intégration européenne traitées au sein du Groupe de contact.

La désignation, par chaque canton, d'un «eurodélégué» a joué un rôle clef dans la diffusion de l'information au sein des administrations cantonales, dans l'examen de l'eurocompatibilité des législations cantonales et dans le renforcement de la coopération entre les cantons. Par l'appui administratif qu'ils ont apporté aux membres du Groupe de contact, les eurodélégués ont aussi contribué, indirectement, à la dynamisation de cet organe.

Afin de compléter les structures d'information, la *Fondation ch pour la collaboration confédérale*, organisme soutenu par l'ensemble des cantons, a mis en place, en

1990, une «antenne» auprès de la CE, où travaille un collaborateur à mi-temps. Ce *chargé d'information des cantons à Bruxelles* a pour mission de transmettre aux cantons de la documentation, notamment sur le droit communautaire, et d'œuvrer comme cellule de contact (accueil de représentants d'autorités cantonales, relations avec d'autres régions européennes tels le Bade-Wurtemberg, la Bavière, les Länder autrichiens, etc.). La Fondation ch organise, par ailleurs, des cours sur l'intégration européenne à l'intention des responsables politiques des cantons et participe activement aux travaux menés dans le cadre du Groupe de contact.

Il convient de mettre en exergue la contribution de plusieurs *Conférences de directeurs cantonaux spécialisées* aux travaux préparatoires menés dans la perspective de l'EEE. Des représentants des Conférences suisses des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des affaires sanitaires et des finances ont ainsi présidé des groupes de travail sectoriels institués par le Groupe de contact. Des représentants des deux premières conférences citées ont en outre participé aux négociations dans le domaine de la reconnaissance des diplômes. Cette participation n'a d'ailleurs pas été sans effet sur le plan interne, puisque ces deux conférences, alliées à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, ont adopté, le 18 février 1993, un Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Le rôle important joué par les Conférences des directeurs cantonaux de l'instruction publique et des affaires sanitaires tient au fait qu'elles œuvrent dans deux des principaux domaines de compétence des cantons et qu'elles disposent par conséquent d'une structure plus étoffée, en particulier de secrétariats permanents. Enfin, les *Conférences régionales de gouvernements cantonaux* (Suisse centrale, Suisse orientale, Suisse du nord-ouest et, depuis 1993, Suisse occidentale) ont également joué un rôle important en matière de coordination horizontale.

Depuis le 6 décembre 1992, les Conférences spécialisées, les Conférences régionales et les eurodélégués s'engagent plus activement dans la réalisation d'un marché intérieur suisse.

Dans le cadre du Groupe de contact, la question s'est posée de savoir s'il ne conviendrait pas d'institutionnaliser les nouvelles formes de participation des cantons à la politique d'intégration menée par la Confédération. Dans la perspective, notamment, du développement des règles de l'EEE, les cantons ont demandé que soit inscrite dans la constitution fédérale une disposition garantissant leur droit d'être informés, d'être consultés et de participer à l'élaboration des décisions. La Confédération a admis cette requête et élaboré, avec les cantons, un *projet d'article 21 (nouveau) des dispositions transitoires de la constitution fédérale* sur la participation des cantons. Dans la version soumise au peuple et aux cantons le 6 décembre 1992 par l'arrêté fédéral sur l'EEE, cette disposition avait la teneur suivante (FF 1992 VI 54):

La Confédération veille aux compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts lors de la mise en œuvre et du développement de l'Accord EEE, de même que dans les questions relatives à l'intégration européenne. Elle informe les cantons à temps et de manière complète, les consulte et les associe à la préparation des décisions.

Les possibilités de participation qui auraient ainsi été ouvertes aux cantons, si l'arrêté fédéral sur l'EEE avait été admis, présentent certaines similitudes avec les droits à l'information et à la consultation que l'article 47<sup>bis</sup> a de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) reconnaît depuis 1992 au Parlement dans le domaine de la politique étrangère.

### 34 **Renforcement du fédéralisme en matière de politique étrangère, notamment dans le domaine de l'intégration européenne**

Le Conseil fédéral attache une grande importance à la collaboration avec les cantons en matière de politique étrangère. D'une part, il est important que la Suisse s'exprime d'une seule voix sur la scène internationale, faute de quoi elle ne serait pas entendue. D'autre part, l'association des cantons à cette politique est indispensable à l'équilibre fédéraliste du pays. Il importe à la Confédération que les traités internationaux qui touchent aux intérêts des cantons aient le soutien de ceux-ci. En effet, même si elle demeure seule responsable de l'exécution de ces traités devant ses partenaires internationaux, c'est souvent aux cantons qu'il incombe de les mettre en œuvre.

Bien que l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'Accord EEE ait été rejeté le 6 décembre 1992, les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral sont convenus, lors de la réunion du Groupe de contact du 18 décembre 1992, de poursuivre leur collaboration dans l'esprit de l'article 21 disp. trans. cst. Le *Groupe de contact Confédération-cantons* reste à cet égard un cadre de discussion privilégié, ainsi que le Conseil fédéral l'a confirmé dans son message du 24 février 1993 sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE (FF 1993 I 770).

Le Conseil fédéral a, par ailleurs, pris connaissance avec satisfaction du fait que tous les cantons ont décidé de confirmer les *eurodélégués* dans leurs fonctions après le 6 décembre 1992. Désormais, l'action des eurodélégués porte essentiellement sur la réalisation du marché intérieur suisse et sur la coopération régionale transfrontalière. Ils continuent par ailleurs d'accomplir un travail d'information, en assurant la liaison d'une part entre les cantons, d'autre part entre la Confédération et les cantons, et ils conservent un rôle de premier plan pour ce qui est du développement eurocompatible des législations cantonales. A ce titre, les eurodélégués demeurent des interlocuteurs indispensables des services fédéraux en matière d'intégration européenne.

Les travaux menés au sein du Groupe de contact ont conduit certains cantons à regretter de ne pas posséder en propre un instrument de coordination. Un tel organe permettrait aux cantons de coordonner leur action dans leurs domaines de compétences propres et de se poser en interlocuteurs plus efficaces de la Confédération, tant en matière d'intégration européenne que pour d'autres questions liées au fédéralisme, à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ou encore à la mise en œuvre du droit fédéral. Aussi le groupe de travail «Participation des cantons» institué par le Groupe de contact et placé sous la direction d'un conseiller d'Etat s'est-il penché, en priorité, sur la mise en place d'une *Conférence des gouvernements cantonaux*. Une convention

portant création de cette conférence a été approuvée par les cantons, à l'unanimité, le 10 septembre 1993. Le Groupe de contact en a pris connaissance le 17 septembre 1993. L'assemblée constitutive de la nouvelle conférence s'est tenue le 8 octobre 1993.

L'institution de la Conférence des gouvernements cantonaux relève de la sphère d'autonomie des cantons en matière d'organisation. Dans sa réponse à l'interpellation Zbinden du 5 octobre 1993, le Conseil fédéral a exposé qu'il soutient par principe tout effort visant à renforcer ou à moderniser la collaboration entre la Confédération et les cantons. La conférence peut contribuer à maintenir et à améliorer cette collaboration. Le Conseil fédéral attache notamment une grande importance à ce que les activités de la Conférence des gouvernements cantonaux soient coordonnées avec celles du Groupe de contact Confédération-cantons.

En ce qui concerne le souhait, exprimé par divers cantons, de disposer d'un organe habilité à traiter, au niveau fédéral, les demandes qu'ils formuleraient dans le domaine des relations extérieures, il existe trois services qui ont des attributions touchant plusieurs secteurs: le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP est le point de contact où l'on traite des affaires relatives à l'intégration européenne; l'Office fédéral de la justice, qui assure le secrétariat du Groupe de contact Confédération-cantons, est l'organe de liaison pour toute question relative au fédéralisme et à l'adaptation du droit interne au droit international; citons enfin la Section des frontières et du droit de voisinage de la Direction du droit international public, dont le rôle de coordination doit être renforcé en matière de collaboration transfrontalière (cf. ci-dessous ch. 552). Au surplus, les services fédéraux demeurent, comme par le passé, à la disposition des cantons dans leurs domaines de compétence respectifs.

Au cours des dernières années, les cantons ont exprimé à plusieurs reprises le souhait de *pouvoir participer aux travaux d'organisations internationales ou à des négociations internationales*, lorsque sont en cause des domaines qui relèvent de leur compétence ou qui touchent leurs intérêts particuliers. Jusqu'à présent, les demandes formulées dans des cas concrets ont toujours été traitées de manière informelle. Parmi les exemples récents, on peut citer une démarche – couronnée de succès – du canton de Saint-Gall, qui désirait être associé à l'adaptation du traité d'union douanière liant la Suisse et le Liechtenstein, suite aux votes divergents de ces deux pays sur l'EEE. (Les cantons de Zurich, de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, des Grisons et de Thurgovie se sont joints par la suite aux négociations dans le domaine des marchés publics.)

Les cantons ont également l'intention de renforcer leur *présence à Bruxelles*. La Confédération a offert de les associer plus étroitement à sa propre Mission auprès de l'UE, en y intégrant par exemple un représentant des cantons. En ce cas, il conviendrait également d'examiner, en accord avec les cantons, si un nouveau poste de chargé des questions d'intégration concernant les cantons ne devrait pas également être créé au sein du Bureau de l'intégration pour assurer la diffusion directe de l'information et la coordination courante. Cette question est approfondie au sein du Groupe de contact et de la Conférence des gouvernements cantonaux. Il va de soi qu'en plus de la Mission à Bruxelles, les autres représentations suisses à l'étranger se tiennent également à la disposition des cantons en cas de besoin.



En ce qui concerne la question d'une *réglementation* de la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération, le Conseil fédéral s'est déjà déclaré prêt, dans sa réponse aux motions identiques Engler et Cottier, à examiner la question d'une réglementation au niveau de la loi. Il a relevé par ailleurs qu'une révision de la constitution ne lui paraissait pas absolument indispensable, mais qu'elle pourrait être envisagée si les cantons le souhaitaient. Suite aux vœux exprimés par plusieurs cantons dans leur réponses à l'enquête du DFAE et dans le Cahier des résolutions du Groupe de concertation des cantons limitrophes de la France, du 6 juillet 1993, le Conseil fédéral est disposé à examiner la question d'une réglementation avec les cantons. Interrogé à ce sujet, le Bureau de la Conférence des gouvernements cantonaux a communiqué au Conseil fédéral qu'il considère une loi sur la participation comme une solution possible, qui mérite néanmoins une étude approfondie. A cet effet, la Conférence des gouvernements cantonaux propose de constituer un groupe de travail paritaire comprenant des représentants de la Confédération et des cantons. Ce Groupe de travail devra examiner la question d'une éventuelle base constitutionnelle (s'inspirant de l'article 21 disp. trans. cst. inclus dans l'arrêté fédéral sur l'EEE), de même que la question de l'opportunité, du contenu et de la forme d'une réglementation. Le Conseil fédéral peut accepter une telle approche.

Le renforcement des droits de participation des cantons ne doit toutefois pas modifier la répartition des compétences dans le domaine des affaires étrangères, telle qu'elle résulte des articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9, de la constitution fédérale. La nature des relations internationales impose que la Suisse s'exprime d'une seule voix et que le Conseil fédéral jouisse d'une certaine marge de manœuvre lors des négociations. S'il faut développer le dialogue et la coordination entre la Confédération et les cantons, leurs modalités devront continuer de permettre une certaine flexibilité, car les objectifs et le calendrier des négociations sont fixés d'entente avec les autres partenaires. La participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération signifie enfin que les cantons doivent contribuer à sauvegarder le mieux possible les intérêts généraux de la Suisse.

Quel que soit le système mis en place, il ne faut pas surestimer le pouvoir des cantons d'influencer la conception du droit européen, voire international. Mais, aux côtés de la Confédération, les cantons peuvent néanmoins contribuer, avec les autres régions d'Europe, à ce que le principe de subsidiarité soit mieux pris en compte lors de l'élaboration de ce droit et à ce que les circonstances locales soient mieux prises en considération lors de sa mise en œuvre, ainsi qu'à renforcer les sensibilités fédéralistes, notamment au sein de l'UE.

#### **4 Pratique de la coopération transfrontalière**

##### **41 Coopération avec les régions limitrophes de la Suisse**

##### **411 Coopération sur la base d'accords interétatiques sectoriels**

Comme par le passé, des accords interétatiques traditionnels sont parfois conclus pour résoudre des problèmes régionaux. Cela peut être indiqué en raison de l'importance politique de l'affaire ou lorsque toutes les collectivités territoriales

concernées de part et d'autre de la frontière ne disposent pas des compétences nécessaires dans le domaine des relations extérieures.

Ces accords concernent la protection et l'utilisation des eaux communes (navigation, pêche, prélèvement de l'eau potable, utilisation de la force hydraulique), les raccordements d'autoroutes, l'aide en cas de catastrophe ou la sécurité des installations nucléaires. Doivent également être mentionnés les accords relatifs aux travailleurs frontaliers, dans lesquels les domaines de l'imposition du revenu, de l'assurance-chômage et de la sécurité sociale figurent au premier rang.

Ces accords instituent souvent des commissions mixtes ayant pour tâche d'échanger des informations et de formuler des recommandations à l'intention des autorités étatiques ou régionales compétentes. Lesdites commissions peuvent aussi parfois prendre des mesures plus concrètes, comme donner mandat d'effectuer des études ou des recherches. Des représentants des cantons intéressés siègent d'office dans les commissions en question. A ce titre, ils ont la possibilité d'établir et d'entretenir des relations approfondies avec les instances régionales des pays voisins.

Il suffit de citer en exemple la Commission germano-suisse pour l'aménagement du territoire, qui a été créée en 1973 et qui fonctionne à la satisfaction des intéressés. Elle déploie son activité le long de la frontière avec l'Allemagne et couvre donc, du côté suisse, les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, d'Argovie, de Zurich, de Schaffhouse, de Thurgovie et de Saint-Gall, et du côté allemand, les deux Länder de Bade-Wurtemberg et de Bavière. Les deux délégations nationales sont conduites par le ministre ou le conseiller fédéral responsable de l'aménagement du territoire. Les cantons y sont représentés par les conseillers d'Etat en charge de ce dossier. L'activité de la Commission vise un aménagement du territoire qui tienne compte des exigences des infrastructures écologiques, économiques, sociales, culturelles et autres dans l'espace frontalier.

#### **412 Coopération régionale transfrontalière**

La nécessité pour les cantons de pouvoir agir de leur propre initiative au plan régional a conduit, surtout à partir des années septante, à l'instauration d'une coopération transfrontalière qui met en contact direct les autorités concernées de part et d'autre de la frontière.

Les conventions à la base de cette coopération peuvent revêtir différentes formes. Dans la plupart des cas, elles institutionnalisent le dialogue transfrontalier, et créent ainsi le cadre pour un échange réciproque d'informations et pour la coordination entre autorités. Des organismes de coopération transfrontalière sont constitués, qui, dans des domaines spécifiques, peuvent s'appuyer sur des groupes de travail. Leurs décisions ayant en règle générale un caractère non contraignant, ces organismes adressent des propositions de règlement des différents problèmes aux autorités régionales et, le cas échéant, aux autorités fédérales et centrales.

Dans deux cas, à savoir les régions de Genève et de Bâle, les premières structures de coopération régionale ont vu le jour sous le couvert de commissions inter-étatiques à la demande de la France. Indépendamment de cela, la Confédération participe aussi de diverses façons à la coopération régionale transfrontalière en

collaborant à des organismes de coopération, en cofinçant des études ou en prenant part à l'élaboration de rapports et à l'établissement de statistiques.

Dans les chapitres suivants, il ne sera question que des formes de coopération qui ont trouvé une certaine concrétisation au niveau institutionnel. Parallèlement, toute une série de contacts – *ad hoc*, informels, etc., que ce soit entre autorités ou entre partenaires sociaux et économiques (associations, chambres de commerce, chambres d'agriculture, associations patronales et syndicales, etc.) – se sont noués et constituent aussi un élément important des relations transfrontalières.

Le champ d'activité des organismes de coopération est extrêmement vaste. Il ne pourra être évoqué ici que de façon sommaire, le plus souvent par le rappel du nom des groupes de travail sectoriels. Pour plus de détails, on peut se référer aux listes d'activités des différents organismes incluses dans les annexes 3 à 8, et à l'appréciation des cantons figurant au chiffre 415.

### 412.1 Communautés de travail de l'arc alpin

Dans cette zone, trois communautés de travail (Alpes centrales, occidentales et orientales) couvrent un nombre assez grand de régions appartenant à différents pays alpins. Si elles n'ont pas toutes des frontières communes, ces régions connaissent des problèmes comparables, voire identiques, du fait qu'elles appartiennent au même espace géographique. C'est dire si l'échange d'informations et la concertation peuvent être utiles.

*ARGE ALP (Communauté de travail des régions alpines – Arbeitsgemeinschaft Alpenländer)*

Créée en 1972, l'ARGE ALP a été le précurseur de la coopération entre les régions de l'arc alpin. Elle regroupe les cantons des Grisons, de Saint-Gall et du Tessin, les Länder allemands de Bavière et de Bade-Wurtemberg, les Länder autrichiens du Vorarlberg, du Tyrol et de Salzbourg, les provinces italiennes autonomes de Bolzano-Haut-Adige et de Trente, ainsi que la région de Lombardie.

Cinq commissions (transports et communications; protection de l'environnement, aménagement du territoire et agriculture; culture; santé, politique sociale et de la famille; économie) préparent les délibérations de la conférence annuelle des chefs de gouvernements et suivent la mise en œuvre des recommandations adoptées.

*COTRAO (Communauté de travail des Alpes occidentales)*

La COTRAO a été instituée en 1982. En font partie les cantons de Genève, de Vaud et du Valais, les régions françaises Provence – Alpes – Côte d'Azur et Rhône-Alpes ainsi que les régions italiennes de la Vallée d'Aoste, du Piémont et de Ligurie. Sept commissions s'acquittent de différentes tâches: transports et communications, politique des régions de montagne, tourisme, économie, recherche et technologie, culture et éducation, et environnement.

### *Alpen Adria (Communauté de travail des régions des Alpes orientales)*

L'Alpen Adria a été créée en 1978. Un seul canton suisse, le Tessin, y participe depuis 1989. Il a un statut d'observateur actif. La Communauté se compose, pour l'Italie, des régions du Frioul-Vénétie julienne, de Vénétie, du Trentin-Haut-Adige et de Lombardie, pour l'Allemagne, du Land de Bavière, pour l'Autriche, des Länder du Burgenland, de Styrie, de Carinthie et de Haute-Autriche (Salzbourg a le statut d'observateur), des cinq régions hongroises de Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy et Baranya, de la Slovénie et de la Croatie.

Les six commissions suivantes ont été créées: aménagement du territoire et protection de l'environnement; transports; culture, jeunesse, sports, science; économie et tourisme; agriculture, forêts, zootechnie, économie de montagne; santé et hygiène.

## **412.2 Région lémanique**

*Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie / Comité régional franco-genevois (CFRG)*

La Commission consultative franco-suisse a vu le jour en 1973 au niveau interétatique. Elle a une fonction consultative et traite de tous les problèmes de voisinage concernant l'aménagement du territoire, l'environnement, la santé publique, la communication, la sécurité, les migrations saisonnières, les problèmes sociaux, la culture et les implantations agricoles et industrielles (cf. également annexe 3). La Commission est généralement saisie à l'initiative de son organe régional, le Comité régional franco-genevois. Quatre commissions permanentes s'occupent de questions spécifiques: culture, éducation et sports; population frontalière et économie; environnement et aménagement du territoire; transports et sécurité.

Le Comité régional a édité en 1993 un livre blanc sur l'aménagement du territoire. On peut y lire la volonté commune de coordonner toutes les activités économiques et sociales sur une base transfrontalière.

### *Conseil du Léman*

Ce Conseil comprend les cantons de Genève, de Vaud et du Valais et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Créé en 1987, il a été approuvé par la Suisse et la France dans un échange de notes.

Les organes du Conseil du Léman sont le Comité de représentants politiques des régions membres, le Bureau exécutif et le Secrétariat général. Cinq commissions soutiennent les activités du Conseil: transports et communications; environnement et aménagement du territoire; populations frontalières; économie et tourisme; éducation et culture (cf. également annexe 4). Une fois l'an, les membres des commissions et du bureau se réunissent en assemblée plénière. La Confédération et l'Etat français sont invités à titre d'observateur.

Afin d'intégrer le secteur privé dans la coordination transfrontalière, le Conseil du Léman a conclu des accords avec l'Union lémanique des chambres de commerce,

l'Union lémanique des chambres d'agriculture et l'Union lémanique de l'artisanat et des métiers.

Un interlocuteur important dans les relations entre les cantons de Genève, de Vaud et du Valais et les départements français limitrophes est le *Groupement des frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie*. Constitué en 1963, il contribue dans une large mesure à améliorer le statut juridico-social des travailleurs frontaliers français.

#### *Association genevoise pour le développement des relations interrégionales (AGEDRI)*

L'AGEDRI est une association de droit suisse, constituée en 1985. Elle regroupe des personnes physiques et morales des cantons de Genève et de Vaud ainsi que des départements de la Haute-Savoie et de l'Ain. Elle a pour but d'intensifier les contacts à l'intérieur de la région, et ce dans tous les domaines. Elle effectue des enquêtes par l'intermédiaire de groupes de travail et de séminaires et se charge d'informer le public par des conférences, des expositions, des publications et des colloques.

### **412.3 Arc jurassien**

(Pour les activités dans l'arc jurassien, se référer également à l'annexe 5.)

#### *Communauté de travail du Jura (CTJ)*

La Communauté de travail du Jura se compose des cantons de Berne, du Jura, de Neuchâtel, de Vaud et de la région de Franche-Comté avec ses départements du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône, et du territoire de Belfort. Créée en 1985, elle a été approuvée par les gouvernements suisse et français dans un échange de notes.

Le Comité est l'organe central. Il comprend des représentants politiques des régions membres. Des observateurs de la Confédération et de l'Etat français participent à ses réunions. Depuis le début de 1994, deux secrétariats permanents sont en service de part et d'autre de la frontière.

La Communauté de travail entend à l'avenir se consacrer davantage aux questions liées à l'intégration européenne, à l'identité jurassienne, au développement économique, aux liaisons entre les villes, à la communication et aux zones frontalières. Une importance particulière est accordée à la participation au programme INTERREG.

#### *Accords bilatéraux*

Le canton du Jura a conclu des accords de coopération bilatéraux avec les collectivités territoriales voisines en complément de la Communauté de travail mise en place au niveau multilatéral: avec Belfort, en 1988, et avec le département du Haut-Rhin, en 1992.

#### 412.4 Région de Bâle

*Commission intergouvernementale franco-germano-suisse pour les questions de voisinage / Conférence du Rhin supérieur*

C'est en 1975 que la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse a été fondée au niveau interétatique. Elle s'occupe de questions de voisinage dans les zones frontalières suivantes: les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, les régions du Rhin supérieur moyen et méridional, l'arrondissement de Lörrach dans le Land de Bade-Wurtemberg, la région du Palatinat du sud dans le Land de Rhénanie-Palatinat et les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans la région d'Alsace.

La Commission se fonde sur les activités de son organe régional, la Conférence du Rhin supérieur. Des groupes de travail sont actifs dans les domaines de l'économie, des transports, de l'environnement, de la culture, des médias et de l'aménagement du territoire. Ils préparent les décisions de la Conférence du Rhin supérieur et suivent leur mise en œuvre. Un groupe de travail *ad hoc* «nouvelles perspectives» a été mis sur pied afin de donner un nouvel élan à la Conférence du Rhin supérieur (cf. aussi annexe 6).

*Regio Basiliensis*

La Regio Basiliensis est une association de droit suisse, créée en 1963 pour favoriser les relations transfrontalières dans la région. En dépit de son statut de droit privé, la Regio Basiliensis s'est vu attribuer en 1970 par les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne la fonction de service de coordination internationale. Elle joue un rôle important surtout dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur et du programme INTERREG.

Le grand mérite et le rôle de pionnier de la Regio Basiliensis résident en ce qu'elle a su associer tous les acteurs de la vie régionale: l'économie privée, les autorités publiques, les universités, les centres de recherche, etc.

#### 412.5 Région du lac de Constance

*Conférence internationale du lac de Constance (Internationale Bodenseekonferenz)*

La Conférence internationale du lac de Constance a été créée en 1972. Elle regroupe les cantons de Saint-Gall, de Schaffhouse, de Thurgovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Extérieures, les Länder allemands de Bade-Wurtemberg et de Bavière ainsi que le Land autrichien du Vorarlberg.

Des comités spécifiques se penchent notamment sur des questions relatives à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire et aux communications (cf. également annexe 7).

Des voix s'élèvent depuis divers milieux pour réclamer la création d'une *Euregio Bodensee*, dont les structures seraient comparables à celles mises en place dans l'espace formé par le Rhin supérieur.

### *Conseil du lac de Constance (Bodensee-Rat)*

Le Conseil du lac de Constance a été fondé en 1991 sur une base privée. Il se compose de quelque soixante personnalités du monde politique, économique et scientifique représentant les quatre pays de la région du lac de Constance. Il vise à sauvegarder les intérêts de cette région dans sa globalité et à élaborer des propositions concrètes en vue de résoudre des questions de coopération transfrontalière.

### **412.6 Tessin**

La coopération transfrontalière entre le canton du Tessin et la région de Lombardie a déjà été institutionnalisée en 1980 avec la mise sur pied d'une commission des transports. Elle se base aujourd'hui sur la déclaration d'intention (*Dichiarazione d'intenti*) de 1990.

Cette déclaration d'intention prévoit une réunion régulière au niveau gouvernemental ainsi que la création de groupes d'étude dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et des communications, de la protection de l'environnement, de la culture et de l'éducation (cf. également annexe 8).

### **412.7 Valais**

En 1990, le canton du Valais et la Vallée d'Aoste ont créé le *Conseil Valais/Vallée d'Aoste du Grand-Saint-Bernard*, qui comprend différents groupes de travail sectoriels. Le but en est de renforcer et de développer les relations de bon voisinage, et de promouvoir le développement culturel, économique et social des régions concernées. Le Conseil peut adresser des recommandations aux autorités compétentes. Des représentants de la Confédération et de l'Etat italien sont habilités à assister aux séances à titre d'observateur.

Une *déclaration d'intention* a été signée en 1993 avec la région du *Piémont* sur le modèle de la déclaration entre le Tessin et la Lombardie.

### **413 Coopération entre communes**

La Confédération dispose de moins d'informations sur la coopération transfrontalière des communes que sur celle des cantons. Elle sait toutefois qu'en bien des endroits, des contacts transfrontaliers ont lieu, permettant ainsi l'échange général d'informations et la réalisation de projets concrets, tels que l'élimination des déchets ou l'épuration des eaux.

La marge de manœuvre des communes relève avant tout du droit cantonal. En règle générale, celui-ci ne se prononce pas expressément sur cette question. On en déduit que les communes sont en principe compétentes pour entretenir des relations de voisinage transfrontalières en ce qui concerne les affaires locales. Ce principe trouve parfois un fondement juridique dans des conventions conclues par les cantons avec l'étranger (telles que l'accord du canton du Jura avec le département du Haut-Rhin) ou dans des accords interétatiques, notamment

l'accord sur la coopération transfrontalière avec l'Italie. Enfin, les communes tombent également dans le champ d'application de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière.

Les communes ne pouvant pas conclure de traités internationaux, elles ont recours aux instruments du droit administratif ou du droit privé de l'un ou l'autre pays pour conclure d'éventuels arrangements transfrontaliers.

#### 414 Coordination intercantonale

Les cantons coordonnent d'ores et déjà leurs activités de coopération transfrontalière, certes dans une plus ou moins grande mesure. En 1982, un organe a été créé à cet effet: le *Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France*. (Il réunit les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Berne, de Soleure, du Jura, de Neuchâtel, de Vaud, de Genève et du Valais, ainsi que celui de Fribourg au titre de membre associé.) Ce Groupe a aussi été conçu comme instrument d'ouverture de la Suisse à l'Europe au travers de la question de la coopération transfrontalière.

La coordination s'effectue également, au niveau régional, dans d'autres enceintes et plus particulièrement au sein des différentes conférences régionales des gouvernements cantonaux. Ainsi, la *Conférence régionale des gouvernements de la Suisse du nord-ouest* (Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz), regroupant les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Berne et de Soleure, coordonne les initiatives des cantons depuis la votation populaire du 6 décembre 1992 et leurs activités dans le cadre de l'Assemblée des régions d'Europe. La *Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse orientale* (Konferenz des Ostschweizer Kantonsregierungen) réunit les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Extérieures, de Glaris, des Grisons, de Saint-Gall, de Schaffhouse et de Thurgovie. Elle assure la coordination pour les cas de chevauchement dus à l'appartenance de certains cantons à plusieurs organismes de coopération transfrontalière. La *Conférence des gouvernements de la Suisse centrale* (Innerschweizer Regierungskonferenz), groupant les cantons de Lucerne, de Nidwald et d'Obwald, de Schwyz, d'Uri et de Zoug, assure une délégation commune à l'Assemblée des régions d'Europe. La *Conférence des cantons de la Suisse occidentale* (Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud, Valais) a été fondée au printemps 1993, notamment dans l'optique d'un renforcement de la coordination en matière de coopération transfrontalière. Enfin, la *Conférence des gouvernements des cantons de montagne* (Glaris, Grisons, Obwald, Schwyz, Tessin, Uri et Valais) est surtout active dans le cadre des travaux de la Convention alpine, qui a également son importance pour la politique régionale.

Pour la Suisse dans son ensemble, la *Conférence des gouvernements cantonaux*, créée en automne 1993, pourrait s'occuper de coopération transfrontalière, à l'instar de ce que font les *conférences de directeurs cantonaux spécialisées* dans leurs domaines respectifs (cf. également ch. 34).



## 415      **Appréciation**

La coopération transfrontalière donne ses meilleurs résultats lorsque les entités directement concernées apportent des solutions à des problèmes concrets (réseau de transport, approvisionnement en énergie électrique, élimination des déchets, épuration des eaux, environnement, publicité touristique, guide culturel, formation et perfectionnement professionnel, concertation mutuelle en ce qui concerne l'aménagement du territoire, etc.). Les travaux de coordination et d'information menés par les organismes transfrontaliers ont un caractère plus abstrait et des objectifs plus ambitieux. Ils permettent de mieux connaître et d'apprendre à respecter l'ordre juridique et politique ainsi que les mentalités des autres partenaires.

L'exemple souvent cité de la Regio Basiliensis prouve également que les initiatives privées peuvent aussi avoir un grand impact. La coopération transfrontalière est particulièrement fructueuse quand la population et les milieux économiques, scientifiques et culturels d'une région y participent. En effet, la frontière est un phénomène non seulement juridique et administratif, mais aussi culturel et psychologique.

Les enseignements tirés de la pratique de la coopération transfrontalière ne sauraient être simplement transposés d'une région à l'autre, car les données économiques, culturelles, juridiques et politiques peuvent varier considérablement. Dans les zones urbaines, la coopération transfrontalière est souvent une nécessité (zones franches autour de Genève, aéroports internationaux de Genève-Cointrin et de Bâle-Mulhouse, etc.). C'est pourquoi l'idée d'une «regio» transfrontalière a très vite fait son chemin, comme le montrent les exemples de Bâle et de Genève. Le succès de la coopération transfrontalière dépend en outre de la volonté et des possibilités des partenaires étrangers, qui peuvent être très variables.

Il appartient aux cantons et aux communes directement concernés de se prononcer sur la réussite ou l'échec de la coopération transfrontalière dans ses différentes formes. Ce sont eux qui doivent en tirer les conséquences dans leur politique future. En résumé, les cantons ont apprécié comme suit la coopération transfrontalière dans l'enquête faite par le DFAE:

Le canton de *Berne* estime qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les différentes formes de coopération. Le canton d'*Argovie* se réfère à sa collaboration dans le cadre du programme INTERREG pour qualifier de vrai succès la coopération pragmatique qui associe les parties directement concernées (groupes de planification régionale, communes). Les cantons de *Bâle-Ville* et de *Bâle-Campagne* ont fait de meilleures expériences dans le cadre du programme INTERREG qu'au sein de la Conférence du Rhin supérieur et de la Commission gouvernementale tripartite, car ces dernières n'ont pratiquement pas de compétences financières. Comme le canton des *Grisons*, ils soulignent l'importance des discussions directes, des contacts informels et des relations personnelles que ce soit entre gouvernements ou entre experts, au travers de canaux *ad hoc* ou institutionnalisés. Dans la pratique, la conclusion d'accords est à leurs yeux moins importante. Le canton de *Genève* souligne l'apport positif de la collaboration au sein du Comité régional franco-genevois et du Conseil du Léman, et regrette que

ces organismes n'aient pas la personnalité juridique en droit interne, en se référant au projet de Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière.

Le canton des *Grisons* déplore, de concert avec le canton de *Neuchâtel*, l'absence de compétences des organisations existantes et des cantons, ainsi que la lourdeur des contacts qui se font par l'intermédiaire de la Confédération et le sacrifice de temps qu'ils requièrent. Il demande plus de compétences directes pour les autorités cantonales et communales en matière de négociation et de conclusion d'accords.

Le canton du *Jura* juge indispensable la coopération transfrontalière multilatérale et, par là même, la coopération dans le cadre de la Communauté de travail du Jura en tant que forum de discussion et comme expression de la volonté politique. Il voit dans la conclusion d'accords bilatéraux un complément utile. Il accorde d'ores et déjà une importance particulière aux projets menés dans le cadre du programme INTERREG, et estime qu'ils joueront à l'avenir un rôle de premier plan.

Pour le canton de *Saint-Gall*, les réalisations autonomes et les liens noués librement entre les pays entourant le lac de Constance et les membres de l'ARGE ALP ont fait leurs preuves. Qui plus est, ils ont créé un climat d'estime réciproque et de confiance rendant jusqu'à présent superflue la conclusion d'accords. Le canton de *Thurgovie* apprécie beaucoup la Conférence internationale du lac de Constance, les commissions spécialisées, qui siègent régulièrement, et la coopération intercommunale.

Le canton du *Tessin* attache beaucoup d'importance à la coopération dans le cadre de l'ARGE ALP. Les relations avec le Piémont et la Lombardie peuvent être encore améliorées à ses yeux.

Enfin, le canton du *Valais* donne un jugement positif sur le Conseil du Léman et sur la COTRAO, mais trouve que les accords de coopération en vigueur devraient être développés pour accorder plus de compétences aux cantons au sein des groupes de travail transfrontaliers. Il regrette également la lourdeur de ces institutions et les limites posées à la compétence des partenaires étrangers.

## 42 Coopération dans le cadre des régions d'Europe

### 421 Assemblée des régions d'Europe

L'Assemblée des régions d'Europe (ARE) a été créée en 1985 sous le nom de «Conseil des régions d'Europe». Elle a pour vocation de regrouper toutes les régions du continent européen. Le terme de région désigne la collectivité publique située immédiatement au-dessous du niveau de l'Etat national et dotée d'organes politiques élus démocratiquement. L'ARE compte plus de 250 régions, dont 21 cantons suisses.

L'ARE vise à augmenter la représentation politique des régions dans les institutions européennes, notamment l'UE, le Conseil de l'Europe et la CSCE. Elle a plaidé avec succès en faveur de la création d'un Comité des régions dans le Traité

de Maastricht sur l'UE. Elle développe également ses activités vers l'Europe centrale et orientale, dont elle compte déjà 40 régions parmi ses membres.

L'ARE dispose des groupes de travail suivants:

- Stratégie pour le développement régional,
- Participation des régions au développement technologique,
- Création de places de travail et programme d'échange de jeunes (Eurodysée),
- Promotion de la culture régionale (Icône),
- Solidarité des régions européennes avec le Tiers-Monde,
- Coopération transfrontalière,
- Problèmes des régions de montagne.

## **422 Conseil des communes et régions d'Europe**

Le Conseil des communes et régions d'Europe, fondé en 1951 sous le nom de «Conseil des communes d'Europe», rassemble près de 100 000 collectivités locales et régionales à travers 25 sections nationales. Il ne reconnaît comme membres de plein droit que les sections de pays qui procèdent à des élections locales libres et satisfont aux exigences démocratiques du Conseil de l'Europe.

Le Conseil des communes et régions d'Europe poursuit les buts suivants: la défense et le renforcement de l'autonomie régionale et communale, la représentation des intérêts des collectivités régionales et locales auprès des institutions européennes, notamment le Conseil de l'Europe, la promotion des jumelages et des relations entre les différentes collectivités. Ses activités incluent l'organisation de colloques, de conférences et de séminaires, la publication de revues et, depuis peu, la coopération entre les communes d'Europe centrale et orientale.

La section suisse est l'Association suisse pour le Conseil des communes et régions d'Europe. Elle comprend actuellement 365 membres, qui sont presque exclusivement des communes.

## **423 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a été créé en janvier 1994 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Il succède à la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Il est toutefois doté de compétences plus larges.

Le Congrès se compose de deux chambres, dont l'une rassemble les représentants des régions et l'autre les représentants des autorités locales. 234 représentants élus, issus des 32 Etats membres du Conseil de l'Europe, siègent au Congrès. La délégation suisse, qui se compose de six représentants, est nommée par le Conseil fédéral sur proposition des cantons et des associations des communes et des villes suisses.

Cet organe, nouvellement créé, doit notamment assurer la participation des communes et des régions au processus d'unification européenne, soumettre au Comité des ministres des propositions visant à promouvoir de l'autonomie locale et régionale, à favoriser la coopération entre les collectivités territoriales locales

et régionales, et à entretenir des contacts avec les organisations représentant les collectivités locales et régionales, de même qu'avec les organisations internationales.

Déjà sous l'égide de la Conférence permanente, le Conseil de l'Europe a adopté de nombreux instruments juridiques qui ont pour but de défendre l'autonomie locale et régionale et la coopération entre les collectivités territoriales (p. ex. la Charte européenne de l'autonomie locale, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires).

#### **424 Association des régions frontalières européennes**

Lors de sa création en 1971, l'Association des régions frontalières européennes regroupait les régions situées le long du Rhin. Actuellement, elle compte parmi ses membres quelque septante régions, dont la Regio Basiliensis et l'ARGE ALP.

Elle s'est vu confier par l'UE la gestion du projet LACE, dont le but est la création d'un réseau ainsi que la promotion des échanges d'informations et d'expériences entre les régions européennes. A cette fin, elle organise des séminaires et des ateliers spécialisés. La création d'une banque de données est en préparation.

#### **425 Comité des régions de l'Union européenne**

Le Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, prévoit la création d'un Comité des régions, dont l'objectif est de permettre aux collectivités régionales et locales de participer plus activement à l'élaboration de la politique européenne.

Le Comité des régions se compose de 189 représentants des collectivités locales et régionales. Ces représentants sont proposés par les Etats membres et nommés par le Conseil des ministres. Ils exercent leurs fonctions en toute indépendance et dans l'intérêt général de l'Union.

Les compétences du Comité des régions s'exercent principalement dans le cadre des cinq domaines politiques communautaires suivants: la cohésion économique et sociale, les réseaux transeuropéens (dans les domaines des transports, de l'énergie, des télécommunications et de la formation), la politique sociale, la santé publique et la culture.

Le Comité a un caractère purement consultatif. Il est appelé à se prononcer sur demande du Conseil de l'UE ou de la Commission dans des cas expressément prévus par le Traité de Maastricht, de même que dans tous les autres cas où l'un de ces deux organes le juge opportun. Par contre, il ne peut pas être consulté par le Parlement européen. Il peut émettre des avis de sa propre initiative lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu.

## 426 **Politique régionale de l'Union européenne: programmes INTERREG**

Dans la perspective du marché commun et de l'Union économique et monétaire, l'UE accorde une grande importance à la coopération transfrontalière. Dans ce but, elle a développé diverses politiques, entre autres dans les domaines de l'aménagement du territoire (Europe 2000), des transports (réseaux transeuropéens) et de la politique régionale (INTERREG et RECITE).

INTERREG compte au nombre des initiatives communautaires qui permettent à la Commission européenne d'encourager des projets revêtant un intérêt particulier pour le développement régional et pour l'UE. Il est doté du plus gros budget alloué aux initiatives communautaires (915 millions d'ECUS pour la période 1990–1993). Il a pour but de revitaliser l'économie des zones frontalières et de promouvoir une coopération plus intense entre les régions limitrophes situées de part et d'autre des frontières nationales.

Aujourd'hui, l'ensemble des régions des Etats membres de l'UE qui jouxtent la Suisse appartiennent à la zone INTERREG. Il en va de même pour les régions frontalières autrichiennes depuis l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, le 1<sup>er</sup> janvier 1994; le Liechtenstein suivra dès son entrée dans l'EEE. Les frontières suisses contiguës à l'UE sont couvertes par cinq programmes INTERREG géographiquement limités auxquels participent la plupart des cantons frontaliers.

Les programmes INTERREG I, décidés par la Commission des CE en 1991 et 1992, sont aujourd'hui en phase de réalisation. Chaque projet a été approuvé par les régions et les Etats concernés. Les collectivités régionales et les promoteurs privés doivent assurer au moins 50 pour cent du financement, le reste étant principalement fourni par le Fonds européen de développement régional (FEDER). Alors que l'UE participe au financement de réalisations sur le seul territoire communautaire, certains cantons suisses soutiennent financièrement l'exécution de projets dans des zones limitrophes étrangères, notamment des projets d'infrastructure, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, la collaboration dans le domaine touristique et des actions tendant à renforcer la coopération transfrontalière. Les autorités cantonales sont invitées aux séances annuelles des Comités de suivi de même que les représentants des régions, des Etats membres de l'UE et de la Commission européenne. Les cantons qui participent aux projets INTERREG se félicitent des résultats obtenus.

Le succès d'INTERREG I a conduit la Commission à décider d'un programme INTERREG II pour les années 1994–1999. Selon les lignes directrices qui ont été publiées pour les initiatives communautaires, les cantons intéressés peuvent convenir de leur participation avec les autorités régionales compétentes des Etats voisins.

Toutes les régions qui ont des frontières communes avec l'UE entrent probablement en ligne de compte. INTERREG restera l'initiative communautaire la plus importante puisque son budget va tripler pour atteindre quelque 3 milliards d'ECUS.

Les détails de la participation des cantons suisses à l'initiative INTERREG seront exposés dans le message relatif à un arrêté fédéral concernant la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II.

## **5 Perspectives de la coopération transfrontalière**

### **51 Elargissement du cadre juridique**

#### **511 Révision des articles 9 et 10 de la constitution fédérale?**

Après le vote du 6 décembre 1992 sur l'EEE, les articles 9 et 10 de la constitution fédérale ont suscité un grand intérêt. On leur a quelquefois reproché de constituer un carcan trop étroit pour la coopération transfrontalière des cantons. Mais aucun des cantons, dans sa réponse à l'enquête du DFAE, n'a réclamé la révision matérielle de ces dispositions, ni reproché à la Confédération d'entraver la coopération transfrontalière en les appliquant. Ils ont au contraire salué la pratique libérale du Conseil fédéral, tout comme le fait le Cahier des résolutions du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France du 6 juillet 1993. Parmi les interventions parlementaires, seules les motions Epiney, Engler et Cottier réclament expressément une modification de l'article 9 cst.

Dans ses réponses à ces motions, le Conseil fédéral a exposé pourquoi il ne juge pas nécessaire de procéder à une révision de la constitution. Il considère en principe comme adéquate la répartition actuelle des compétences prévue par la constitution. Il faut tout d'abord rappeler que le Conseil fédéral applique l'article 9 cst. de manière libérale: les cantons peuvent en principe conclure des traités avec les Etats étrangers dans tous les domaines où ils sont compétents (cf. ch. 21). En vertu de cette interprétation, le Conseil fédéral est disposé à laisser les cantons développer, à l'avenir également, leurs relations transfrontalières de manière aussi autonome que possible. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le critère traditionnel du domaine des compétences législatives n'est plus aussi pertinent et opérationnel qu'autrefois. L'imbrication croissante des tâches et le fédéralisme d'exécution ont pour effet de rendre toujours plus difficile la distinction entre les traités qui relèvent de la compétence cantonale et les autres. Il conviendrait donc de rechercher des solutions en renforçant la coordination entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons eux-mêmes. Il ne serait possible d'accroître l'autonomie des cantons dans des domaines spécifiques où ils souhaiteraient conclure des conventions transfrontalières que s'il y avait élargissement de leurs compétences matérielles. Mais il s'agit là d'une question de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, question qui dépasse le cadre de ce rapport.

Il faut encore souligner la variété des formes que revêt la coopération transfrontalière. On recourt de plus en plus souvent à des mécanismes et à des contacts informels, souples et rapides, reposant partiellement sur des accords de droit administratif ou de droit privé au contenu précis. L'accord de droit des gens, instrument classique des relations internationales, est relégué à l'arrière-plan. La compétence cantonale de conclure des traités, dont traite au premier chef l'article 9 cst., perd ainsi de son importance.

En définitive, la responsabilité des affaires étrangères doit continuer d'incomber en premier lieu à la Confédération, ainsi que le prévoit la constitution fédérale. Cette conception repose sur la conviction que la politique étrangère doit défendre les intérêts du pays tout entier. Seule la Confédération peut – directement ou grâce à la surveillance qu'elle exerce sur les cantons – garantir l'unité et la cohérence de cette politique. Elle ne peut pas d'emblée renoncer à conclure des conventions dans des domaines qui sont de la compétence des cantons et des communes. Dans leurs activités transfrontalières, les cantons doivent respecter le cadre qu'imposent la primauté du droit fédéral et la fidélité confédérale. Comme le Conseil fédéral l'a déjà dit dans le message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE (FF 1993 I 757), il convient de s'en tenir à l'unité de la politique d'intégration, afin de préserver l'équilibre interne de la Confédération. Vis-à-vis de l'extérieur, le Conseil fédéral saura défendre les intérêts de l'ensemble des cantons, sans léser les cantons non frontaliers par rapport aux cantons frontaliers.

Si une modification de l'article 9 cst. ne s'impose donc pas, rien ne s'oppose à ce que la teneur de cette disposition soit, à l'occasion, adaptée à la pratique, comme le proposent certains cantons. On pourrait très bien le faire à l'occasion de la révision totale de la constitution fédérale. (Le projet présenté en 1977 par la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale et l'étude modèle du DFJP de 1985 prévoient déjà des formulations allant dans ce sens (FF 1985 III 175 et 204).)

## **512 Développement de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière**

Désireux de développer les bases juridiques de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, le Conseil de l'Europe a élaboré un Protocole additionnel à la Convention de Madrid de 1980 (cf. ch. 22). Le projet, qui doit encore être approuvé par le Comité des ministres, contient notamment des dispositions sur la création d'organismes permanents de coopération transfrontalière, sur la valeur juridique des décisions de ces organismes et d'autres décisions prises par les collectivités territoriales et les autorités dans le cadre de la coopération transfrontalière, ainsi que sur la personnalité juridique des organismes en question.

Le Conseil fédéral appuie ces propositions, propres à donner un élan à la coopération transfrontalière régionale et locale et à éliminer des sources d'insécurité juridique. C'est surtout le droit cantonal qui est concerné. Les cantons seront donc consultés en temps voulu. Certains d'entre eux ont déjà fait connaître leur satisfaction à l'égard du Protocole additionnel.

Il faut enfin mentionner qu'on s'efforce aussi au sein du Conseil de l'Europe de réglementer la coopération dite «interterritoriale». Il s'agit de la coopération entre des collectivités territoriales qui n'ont pas de frontière commune. De l'avis général, elle n'est pas couverte par la Convention de Madrid, mais il nous semble que, pour l'essentiel, les mêmes règles devraient être applicables. La constitution fédérale et le Conseil fédéral, dans sa pratique, ne font pas la distinction entre coopération transfrontalière au sens strict et coopération interterritoriale.

## 52 Exploitation de la marge de manœuvre des cantons

### 521 Généralités

La marge de manœuvre des cantons ne dépend pas seulement du droit suisse et de données politiques, économiques et culturelles internes, mais aussi de la nécessité de trouver à l'étranger des interlocuteurs appropriés et des partenaires adéquats pour conclure des traités. Ceux-ci doivent disposer des compétences nécessaires (cf., à ce propos, les explications figurant au ch. 23) et aussi avoir un intérêt à traiter avec les cantons.

Les collectivités territoriales étrangères autres que les Etats ont effectivement un intérêt à régler directement certaines affaires avec les cantons, car elles peuvent aborder avec eux des problèmes ayant une dimension locale et régionale (cf. ci-dessus ch. 4).

Alors que les cantons jouissent d'une grande liberté dans ce domaine traditionnel de la coopération transfrontalière et qu'ils peuvent utiliser mieux encore d'autres possibilités, la situation apparaît toute différente dans le domaine des accords de libéralisation ou d'intégration. La marge de manœuvre des cantons est limitée en matière de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. En ces domaines, qui auraient été largement libéralisés avec l'EEE, la plupart des compétences se situe en Suisse et dans les pays voisins, au niveau national ou, pour les Etats membres de l'UE, à un niveau supranational. La latitude de conclure des accords bilatéraux entre un Etat-membre de l'UE ou un de ses Etats fédérés et la Confédération ou un canton est très restreinte, car les accords qui touchent aux domaines relevant de l'EEE sont en règle générale de la compétence exclusive de la Communauté.

La réalisation de «mini-EEE» dans les régions frontalières, comme certains le souhaiteraient, est donc exclue. Comme on le verra par la suite, les cantons disposent cependant d'une certaine marge de manœuvre leur permettant, en accord avec leurs voisins, de supprimer certains obstacles. La non-discrimination des nationaux (entre prestataires locaux et prestataires externes), telle qu'elle est prévue dans le projet de loi sur le marché intérieur, actuellement en consultation, doit assurer aux prestataires et aux marchandises nationaux les mêmes droits que ceux qui sont garantis conventionnellement aux prestataires et aux marchandises étrangers, sous réserve de réciprocité entre les cantons intéressés.

Il reste naturellement à tenir compte du fait que les conditions-cadres se modifieront au gré de l'avancement des efforts d'intégration de la Confédération. Ainsi, les résultats des négociations bilatérales avec l'UE en matière de circulation des personnes, de marchés publics et de coopération dans le domaine de la recherche, auxquelles les cantons participeront sous une forme appropriée, auront des conséquences directes pour ces derniers.

Enfin, il faut tenir compte des règles et des obligations du GATT, en particulier en ce qui concerne la non-discrimination entre les marchandises et les services nationaux et étrangers. S'agissant des rapports entre son propre droit et les engagements internationaux découlant du GATT, chaque Partie contractante doit veiller à ce que les dispositions du GATT trouvent également application au niveau des Etats fédérés.



## **522 Dans les domaines de la circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, de même qu'en matière de marchés publics et dans le cadre des politiques horizontales et d'accompagnement**

### **522.1 Circulation des marchandises**

La réglementation de la circulation transfrontalière des marchandises est du ressort de la Confédération. Les Etats membres de l'UE ont également transféré cette compétence à l'Union. C'est pourquoi les Douze ou, le cas échéant, les collectivités régionales ne peuvent, au mieux, régler que les mesures administratives relatives aux contrôles à la frontière.

Pour les marchés publics, qui impliquent aussi bien la libre circulation des marchandises que celle des personnes et des services, nous renvoyons aux explications données au chiffre 522.4.

### **522.2 Circulation des personnes**

#### *Séjour et établissement*

La Confédération dispose d'une compétence générale en matière de législation sur les étrangers (art. 69<sup>ter</sup> cst.). La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20) autorise le Conseil fédéral à arrêter des dispositions d'exécution et à réglementer le petit trafic frontalier. Le régime des frontaliers est fixé par des accords bilatéraux avec les pays voisins. L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (RS 823.21) règle les conditions de leur admission et de leur activité. Le Conseil fédéral s'efforce d'adapter le droit fédéral aux normes européennes et de réaliser une libéralisation tant à l'intérieur du pays que face à l'extérieur.

Trois critères de droit fédéral président à l'admission des étrangers à l'exercice d'une activité lucrative: la priorité accordée aux travailleurs résidents, l'égalité de traitement en matière de conditions de travail et les régions prioritaires de recrutement, ce qui conduit à donner, en principe, la priorité aux ressortissants de l'UE et des pays de l'AELE. Le statut de frontalier est normalement réservé aux ressortissants des pays limitrophes. A l'exception des frontaliers et de quelques catégories spéciales de travailleurs, toutes les personnes actives sont soumises au contingentement.

Dans le cadre du droit fédéral, les cantons jouissent d'une large compétence d'exécution en matière d'admission, de séjour et d'emploi des ressortissants étrangers. En effet, la loi laisse aux autorités cantonales une grande marge de manœuvre dans la délivrance des différentes autorisations. Comme celles-ci ne sont valables que pour le territoire d'un canton, les cantons sont seuls compétents en matière de mobilité professionnelle et géographique pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'un permis d'établissement.

L'autonomie des cantons est particulièrement grande pour ce qui touche aux frontaliers, puisque la Confédération ne fixe pas de contingent pour ces travailleurs et supprime peu à peu les restrictions relatives à la durée de validité des

permis et à la mobilité professionnelle et géographique. Les cantons frontaliers jouissent à ce propos d'une liberté considérable en matière de coopération transfrontalière. Les cantons non frontaliers ne peuvent pas, quant à eux, occuper des frontaliers. Ils sont dès lors entièrement soumis aux restrictions prévues par le droit fédéral.

Les possibilités d'échanges internationaux de jeunes qui veulent acquérir ou parfaire une formation professionnelle se développent constamment. A l'heure actuelle, les cantons participent à des programmes transfrontaliers bilatéraux ou multilatéraux. Grâce à l'augmentation des contingents aux niveaux fédéral et cantonal, les cantons frontaliers ou non frontaliers ne se heurtent plus désormais à des obstacles d'ordre quantitatif.

La libre circulation des personnes est l'une des quatre libertés fondamentales de l'UE et de l'EEE et elle inclut la libre circulation des travailleurs aussi bien que des indépendants ou des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle. Cette liberté s'étend aux membres de la famille des personnes actives. Toute discrimination découlant de la nationalité contredit les principes du droit conventionnel de l'UE et de l'EEE. La libre circulation englobe le droit du travailleur à répondre aux offres d'emploi effectives dans n'importe quel Etat membre et, le cas échéant, à y immigrer, à y élire domicile et à y demeurer quand le dernier emploi a pris fin. Dans la mesure où la libre circulation donne à chaque travailleur un droit d'accès au marché du travail de tout Etat membre, elle supprime les limitations que pose la législation nationale sur le séjour et la promotion du travail.

Il convient d'adapter le droit fédéral aux règles européennes, comme le Conseil fédéral l'a dit dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés (FF 1991 III 316). Cette évolution devrait entraîner une libéralisation, par rapport à l'extérieur comme à l'intérieur du pays, en faveur des ressortissants de l'UE et des pays de l'AELE. L'UE souhaite ouvrir des négociations bilatérales à ce sujet, qui garantiraient également aux ressortissants suisses la libre circulation sur l'ensemble du territoire de l'Union. Des représentants des cantons sont associés à la préparation, actuellement en cours, des négociations.

#### *Reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnels*

La reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnels est elle aussi importante pour la libre circulation des travailleurs et des indépendants. Aux termes de l'article 33 cst., les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales. La Confédération doit pourvoir à ce que de tels actes de capacité soient valables dans toute la Confédération, ce qui est le cas, jusqu'à présent, du seul domaine médical.

Les cantons peuvent évaluer et reconnaître les qualifications professionnelles au moment de l'attribution de permis frontaliers ou de travail. A l'heure actuelle, il n'existe pratiquement aucun accord sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats de capacité professionnelle entre les cantons et des collectivités territoriales ou des Etats étrangers. Des contacts réguliers au niveau régional peuvent néanmoins faciliter l'échange de travailleurs.

L'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, adopté le 18 février 1993, pourrait servir, une fois entré en vigueur, de base juridique à des accords transfrontaliers sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, notamment pour les enseignants et les personnes travaillant dans les professions paramédicales. Les professions libérales et celles qui sont réglementées par l'OFIAMT ne sont pas concernées par cet Accord.

Afin de réaliser la libre circulation de ses citoyens dans le marché commun, l'UE a progressivement adopté tout un ensemble d'actes juridiques et la Cour de justice des CE a développé une jurisprudence relative à l'application du principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes et de l'expérience professionnels. Cette réglementation est valable pour l'Autriche depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, en vertu de l'Accord EEE, et elle le sera pour le Liechtenstein dès que l'Accord entrera en vigueur pour ce pays.

Des directives sectorielles fixent, pour chaque profession, les critères auxquels doivent répondre les diplômes pour être mutuellement reconnus par les autres Etats membres. Si un diplôme correspond à ces normes, il doit être automatiquement reconnu par le pays d'accueil comme diplôme autorisant l'exercice de la profession. Ces directives sectorielles concernent principalement les professions du secteur de la santé et les professions libérales.

Le système de reconnaissance générale des diplômes s'applique aux professions réglementées qui n'ont pas fait l'objet d'une directive spécifique. Une première directive générale règle la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans. Une deuxième directive générale étend ce système aux professions dont les exigences de formation sont d'un niveau moins élevé. Le système de la reconnaissance mutuelle des diplômes et des formations professionnels, fondé sur le principe de la confiance dans la formation donnée dans les pays partenaires, est ainsi parachevé, et l'UE dispose désormais d'une pleine compétence externe en ce domaine.

Comme le Conseil fédéral l'a annoncé dans le message du 24 février 1993 sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE (FF 1993 I 757), un des objectifs de la Suisse est la reconnaissance mutuelle, avec les Etats membres de l'UE et de l'AELE, des diplômes, des certificats de capacité professionnelle et de titres professionnels. De son côté, l'UE désire engager des négociations bilatérales dans ce domaine, qui est directement lié à la libre circulation des personnes. Dans ce domaine aussi, des représentants des cantons sont associés à la préparation, en cours, des négociations.

En résumé, on peut dire qu'en ce qui concerne tout le domaine de la circulation des personnes, les cantons jouissent d'une certaine marge de manœuvre dans divers domaines. Il ne leur est cependant pas possible d'instaurer, seuls ou en association avec d'autres, la libre circulation des personnes avec des régions limitrophes étrangères. Ils ne pourraient dès lors mener une politique autonome en matière d'étrangers que si les étrangers pouvaient, librement et sans conditions, élire domicile et travailler dans un autre canton. Le Conseil fédéral, dans le cadre de la libéralisation en matière de politique des étrangers, examine donc quelles sont les mesures qui permettraient le changement de canton. En outre, si

la politique en matière d'étrangers différerait d'un canton à l'autre, la situation varierait elle aussi en fonction du lieu, ce qui ne manquerait pas d'engendrer des distorsions de la concurrence. Le but du Conseil fédéral consiste à créer pour toute la Suisse un marché du travail aussi équilibré que possible et à uniformiser les conditions-cadres de l'économie.

Abstraction faite de cela, la question se pose de savoir dans quelle mesure nos voisins sont prêts à chercher des solutions spécifiques au niveau régional reposant sur le principe de la réciprocité. En effet, en règle générale, ce n'est pas au niveau régional que résident les compétences, mais à celui de l'Etat ou de la Communauté.

### 522.3 Circulation des services et des capitaux

Alors que toute une série de services comme les services bancaires, les assurances, les transports, les télécommunications, la poste, la radio et la télévision sont du ressort de la Confédération, d'autres domaines, comme la construction, le tourisme, la culture, la santé et la formation, relèvent dans une large mesure de la compétence des cantons, qui ont ici une marge de manœuvre permettant également des activités transfrontalières. On peut ainsi supprimer les actuelles clauses du besoin, qui entravent les relations économiques réciproques. La politique du marché du travail offre d'autres possibilités, en particulier en ce qui concerne les frontaliers (cf. ci-dessus ch. 522.2).

L'adoption de mesures adaptées aux spécificités des zones frontalières demeure possible au regard de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) négocié dans le cadre du cycle d'Uruguay. Par cet accord, les Etats parties s'engagent à démanteler progressivement tant les obstacles au commerce des services qui désavantagent les prestataires étrangers par rapport aux nationaux (p. ex. réserve de nationalité, exigences en matière de domicile ou de siège) que les autres restrictions à l'accès au marché (limitation du nombre de soumissionnaires autorisés, droits exclusifs, clause du besoin, etc.). En raison de la clause de la nation la plus favorisée, consacrée par le GATS, les réserves de réciprocité ne seront plus applicables dans tous les cas.

En ce qui concerne la circulation des capitaux, c'est la Confédération qui est compétente. La réglementation est libérale, sauf en ce qui concerne les investissements dans l'immobilier (lex Friedrich). Mais, dans ce domaine aussi, les obstacles doivent tomber peu à peu. Les assouplissements prévus dans le cadre du programme Eurolex ont été repris dans le projet de révision actuellement soumis à la procédure de consultation, et étendus à tous les étrangers.

### 522.4 Marchés publics

Les marchés publics relèvent de la compétence de la Confédération lorsqu'ils concernent la fourniture de biens mobiliers et de services, ou la soumission de travaux et de livraisons pour les bâtiments et ouvrages de génie civil de la Confédération et de ses régies concessionnaires. A certaines conditions, le droit fédéral trouve application par analogie dans le domaine des soumissions, lorsque

la Confédération contribue financièrement à des travaux et à des livraisons en ce domaine. Toutefois, cette règle n'est pas appliquée en pratique.

Les cantons et les communes sont indépendants en ce qui concerne leurs propres marchés publics. La plupart des cantons ont édicté des règles à ce propos; dans les cantons d'Argovie et de Lucerne, celles-ci sont également valables pour les communes.

L'Accord du GATT sur les marchés publics, qui exige la libéralisation de ces marchés par la Confédération et les cantons, présente, sur le fond, de nombreux parallèles avec les directives de l'UE.

Les prescriptions de l'UE relatives aux marchés publics sont contenues dans quatre directives sur l'adjudication et dans deux directives sur la surveillance. Tandis que les premières régissent l'attribution des marchés publics selon des critères relevant exclusivement du mandat à effectuer – dans le respect des principes de la transparence, de la non-discrimination et de la concurrence –, les autres garantissent l'existence d'instruments équivalents de contrôle et de sanction à l'intérieur des Etats. Ces directives sont applicables aux marchés publics dont la valeur est supérieure à certains seuils, au-dessous desquels s'applique le droit conventionnel général de l'UE (interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, interdiction de toute discrimination, liberté des prestations de services et liberté d'établissement, interdiction des cartels).

Dans la directive concernant les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications figure une réserve de réciprocité en ce qui concerne les soumissionnaires de pays tiers: les entreprises de l'Union doivent jouir d'un accès effectif au marché du pays tiers, comparable à celui qui est accordé, dans l'Union, aux entreprises de ce pays. La Commission veille au respect de ce principe et négocie, le cas échéant, avec les pays tiers. Tant qu'il n'existe aucun accord en la matière, les adjudicateurs dans les secteurs susmentionnés peuvent refuser une offre si la part de marchandises provenant de pays tiers dépasse 50 pour cent de la valeur totale. De plus, ils doivent privilégier une offre provenant de l'UE ou de l'EEE, par rapport à une offre de qualité identique présentée par un pays tiers, si le prix de la première ne dépasse pas de plus de trois pour cent celui de la seconde. Sur la base de l'Accord EEE, ces règles sont valables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994 pour l'Autriche et le seront pour le Liechtenstein, dès que l'Accord entrera en vigueur à l'égard de la Principauté.

De la jurisprudence de la Cour de justice des CE, généralement reconnue, il ressort que seule la Communauté a la compétence d'établir des régimes conventionnels concernant les marchés publics. Néanmoins, comme les discussions entre le Bade-Wurtemberg et les sept cantons voisins l'ont montré, la question des marchés publics est également abordée au niveau régional. Le Bade-Wurtemberg ne va cependant pas au-delà de ce à quoi il est tenu en matière de non-discrimination des étrangers sur la base du droit fédéral allemand; il exige des cantons la réciprocité.

La Suisse a déposé à Bruxelles une demande d'ouverture de négociations également dans le domaine des marchés publics.

## 522.5 Politiques horizontales et d'accompagnement

Certains aspects des politiques horizontales et d'accompagnement font déjà l'objet d'une coopération transfrontalière traditionnelle et sont en partie couverts par des accords et des ententes de coopération. On citera la protection de l'environnement (protection des eaux transfrontalières, information à propos d'événements particuliers, protection de la nature et du paysage, études d'impact sur l'environnement, gestion des déchets, etc.) et la protection de la population (organisation de l'alarme, transports, plans d'intervention, etc.).

Il faut mentionner tout particulièrement la promotion des petites et moyennes entreprises. C'est ici qu'intervient le programme de l'UE des Euro Info Centres, qui donnent des informations sur les règles et les activités de l'UE ainsi que sur les différents aspects du marché commun. Les pays tiers peuvent se raccorder à ce réseau par le biais de Centres de correspondance.

La Confédération a confié à l'Office suisse d'expansion commerciale le soin de gérer un tel Centre de correspondance. L'Euro Centre Suisse a trois antennes régionales, à Zurich, à Lausanne et à Lugano.

Les activités d'information du Centre peuvent être utilement complétées, dans les régions frontalières, par des contacts entre les autorités et les acteurs économiques (chambres de commerce) de chaque côté de la frontière. Les cantons peuvent promouvoir ainsi la coopération entre leurs entreprises, surtout les PME, et des partenaires européens.

## 53 Politique régionale

Selon le dynamisme économique des régions étrangères limitrophes, les cantons frontaliers ont des possibilités variables de trouver de nouveaux potentiels grâce à la coopération transfrontalière. Trois régions parmi les plus puissantes économiquement en Europe, soit la Lombardie, Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg, jouxtent notre pays. Inversement, quelques-unes des régions voisines sont, selon les critères des Fonds structurels de l'UE, entièrement ou partiellement éligibles à l'aide communautaire: Belfort, le Doubs, Aoste, Novare, Sondrio, Bolzano.

Traditionnellement, les cantons non frontaliers ont eu jusqu'ici peu de raisons de s'intéresser à la coopération transfrontalière ou ont été exclus. Mais l'intégration européenne toujours plus poussée et le résultat négatif du vote sur l'EEE les ont amenés à étudier de plus près ce type de coopération.

Sous l'angle de la politique régionale, la coopération transfrontalière présente deux aspects qu'il ne faut pas négliger. Elle peut tout d'abord revêtir une fonction de péréquation et, partant, contribuer à l'égalité des chances des cantons. Elle doit ensuite, en tant que politique de cohésion, également préserver les intérêts fédéraux. Il faut éviter, sur ce point, que la coopération transfrontalière pratiquée par un canton ait des effets négatifs sur d'autres cantons.

Les résultats de l'enquête réalisée par le DFAE, de même que le Cahier de résolutions du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France du 6 juillet 1993, montrent que l'on accorde une grande importance à une participation plus active de la Confédération aux initiatives transfrontalières de

l'UE, notamment à INTERREG. Pour les cantons, il s'agit de pouvoir participer à la coopération transfrontalière aux mêmes conditions que leurs partenaires de l'UE, qui sont financièrement soutenus par des fonds communautaires. Les démarches entreprises à Bruxelles ont mis en évidence l'attitude positive que la Commission européenne adopte à l'égard d'une coopération active avec la Suisse pour la mise en œuvre de programmes régionaux.

La promotion financière de la coopération régionale transfrontalière par la Confédération n'est donc pas seulement une question du poids accordé au niveau national à ce type d'activité de politique régionale, mais c'est aussi une occasion de confirmer notre volonté d'intégration à nos voisins européens et à l'UE, sans qu'il soit nécessaire de négocier avec cette dernière.

Le Conseil fédéral a l'intention de soumettre au Parlement, dans le courant de cette année, un message relatif à un arrêté fédéral concernant la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II.

## **54 Perspectives des différentes formes de coopération**

### **541 Coopération sur la base d'accords interétatiques sectoriels**

Le Conseil fédéral poursuivra sa politique dans les domaines où il existe des accords au niveau gouvernemental avec les Etats voisins, en coopération étroite et en coordination avec les cantons frontaliers concernés, comme il l'a fait jusqu'à présent. Là où le réseau des traités présente encore des lacunes, le Conseil fédéral essaiera de les combler. Ainsi, en 1994, il devrait conclure avec l'Italie un accord sur l'aide mutuelle en cas de catastrophe, comme il en existe déjà un avec l'Allemagne et avec la France. Un accord analogue avec l'Autriche, paraphé en 1989, n'a malheureusement pas pu être signé jusqu'à présent, en raison de divergences à propos d'un protocole additionnel sur l'information touchant les questions nucléaires. Les discussions devraient reprendre prochainement.

On est aussi en train de revoir, en étroite coopération avec les cantons et les sociétés des forces motrices concernés, des accords sur l'utilisation de l'énergie hydraulique des eaux frontalières – domaine relevant de la compétence de la Confédération. Le cas échéant, ces accords seront reconduits ou renégociés (p. ex. Pougny-Chancy près de Genève, La Goule dans le Jura et Martina-Prutz dans les Grisons).

Les projets et les programmes d'actions élaborés dans le cadre des commissions internationales pour la protection des eaux frontalières (lac Léman, lac Majeur et lac de Lugano, lac de Constance, Rhin) sont poursuivis, constamment étudiés et, au besoin, adaptés. Citons pour exemple la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, dont les instruments internationaux constitutifs (Accord de Berne du 29 avril 1963, Conventions du 3 décembre 1976 contre la pollution chimique et contre la pollution par les chlorures) sont actuellement réexaminés au regard des objectifs à fixer pour la période postérieure à celle qui couvre le «Programme d'action Rhin 2000».

La Commission germano-suisse pour l'aménagement du territoire, qui fête en 1994 ses vingt années d'existence, veut donner à ses activités futures un cadre de

référence mieux défini en ce qui concerne l'aménagement du territoire transfrontalier.

A l'avenir, le Conseil fédéral s'abstiendra, comme par le passé, de régler avec les pays voisins, sauf motif particulier, les affaires qui sont du ressort des cantons. Par contre, sur demande des cantons, il sera toujours prêt à le faire en tenant compte des intérêts du pays tout entier.

## **542 Coopération régionale transfrontalière**

### **542.1 Politique future des cantons**

Comme on l'a vu au chiffre 412, la coopération transfrontalière vit des initiatives que prennent les cantons, les communes, d'autres institutions publiques régionales ou locales et les milieux privés les plus divers, actifs notamment dans les domaines économique, scientifique et culturel. Les développements qui suivent ne concernent que les cantons, car ils ont une responsabilité déterminante dans le développement des relations transfrontières.

D'une manière générale, les cantons, en particulier les cantons frontaliers, sont décidés à poursuivre la coopération transfrontalière par le biais des institutions et organismes existants et, considérant la nouvelle situation qui, sur le plan de la politique d'intégration, est celle de la Suisse depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, de l'EEE, à intensifier cette coopération dans la mesure du possible et à la rendre plus efficace. En voici quelques illustrations:

- Dans la région lémanique, le Comité régional franco-genevois et le Conseil du Léman sont convenus d'améliorer leurs échanges d'informations et de renforcer la coopération, notamment grâce à une réunion annuelle commune de leurs organes directeurs. Les doubles emplois doivent être évités ou supprimés.
- En procédant à des changements structurels, la Communauté de travail du Jura vise à mieux représenter les intérêts globaux de la région et à promouvoir son développement de manière mieux ciblée.
- La Conférence du Rhin supérieur est sur le point d'établir un secrétariat dont le siège sera à Kehl (RFA). Cela devrait permettre de mieux préparer les questions et de les traiter de manière plus adaptée aux objectifs visés.
- Au début de 1994, la Conférence internationale du lac de Constance a ouvert à Constance un centre de liaison pour la coopération transfrontalière («Regio-Büro Bodensee»).

Les cantons veulent notamment mettre l'accent sur les domaines suivants: promotion de l'économie, transports et télécommunications, aménagement du territoire, protection de l'environnement, tourisme et sport, culture, éducation et formation. La libéralisation des marchés publics intéresse avant tout les cantons limitrophes de l'Allemagne, mais aussi ceux qui jouxtent l'Autriche et le Liechtenstein.



## **542.2 Demandes adressées par les cantons à la Confédération**

### **542.21 Généralités**

Une série de demandes relatives à la coopération transfrontalière ont été soumises à la Confédération par différentes interventions parlementaires, dans les réponses données à l'enquête du DFAE et dans le Cahier des résolutions du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France. Celles qui sont d'ordre général sont traitées en différents autres points de ce rapport. Cela vaut notamment pour celles qui exigent une marge de manœuvre cantonale aussi large que possible, une amélioration de l'information et un soutien financier de la Confédération.

Les cantons souhaitent un soutien politique et diplomatique accru aux niveaux aussi bien bilatéral que multilatéral. Ils sont partiellement confrontés à des régions voisines dont l'étendue, la population et la puissance économique sont largement supérieures. D'autre part, les régions voisines n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour résoudre un problème transfrontalier au niveau régional.

La Confédération examinera toute demande de soutien politique et diplomatique que les cantons lui adresseront dans une affaire transfrontalière précise. Son appui pourra emprunter des canaux institutionnalisés, comme les deux commissions consultatives interétatiques instituées dans les régions de Bâle et de Genève, ou prendre la forme d'un soutien *ad hoc*, comme les entretiens avec l'Allemagne sur les marchés publics dans la région frontalière germano-suisse.

Comme les cantons, le Conseil fédéral est d'avis que la coopération transfrontalière régionale doit être un élément important de la politique d'intégration, spécialement après le non à l'EEE. Cette coopération respecte les principes du fédéralisme et de la subsidiarité dont le Conseil fédéral prône également le renforcement dans le cadre européen: Conseil de l'Europe, CSCE, négociations avec l'UE.

### **542.22 Demandes spécifiques**

Le Conseil fédéral a pris connaissance des demandes spécifiques des cantons. Il a chargé les offices compétents de l'administration de traiter toutes ces questions, si ce n'est déjà fait. Les exemples suivants permettront de se faire une idée du genre de problèmes en suspens:

#### *Accord de Schengen*

Les cantons de Genève et de Bâle, entre autres, s'inquiètent à l'idée des problèmes qui se poseront lors de l'application de l'Accord de Schengen, auquel sont notamment parties l'Allemagne, la France et l'Italie, car la Suisse est à la frontière extérieure de l'UE. Ils demandent à la Confédération de leur accorder un soutien technique et politique.

Le Conseil fédéral est, bien entendu, prêt à soutenir les cantons frontaliers. Il a l'intention de débattre de ces problèmes dans les mois qui viennent avec la présidence de l'organisation de Schengen et de discuter des solutions prag-

matiques envisageables. Il fera son possible pour préserver l'état actuel des choses du point de vue tant juridique que factuel. L'information passe par le Département fédéral de justice et police, qui est en rapport avec les directions cantonales de la police, ou par l'Office fédéral des étrangers, relié aux postes frontières et aux autorités cantonales de police des étrangers. Pour le reste, nous renvoyons à la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Comby du 2 décembre 1993, concernant l'Accord de Schengen et la coopération transfrontalière.

#### *Collaboration entre services de police*

Il faut placer dans le même contexte une demande du canton des Grisons, qui fait l'éloge du bon fonctionnement de la coopération transfrontalière des services de police au niveau local, mais voudrait que la Confédération, vu la criminalité croissante, coordonne mieux la coopération des autorités de police pour ce qui va au-delà du petit trafic frontalier, et qu'elle fournisse des forces opérationnelles pour lutter contre le crime organisé.

Le Conseil fédéral soutient ce point de vue. Des mesures ont déjà été prises pour mettre sur pied un office central spécialisé dans la lutte contre le crime organisé. Le rôle de coordinateur de l'Office fédéral de la police y revêt une grande importance. Dans une première phase, on créera l'infrastructure et on engagera le personnel. L'intervention de forces opérationnelles doit encore être examinée en détail: les cantons seront naturellement tenus au courant de ces développements.

#### *Contrôles vétérinaires à la frontière et pacage transfrontalier*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, l'UE procède à des contrôles vétérinaires à ses frontières extérieures selon de nouvelles règles. Cette mesure s'est accompagnée de la fermeture de postes de contrôle habilités à procéder au dédouanement d'animaux vivants et de produits d'origine animale, ce qui aurait pu entraver considérablement le commerce transfrontalier aux frontières de l'Allemagne, de la France et de l'Italie avec la Suisse.

La Suisse a donc requis la convocation du Comité mixte prévu dans l'accord avec la CE du 21 novembre 1990 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises. Lors de sa deuxième séance, tenue le 28 octobre 1993, ce Comité a pu dresser une nouvelle liste de postes frontières, en nombre suffisant pour permettre le déroulement normal du commerce transfrontalier. En outre, il a réussi à régler pour l'avenir le pacage transfrontalier traditionnel, répondant ainsi à la demande des cantons frontaliers concernés.

#### *Petit trafic frontalier*

En matière de petit trafic frontalier (problème qui est abordé dans les motions identiques Schüle et du groupe du parti radical démocratique du Conseil national), les autorités fédérales entretiennent, depuis toujours et d'entente avec les cantons frontaliers concernés, des contacts étroits avec les Etats voisins et leurs autorités compétentes. Conscient des nouveaux problèmes que pose la non-participation de la Suisse à l'EEE, le Conseil fédéral veut intensifier autant que possible cette coopération, dans l'intérêt du pays et des cantons frontaliers.

### *Nouvelle législation autrichienne sur les professions réglementées*

Le canton de Saint-Gall a exposé que la nouvelle législation autrichienne sur les professions réglementées, adoptée en vue de l'adhésion à l'EEE et à l'UE, rend plus difficile l'accès au marché pour les chefs d'entreprise suisses.

Dans sa réponse du 1<sup>er</sup> septembre 1993 aux interpellations identiques Oehler et Gemperli (Mesures discriminatoires envers les entrepreneurs de Suisse orientale), le Conseil fédéral a exposé qu'il soutiendrait tous les efforts entrepris pour trouver des solutions globales ou régionales avec l'Autriche. Depuis lors, la Confédération, en accord avec les cantons des Grisons et de Saint-Gall, a demandé à l'Autriche l'ouverture de négociations, qui doivent débiter prochainement.

### *Transports*

Les cantons frontaliers concernés demandent, par ailleurs, un soutien de la Confédération pour la promotion des liaisons transfrontalières par chemin de fer (grands projets). Le raccordement au réseau du TGV français est au cœur des préoccupations. Dans la région de Genève, il s'agit en premier lieu de la liaison Genève-Mâcon. De l'avis du Conseil fédéral, elle constitue la meilleure variante, mais d'autres lignes sont à l'étude (Chambéry, Vallorbe). La Communauté de travail du Jura a récemment publié une étude sur les améliorations possibles des lignes du TGV Dôle-Vallorbe-Lausanne et Dôle-Pontarlier-Neuchâtel (liaison avec Paris), que les services fédéraux compétents sont en train d'examiner, notamment sous l'angle du financement et de la rentabilité. De plus, un groupe de travail franco-suisse étudie les diverses variantes. Dans la région bâloise, il s'agit du projet de TGV Rhin-Rhône qui doit raccourcir le trajet de Bâle à Paris ou à Lyon et dont la réalisation est en outre soutenue par la Confédération. La liaison Paris-Strasbourg – le TGV Est – doit aussi apporter des avantages à Bâle. La réalisation de la première étape vient d'être décidée par les autorités françaises.

Le canton de Schaffhouse demande une revalorisation de la ligne Zurich-Schaffhouse-Stuttgart, ce qu'approuve le Conseil fédéral. Un groupe de réflexion germano-suisse étudie actuellement des solutions possibles (telle, par exemple, la mise en service de rames Pendolino).

Pour ce qui est de la liaison à travers les Alpes en direction de l'Italie – préoccupation du canton du Tessin –, dont le tracé n'est fixé par l'arrêté fédéral sur les NLFA que jusqu'à Lugano, les autorités fédérales estiment que les capacités du réseau au sud de Lugano sont suffisantes. Mais elles sont, naturellement, disposées à étudier les possibilités de relier Lugano à Milan par un train à grande vitesse.

## **543      Coopération entre communes**

La réglementation de la coopération transfrontalière des communes est de la compétence des cantons. Le Conseil fédéral est satisfait de voir que ceux-ci autorisent généralement leurs communes à la pratiquer et qu'ils les encouragent même à résoudre les problèmes locaux avec les communes voisines situées de l'autre côté de la frontière lorsque cela semble opportun. Cette attitude corres-

pond au principe de la subsidiarité, qui doit être également respecté au niveau cantonal.

Quand cela lui est possible, le Conseil fédéral s'efforce de promouvoir la coopération communale transfrontalière. Il œuvre notamment pour lever au niveau international l'insécurité juridique qui entrave partiellement cette coopération. La Commission intergouvernementale franco-germano-suisse pour les questions de voisinage a l'intention d'élaborer une convention sur les formes juridiques appropriées de la coopération transfrontalière au niveau local. Si les cantons le souhaitent, le Conseil fédéral est, par ailleurs, disposé, comme par le passé, à adhérer à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

#### 544      **Coopération intercantonale**

Le Conseil fédéral se félicite de voir les cantons intensifier la coordination de leur coopération transfrontalière, dans le cadre de la nouvelle Conférence des gouvernements cantonaux, dans celui des conférences de directeurs spécialisées, dans des conférences régionales ou en d'autres enceintes. Les efforts déployés pour instaurer un marché intérieur suisse ont également des répercussions sur la coopération transfrontalière.

Pour illustrer ce renforcement de la coopération intercantonale, les exemples suivants peuvent être donnés:

- Le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France est particulièrement actif: ses résolutions du 6 juillet 1993 ont créé une dynamique.
- Par sa situation géographique, le Jura aimerait renforcer encore sa fonction de lien entre la Regio Basiliensis et la Communauté de travail du Jura, de même qu'entre la Suisse du nord-ouest et la Romandie.
- Sur la base du nouvel accord-cadre de 1993 avec l'Italie, les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais jugent nécessaire de coordonner leurs relations avec les régions italiennes voisines.
- Zurich, de son côté, souhaite renforcer la coopération avec les cantons d'Argovie et de Schaffhouse. Les contacts visant à développer la coopération transfrontalière dans la région de Bâle sont importants pour les cantons de Berne et de Schaffhouse.
- Les cantons de la Suisse orientale renforcent leur collaboration dans la perspective de l'*Euregio Bodensee*.
- Les Conférences des gouvernements de la Suisse du nord-ouest et de la Suisse centrale coordonnent la représentation et la coopération de leurs membres dans le cadre de l'Assemblée des régions d'Europe.

#### 545      **Coopération dans le cadre des régions d'Europe**

La nouvelle constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993, précise ce qui suit dans son article 54, 1<sup>er</sup> alinéa: «Le canton participe à la coopération entre les régions d'Europe». Cette disposition exprime bien les efforts croissants que font les cantons pour participer activement aux différentes associations des régions d'Europe.

Le Conseil fédéral se félicite de cet engagement. Il appuie les efforts faits au niveau européen, notamment par le Conseil de l'Europe, en vue d'une Europe des régions, dans la mesure où les buts de celle-ci correspondent à sa conception du fédéralisme et de la subsidiarité.

## **55 Intensification des relations entre la Confédération et les cantons**

### **551 Rôle du Groupe de contact Confédération-cantons et de la Conférence des gouvernements cantonaux**

Jusqu'à présent, le Groupe de contact Confédération-cantons ne s'est pratiquement pas occupé de coopération régionale transfrontalière, et n'avait d'ailleurs pas vocation à le faire. Toutefois, ce thème a été abordé lors de la réunion du Groupe de contact qui a suivi la votation négative du 6 décembre 1992 sur l'EEE par le président du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France. Les cantons non frontaliers ont également manifesté un intérêt à être associés aux efforts déployés par la Confédération et les cantons frontaliers en vue d'intensifier la coopération transfrontalière.

Dans leurs réponses au questionnaire du DFAE, la plupart des cantons soulignent que la Conférence des gouvernements cantonaux devrait assumer la coordination de la «petite politique étrangère», soit de la coopération transfrontalière.

En matière de coopération transfrontalière, le Groupe de contact Confédération-cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux pourraient déployer à l'avenir trois types d'activités – la répartition exacte des tâches entre les deux organes restant encore à définir:

- La Conférence des gouvernements cantonaux pourrait contribuer à développer l'information et la coordination entre les cantons. On manque en effet considérablement, à l'heure actuelle, de connaissances sur les accords et les projets transfrontaliers existant entre les cantons et leurs voisins étrangers. Le service d'information et de coordination de la Confédération (cf. ci-dessous ch. 552) pourrait aussi contribuer à rassembler systématiquement et à gérer l'information dans ce domaine, avec le soutien de la Fondation ch pour la collaboration confédérale et avec celui des eurodélégués, dont bon nombre exercent une fonction de plaque tournante dans le domaine de la coopération transfrontalière.
- Le Groupe de contact Confédération-cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux pourraient, en tant qu'organes de dialogue politique, jouer un rôle dans le maintien de la cohésion entre les différentes régions du pays et prévenir, notamment, d'éventuels clivages entre cantons frontaliers et cantons non frontaliers.
- Enfin, le Groupe de contact Confédération-cantons pourrait certainement favoriser la cohérence entre la coopération régionale transfrontalière et la politique étrangère de la Confédération, en assurant une coordination entre les projets fédéraux et cantonaux à un stade précoce.

## 552 Service d'information et de coordination de la Confédération

Différents services de l'administration fédérale (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Administration fédérale des douanes, Office fédéral des affaires économiques extérieures, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Office fédéral des transports, PTT, CFF, etc.) s'occupent de questions relatives à la coopération régionale transfrontalière. Ils sont mis à contribution par les cantons quand ceux-ci doivent trouver des solutions à des problèmes concrets. Ils participent aussi en partie aux séances de groupes de travail d'organismes transfrontaliers et font bénéficier ceux-ci de leurs connaissances.

Les contacts entre offices cantonaux et fédéraux souffrent d'un manque de coordination. Cette lacune, sensible tant au sein de la Confédération qu'au niveau des cantons, touche également les relations entre ceux-ci et celle-là. Plusieurs cantons demandent, dans leur réponse à l'enquête du DFAE, qu'un service spécifique de la Confédération soit chargé de la coopération transfrontalière.

Au sein de l'administration fédérale, la Section des frontières et du droit du voisinage de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères remplit un certain rôle de coordination, puisqu'elle s'occupe des accords interétatiques relatifs à la coopération régionale transfrontalière et des traités conclus par les cantons avec l'étranger et qu'elle participe aux activités de certains organismes transfrontaliers. Toutefois, par manque de personnel et parce qu'elle n'en a pas reçu le mandat, elle n'a pu jusqu'ici servir de vraie plaque tournante.

Comme l'ampleur, l'importance et la complexité de la coopération transfrontalière ne cessent d'augmenter, le Conseil fédéral a l'intention de faire de la section susmentionnée un service fédéral d'information et de coordination pour toutes les questions relatives à la coopération transfrontalière, dans le cadre des ressources disponibles. Ce service, qui doit en premier lieu servir les cantons, sera chargé des tâches suivantes:

- collecte et préparation d'informations sur les différentes formes de la coopération transfrontalière des cantons et des communes;
- soutien juridique et technique en matière de négociation en faveur des cantons qui ont des contacts transfrontaliers;
- coordination et soutien des activités des différents offices fédéraux concernés.

Les compétences actuelles des différents offices fédéraux ne seront pas touchées par l'institution de ce service central. Les relations de travail entre les offices spécialisés des cantons et de la Confédération ne doivent pas être interrompues. Pour que le Service d'information et de coordination puisse assumer ses tâches, il devra être informé de ces relations. Les cantons devront le tenir au courant de leurs projets transfrontaliers. L'idéal serait que ce Service soit représenté aux séances des organismes transfrontaliers, si ce n'est déjà le cas.

Au niveau du Conseil fédéral, c'est le chef du DFAE qui demeurera l'interlocuteur des gouvernements cantonaux pour toutes les questions de coopération transfrontalière.

## 6 Lignes de force et conclusions

### 61 Coopération transfrontalière des cantons

- La coopération transfrontalière tire sa substance de l'activité des cantons. C'est à eux qu'il appartient, dans la mesure où ils sont intéressés, de prendre l'initiative de développer cette coopération. Ils ont la responsabilité de donner forme aux relations transfrontalières.
- Mais la coopération transfrontalière est aussi un élément de la politique régionale et de la politique d'intégration de la Confédération. Celle-ci doit donc assumer sa responsabilité en la matière. Pour ce qui est de la politique régionale, il faut tenir dûment compte de la fonction de cohésion comme de la fonction de péréquation. Afin de préserver l'équilibre interne de la Confédération, il faut s'en tenir à une politique d'intégration homogène: le Conseil fédéral saura défendre, vis-à-vis de l'extérieur, les intérêts de l'ensemble des cantons, sans porter préjudice aux cantons non frontaliers par rapport aux cantons frontaliers. Mais du fait qu'ils jouxtent la frontière, ceux-ci doivent pouvoir réaliser dans toute la mesure du possible les objectifs de la coopération transfrontalière.
- Le Conseil fédéral confirme sa volonté de soutenir politiquement les cantons dans leurs efforts de coopération transfrontalière. Il veillera à ce que leur latitude dans l'organisation de cette coopération soit renforcée et la constitution fédérale respectée, qui reconnaît à la Confédération la primauté dans la conduite de la politique étrangère. Cette ligne de conduite a deux corollaires:
  - Le Conseil fédéral continuera à interpréter *lato sensu* l'article 9 de la constitution fédérale pour permettre aux cantons de développer de manière aussi autonome que possible leurs relations transfrontalières. Les cantons peuvent en principe conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines où la constitution fédérale leur reconnaît une compétence.
  - Le Conseil fédéral soutient les efforts déployés au niveau bilatéral et au niveau européen pour promouvoir la coopération transfrontalière et la collaboration entre les régions européennes. Il s'engagera notamment en faveur du développement de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière, en vue, plus particulièrement, de renforcer la position des organismes de coopération transfrontalière et de préciser la nature juridique de leurs décisions.
- Le Conseil fédéral examine les demandes concrètes des cantons. Les services fédéraux compétents les traiteront directement avec les cantons concernés. En cas de nécessité, le Conseil fédéral s'emploiera à régler les problèmes.
- Dans le courant de l'année, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message relatif à un arrêté fédéral concernant la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II.
- Pour renforcer les relations entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral
  - instituera un Service d'information et de coordination chargé de traiter les requêtes des cantons en matière de coopération transfrontalière;

- favorisera, en particulier par le biais du Groupe de contact Confédération-cantons, un échange d'informations et d'opinions rapide, transparent et complet.

## **62 Participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération**

- Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de politique étrangère. Il estime nécessaire d'impliquer davantage les cantons dans la formation de la volonté politique portant sur les relations avec l'étranger, quand il s'agit de domaines qui relèvent de la compétence des cantons ou qui les touchent particulièrement.
- Le Conseil fédéral confirme sa volonté de tenir compte des compétences des cantons et de défendre leurs intérêts dans les questions d'intégration européenne, de les informer à temps et de manière complète, de les écouter et de les associer à la préparation de décisions. S'ils le souhaitent, les cantons pourront également être associés plus étroitement aux travaux de la Mission suisse auprès de l'Union européenne, ce qui pourrait nécessiter un renforcement du Bureau de l'intégration, afin que celui-ci puisse traiter leurs requêtes.
- Le Conseil fédéral se félicite de la participation des cantons et des communes à d'autres domaines de la politique étrangère, notamment la coopération au développement, l'aide humanitaire et la coopération avec l'Europe centrale et orientale.
- Le Conseil fédéral estime que le Groupe de contact Confédération-cantons est l'enceinte adéquate pour discuter de la coopération entre la Confédération et les cantons en matière de politique étrangère. Le Groupe de contact coordonnera ses travaux avec ceux de la Conférence des gouvernements cantonaux. Les eurodélégués des cantons ont un rôle important à jouer. Les contacts de travail réguliers avec le Bureau de l'intégration pour toutes les questions touchant à l'intégration européenne sont également de toute première importance.
- Le Conseil fédéral est disposé à étudier avec les cantons la question de l'opportunité, du contenu et de la forme d'une réglementation sur leur participation à la politique étrangère et – comme la Conférence des gouvernements cantonaux l'a proposé – à l'examiner au sein d'un groupe de travail paritaire composé de représentants de la Confédération et des cantons.

## **63 Remarques finales**

Le présent rapport dresse l'état de la coopération transfrontalière et de la participation des cantons à la politique étrangère et il indique des perspectives d'avenir. Les débats des Chambres fédérales concernant les interventions parlementaires qui ont conduit à la rédaction du présent rapport ont déjà contribué de manière significative à une prise de conscience. L'élaboration même du rapport a créé une dynamique tant au niveau de la Confédération qu'auprès des cantons, comme le démontre l'enquête du DFAE.



Le Conseil fédéral est satisfait de constater que ce processus s'est mis en marche et il continuera de le soutenir avec conviction. Il approfondira volontiers sa collaboration avec les cantons, car elle permet d'enraciner la politique étrangère dans la politique intérieure et de la rendre plus accessible aux citoyennes et aux citoyens. Dans ce contexte, nous renvoyons aux mesures induites par la révision totale de la constitution fédérale et par la réforme du gouvernement. En effet, le Conseil fédéral a l'intention d'introduire, après les révisions législatives en cours, des innovations en matière de direction fédérative de l'Etat (cf. le message du 20 octobre 1993 concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, FF 1993 III 999).

Le Conseil fédéral informera le Parlement, les cantons et le public de l'évolution des sujets abordés dans le présent rapport, par le biais de rapports séparés ou dans le cadre du rapport de gestion.

N36656

**LE CAHIER DES RESOLUTIONS**

**DU GROUPE DE CONCERTATION  
DES CANTONS FRONTALIERS LIMITROPHES  
DE LA FRANCE**

**CONSECUTIF AU REJET DE L'ACCORD EEE**

**ET ADRESSE AU**

**CONSEIL FEDERAL**

Delémont, le 6 juillet 1993

**RESOLUTION No 1****Programme consécutif au rejet de l'EEE**

Le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France salue le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE présenté par le Conseil fédéral dans son message du 24 février 1993.

La voie solitaire n'étant pas pour le Groupe de concertation un chemin valable, il approuve d'une part la volonté de la Confédération de maintenir toutes les options ouvertes de collaboration étroite avec la CE, ses Etats membres et les pays de l'AELE, y compris une éventuelle adhésion ultérieure à l'EEE ou à la CE et, d'autre part, les réformes proposées dans le message pour revitaliser l'économie suisse et renforcer l'euro-compatibilité de notre législation.

**1.1. Nouvelle orientation de la politique européenne:**

Le Groupe de concertation est opposé à la voie solitaire et juge indispensable que la Suisse mette tout en oeuvre pour poursuivre une politique de coopération étroite et active avec la CE. Une adhésion future à l'EEE et/ou à la CE doit rester l'un des objectifs à moyen et long terme de la politique européenne du Conseil fédéral. En attendant, le Groupe salue les efforts de la Confédération en matière de conclusions d'accords bilatéraux avec nos partenaires européens dont il souligne l'importance pour la capacité concurrentielle de l'économie suisse.

Les membres du Groupe ont par ailleurs des intérêts spécifiques à défendre dans certains domaines les concernant plus directement car liés à leur situation géographique particulière de cantons frontaliers. Ils souhaitent dès lors que le Conseil fédéral les informe à temps et de manière complète sur tous les sujets faisant l'objet de négociations bilatérales. Si des intérêts ou des compétences des cantons se trouvaient être touchés par celles-ci, de les associer à l'élaboration des décisions et de tenir compte de leurs positions.

**1.2. Régénération de l'économie de marché sur le plan suisse:**

Favoriser l'émergence d'un marché intérieur helvétique est désormais une condition sine qua non pour assurer la compétitivité des entreprises suisses face au marché unique. Il est urgent que les conditions-cadre de notre régime économique soient adaptées aux nouvelles contraintes de la concurrence internationale par une libéralisation et un assouplissement des prescriptions restrictives. Cet effort doit être engagé conjointement par la Confédération et les cantons.

Au plan fédéral, le Groupe de concertation soutient les mesures proposées par le Conseil fédéral dans son message du 24 février 1993 et qui se rapportent aux domaines du droit de la concurrence, du marché du travail, de la formation et de la recherche ainsi qu'aux

efforts qu'il s'agit d'entreprendre au niveau fédéral et cantonal pour accélérer les procédures administratives. Il émet toutefois des réserves quant à la proposition du Conseil fédéral d'élaborer une "loi cadre fédérale sur le marché intérieur". L'objectif en soi n'est pas contesté mais l'instrument choisi par la Confédération fait l'objet d'une certaine retenue de la part des cantons membres de Groupe de concertation. Ces derniers ne se prononceront toutefois pas sans avoir examiné le projet de loi fédérale lors de la procédure de consultation.

### 1.3. Reprise de projets EUROLEX

Malgré le non du 6 décembre dernier, les membres du Groupe de concertation ont décidé qu'il était indispensable de procéder à une partie des adaptations juridiques qui nous auraient été imposées, le cas échéant, par l'Accord EEE. D'une part, cet exercice permettra de contribuer fortement à la réalisation du marché intérieur helvétique. D'autre part, étant entendu que la voie solitaire n'est pas un chemin valable pour la Suisse, il s'agit de rendre notre ordre juridique le plus euro-compatible possible tout en tenant compte, là où c'est nécessaire, du principe de la réciprocité. Les négociations avec la CE seront alors d'autant facilitées que notre législation se rapprochera des normes européennes.

La reprise des projets EUROLEX s'insère, par conséquent, parfaitement dans la logique du programme présenté par le Conseil fédéral et bénéficie du soutien total des membres du Groupe de concertation. Ces derniers s'engagent à fournir un effort similaire dans les domaines qui relèvent de leur compétence propre et à contribuer ainsi à la création d'un espace économique suisse basé sur le principe de la réciprocité intercantonale.

Le Groupe de concertation a toutefois quelques demandes spécifiques au Conseil fédéral touchant aux domaines de compétences fédérales suivants:

1. **LEX FRIEDRICH:** le message du 24 février nous informe que la modification de la LF sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est prévue mais fera l'objet d'un projet séparé tenant compte des préoccupations d'ordre politique et juridique. Le Groupe de concertation souhaite que la Confédération prenne rapidement des mesures allant dans le sens d'une abolition complète de la LEX FRIEDRICH à l'égard des personnes et des entreprises étrangères domiciliées en Suisse. Une solution plus flexible et respectueuse des particularités de chaque canton doit, en revanche, être trouvée en ce qui concerne l'acquisition de résidences secondaires.
2. **FRONTALIERS:**
  - le Groupe de concertation souhaite que l'OFIAMT abandonne la pratique visant à déduire du quota de permis pour étrangers accordés aux cantons, le nombre de permis alloués aux travailleurs frontaliers. Cette pratique désavantage les cantons frontaliers par rapport aux cantons de l'intérieur notamment en ce qui concerne le recrutement de cadres et de spécialistes.

- le Groupe de concertation salue les modifications partielles de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 21 avril 1993 et plus particulièrement les améliorations du statut des frontaliers. Il souhaite un aboutissement rapide de la libéralisation préconisée par le Conseil fédéral qui prévoit l'assimilation du statut des frontaliers - exception faite du droit d'élire domicile - à celui des résidents permanents.

3. **TRAVAILLEURS ETRANGERS:** le Groupe de concertation souhaite un assouplissement des conditions de mobilité intercantonale des travailleurs étrangers, permis B, saisonniers et frontaliers confondus.
4. **ECHANGES DE JEUNES:** la Confédération doit faciliter l'entrée en Suisse des jeunes européens qui viennent chez nous pour des stages de perfectionnement professionnel. Selon la législation actuelle, pour les jeunes étrangers européens qui ne sont ni étudiants, ni engagés dans une profession de la santé, les stages en Suisse sont assimilés à des séjours de courte durée limités au maximum à 6 mois. Compte tenu des programmes d'échange de jeunes toujours plus nombreux auxquels la Suisse ou les cantons participent, il serait souhaitable de trouver une solution plus flexible. Même les accords relatifs à l'admission de stagiaires qui ont été signés avec plusieurs pays partenaires ne suffisent pas toujours à répondre adéquatement à la demande.

Dans les domaines de compétences cantonales, le Groupe de concertation s'engage à soutenir les adaptations suivantes:

1. **MARCHES PUBLICS:** une ouverture des marchés publics sur la base de la réciprocité
2. **RECONNAISSANCE DES DIPLOMES:** une ratification dans les meilleurs délais de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance mutuelle des diplômes de fin d'études du 18 février 1993
3. **BREVET D'AVOCAT:** l'adoption d'une solution adéquate favorisant la reconnaissance intercantonale des brevets d'avocats et l'exercice de la profession sur l'ensemble du territoire helvétique.
4. **MONOPOLES CANTONAUX DE SERVICE, ASSURANCES IMMOBILIERES:** une libéralisation progressive, sur la base de la réciprocité, afin de se rapprocher au mieux de la législation européenne
5. **LIBRE CIRCULATION DES MEDICAMENTS:** l'adoption du Concordat intercantonal sur les médicaments de 1988.

De plus, le Groupe de concertation est d'avis que l'ensemble des adaptations, qui avaient été prévues dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Accord sur l'EEE et dont l'adoption peut être envisagée de manière autonome par les cantons, doit être effectué par ces derniers afin d'assurer dans la mesure du possible l'euro-compatibilité des législations cantonales.

**RESOLUTION No 2****La dimension sociale de l'intégration européenne**

En prévision non seulement d'une libéralisation économique mais surtout d'une future ouverture des frontières à la libre circulation des personnes, le Groupe de concertation souhaite que le Conseil fédéral adopte des mesures d'accompagnement revêtant une dimension sociale.

L'ouverture des frontières et la réalisation de l'intégration économique et sociale pourraient avoir à court et moyen terme des conséquences économiques et sociales négatives sur les régions transfrontalières surtout lorsque celles-ci sont confrontées à des partenaires de l'autre côté de la frontière ayant un niveau socio-économique différent. Ajouté à cela et conformément au message du Conseil fédéral, le fait que "l'intensification de la concurrence provoquera également des redistributions et touchera plus durement les travailleurs et les régions les plus faibles"<sup>1</sup>, rend nécessaire la mise sur pied d'outils efficaces permettant aux cantons d'agir contre les effets d'un éventuel dumping social.

Il s'agit dès lors pour le Conseil fédéral de trouver des solutions allant dans le sens des motions Fasel et Tschopp déposées lors de la session d'automne 1992 des Chambres fédérales et qui font référence respectivement aux possibilités d'extension du champ d'application des conventions collectives de travail et à la répression des pratiques manifestement abusives en matière de sous-enchère salariale.

---

<sup>1</sup> Message du Conseil fédéral du 24 février 1993, page 19.

**RESOLUTION No 3**

**Les articles 9 et 10 de la Constitution, une nouvelle interprétation?**

Le Groupe de concertation prend acte des réponses du Conseil fédéral aux motions Spielmann du 7 décembre 1992 et Epiney du 9 décembre 1992 sur l'interprétation extensive que celui-ci fait des articles 9 et 10 de la Constitution fédérale.

Dans la motion Spielmann du 7 décembre 1992, le Conseil fédéral souligne notamment que "la pratique de la Confédération a été et est toujours libérale, permettant aux cantons de conclure des traités avec l'étranger non seulement dans les matières énoncées à l'article 9, mais aussi dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence d'après la Constitution ("cela signifie expressis verbis l'exclusion de toute compétence fédérale implicite"). Ces traités ne doivent toutefois rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons. Les cantons, qui doivent prendre l'initiative en premier, sont donc libres de mettre dans le futur encore mieux à profit la marge de manoeuvre qui leur est laissée dans ce contexte. En assurant à l'avenir une interprétation extensive de l'art. 9, le Conseil fédéral est prêt à permettre aux cantons de gérer d'une façon autonome les relations avec leurs voisins.

Le Groupe de concertation voit dans cette réponse une prise de conscience de la part de la Confédération de l'existence d'une responsabilité des cantons frontaliers dans la gestion des relations de voisinage avec leurs partenaires de l'autre côté de la frontière. Dans la perspective d'une participation de la Suisse à l'intégration européenne, et de surcroît au grand marché unique, les cantons frontaliers ont en effet le devoir d'anticiper l'ouverture des frontières à la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes. Il s'agit de préparer la population, les entreprises et tous les acteurs socio-économiques des cantons frontaliers à la nouvelle fonction de la frontière destinée à devenir un lieu d'échange intense du point de vue économique, commercial et social.

Le Groupe de concertation souhaite dès lors que, dans l'esprit des réponses données par le Conseil fédéral aux motions précitées, la Confédération soutienne les éventuelles démarches régionales et de voisinage des cantons frontaliers dans la mesure où celles-ci se font dans la perspective d'un renforcement de la micro-intégration.

RESOLUTION No 4

## La Conférence des Gouvernements cantonaux

Le Groupe de concertation soutient fermement la création d'une Conférence suisse des gouvernements cantonaux présidée par les cantons et qui soit un instrument efficace en mesure de défendre les intérêts de ces derniers notamment en ce qui concerne la politique d'intégration européenne de la Suisse.

Dans ce contexte, le Groupe de concertation prend acte de la déclaration que le Conseil fédéral fait dans son message du 24 février 1993: "Nous estimons nécessaire de poursuivre la coopération instaurée entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux dans l'esprit de l'article 21 des dispositions transitoires de la constitution fédérale inclus dans l'arrêté fédéral sur l'EEE. Le Groupe de contact des cantons constitue à cet égard un cadre de discussion privilégié"<sup>2</sup>.

Les membres du Groupe, considérant l'expérience faite avec l'Accord sur l'EEE, sont d'avis qu'il est maintenant indispensable de créer une structure formelle de coopération relative à l'intégration européenne sur une base, d'une part, horizontale (entre les cantons) et, d'autre part, verticale (cantons-Confédération).

Dans cette optique, il conviendrait aussi d'analyser la question d'une nouvelle base légale, sujet qui pour l'instant n'a pas encore été véritablement abordé. Il s'agit en effet de résoudre un problème avant tout constitutionnel. Les revendications des cantons relatives à l'intégration européenne devraient être garanties constitutionnellement puis ancrées dans la législation fédérale. Ce travail devrait être engagé le plus rapidement possible et indépendamment des réalisations concrètes en matière d'intégration européenne qui pourraient se dessiner à l'avenir.

Afin que toutes ces questions puissent être négociées d'une façon efficace et constructive, il convient préalablement de créer une structure institutionnelle de coopération horizontale et verticale. A cet effet et puisque les cantons estiment que le Groupe de contact dans sa forme actuelle ne peut pas remplir complètement ce rôle, la discussion porte sur la création, par le biais d'un accord intercantonal, d'une "Conférence des gouvernements cantonaux". Pour sa part, le Groupe de concertation soutient fermement une réalisation rapide d'un tel organe présidé par les cantons. Le but devrait également être d'associer la Confédération aux travaux de cette Conférence.

Par ailleurs, le Groupe de concertation souligne l'existence de structures similaires chez nos voisins qui démontre que la problématique du droit de participation des Etats fédérés à l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'intégration européenne des Gouvernement centraux peut être résolue. En Allemagne, l'article 23 de la Constitution fédérale a pu apporter une conclusion à un long développement en la matière. Il établit

---

<sup>2</sup> Message du Conseil fédéral du 24 février 1993, page 14



formellement les droits de participation des Länder aux affaires européennes. Il a été adopté le 26 juin 1992 par la Commission constitutionnelle issue conjointement du Bundestag et du Bundesrat et respectivement par les deux Chambres du Parlement allemand à la fin de l'année 1992. En Autriche, a été signée le 12 mars 1992 par le Chancelier fédéral, le Ministre pour les affaires fédérales et les Gouverneurs des neuf Länder autrichiens une Convention "relative au droit de participation des Länder et des communes dans le domaine de l'intégration européenne". Cette Convention est entrée en vigueur le 26 décembre 1992.

**RESOLUTION No 5****Une représentation des cantons à Bruxelles**

Le Groupe de concertation invite les cantons à étudier par le biais du Groupe de contact l'opportunité de développer une représentation des cantons à Bruxelles.

Celle-ci pourrait essentiellement avoir quatre fonctions, à savoir celles:

- de **point d'information** sur la Communauté à la disposition des cantons. La représentation des cantons serait chargée d'obtenir des informations sur les projets en préparation au sein de la Commission, la mise en oeuvre d'une législation, le fonctionnement d'une action ou d'un programme communautaire spécifique, etc.
- de **poste d'observation** lors d'un quelconque développement de la politique suisse d'intégration européenne pouvant concerner les cantons. Dans toute nouvelle négociation, la représentation des cantons devrait être attentive à tout ce qui pourrait concerner les compétences cantonales et en informer directement les cantons.
- de **représentation des cantons** tant auprès des autres régions européennes établies à Bruxelles, qu'auprès de tout visiteur intéressé à mieux connaître le fédéralisme suisse, les activités des cantons, etc.
- de **structure d'accueil** pour recevoir des autorités cantonales, des politiciens, des entrepreneurs, des écoles, etc.

**RESOLUTION No 6****La coopération transfrontalière comme instrument d'intégration des cantons**

Les cantons membres du Groupe de concertation s'engagent de plus en plus activement dans la coopération transfrontalière afin de promouvoir, parallèlement à la politique européenne menée par la Confédération, une intégration régionale harmonieuse avec nos voisins d'outre-frontière.

L'EEE aurait apporté grâce à la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services, des solutions à bien des problèmes liés à l'existence même de la frontière géopolitique. En revanche, comme il en a déjà été fait mention dans le développement de la résolution No 2 ci-dessus, différentes analyses économiques ainsi que l'expérience même de la Communauté européenne révèlent clairement que l'abolition des frontières peut avoir des effets négatifs sur les régions frontalières. Ces effets découlent notamment de la mise en évidence des difficultés de jonction existant entre des systèmes socio-économiques et administratifs différents.

Ces constatations et les objectifs de poursuivre une politique d'intégration active de la Suisse à l'Europe contraignent, par conséquent, les neuf membres du Groupe de concertation, à l'instar de la plupart des autres cantons frontaliers, à engager davantage d'efforts dans la politique de micro-intégration transfrontalière conduite jusqu'à cette date. Les résultats d'une enquête réalisée auprès de l'ensemble des 16 cantons frontaliers nous démontrent clairement que de plus en plus d'actions et de programmes concrets à caractère transfrontalier sont en cours tout au long de la frontière suisse.

Est également significative à ce sujet, l'implication croissante des cantons suisses dans des programmes communautaires INTERREG, dont l'efficacité s'affirme. La CE a d'ailleurs décidé de reconduire ce programme d'initiative communautaire pour une nouvelle période 1994-1997 en quadruplant les fonds mis à disposition. A titre de rappel, INTERREG I (1991-1993) avoisinait le milliard d'ECU.

Pour d'une part placer les cantons frontaliers sur un pied d'égalité avec leurs partenaires d'outre-frontière qui bénéficient d'un large soutien de la CE, et, d'autre part afin de favoriser l'intégration régionale, le Groupe de concertation invite la Confédération à soutenir la concrétisation des politiques de coopération transfrontalière.

Le cas échéant, le Groupe de concertation se tient prêt à formuler des propositions concrètes allant dans ce sens.

**RESOLUTION No 7**

**La participation suisse aux programmes communautaires de recherche et d'éducation, une nécessité**

Le Groupe de concertation souhaite que la Confédération fasse tout ce qui est de son ressort pour que la Suisse participe le plus largement possible aux différents programmes de recherche, d'éducation et de formation de la Communauté européenne. Il souhaite également qu'une politique d'accueil ouverte et flexible soit désormais la règle de conduite des autorités tant fédérales que cantonales à l'égard des stagiaires de l'EEE désireux de venir séjourner temporairement sur le territoire helvétique.

Malgré les difficultés auxquelles le Conseil fédéral se trouve confronté dans le cadre des négociations bilatérales avec la CE, le Groupe de concertation souligne encore une fois l'importance d'une participation de la Suisse aux programmes scientifiques et technologiques. Parallèlement à la nécessité de dynamiser l'économie suisse par des réformes internes (revitalisation et Swisslex), il convient en priorité de garantir à notre pays, à notre économie et à nos forces vives l'accès au "know how" développé dans le cadre de la CE et, ainsi, les mêmes chances de progrès que celles dont bénéficient nos voisins.

En ce qui concerne les programmes d'éducation et de formation professionnelle tels que PETRA, "Jeunesse pour l'Europe", LINGUA, il est indispensable qu'ils soient accessibles à notre jeunesse. Se perfectionner, acquérir des connaissances nouvelles, bénéficier d'expériences en matière de langues, de cultures et de traditions différentes, font désormais partie des exigences du marché du travail.

De plus, en application du principe de la réciprocité, le Groupe de concertation souhaite que la politique fédérale et cantonale d'accueil de stagiaires de l'EEE soit des plus ouvertes et des plus flexibles possibles.

Institut suisse de droit comparé

## **Droits de participation des Länder allemands et autrichiens en matière d'intégration européenne**

25 octobre 1993

---

### **Allemagne**

#### **Droits de participation des Länder en matière d'intégration européenne**

En République fédérale, des moyens ont été recherchés déjà de bonne heure, afin d'associer les Länder aux décisions et négociations concernant les Communautés européennes. Il convient de citer en particulier

- l'influence exercée par les Länder sur la position des représentants allemands au sein des organes de la CE (ch. 1.);
- l'envoi de représentants des Länder au sein des délégations allemandes (ch. 2.), ainsi que les
- opportunités immédiates, pour les Länder, d'exercer leur influence au niveau de la Communauté (ch. 3.).

#### **1 Influence des Länder sur la position des représentants allemands au sein des organes de la CE**

L'évolution constatée jusqu'à ce jour a connu quatre étapes successives: l'article 2 de la Loi d'approbation des Traités instituant les Communautés européennes de 1957 (ch. 1.1.) établissait déjà la procédure dite d'acheminement, qui fut complétée en 1979 par la nouvelle procédure de participation des Länder (ch. 1.2.). La réglementation appliquée à l'heure actuelle correspond en substance à l'article 2 de la Loi sur l'acte unique européen (ch. 1.3.). Enfin, dans le cadre de la ratification du Traité de Maastricht, les droits de participation des Länder ont non seulement été ancrés dans la constitution mais encore étendus (ch. 1.4.).

##### **1.1 Article 2 de la Loi portant approbation des Traités instituant les Communautés européennes**

La Loi citée dans le titre<sup>1)</sup> prévoit déjà que le gouvernement fédéral doit informer en permanence le Bundestag (Chambre des députés) et le Bundesrat (Chambre

<sup>1)</sup> BGBl. 1975 II, p. 753.

des Länder) sur les développements ayant eu lieu au Conseil des Communautés européennes.

Dans la mesure où un vote du Conseil nécessite, en Allemagne, l'adoption de lois au niveau national ou l'élaboration d'un droit immédiatement applicable, l'information doit circuler avant la décision du Conseil. Cette procédure dite d'acheminement («Zuleitungsverfahren») a été précisée<sup>2)</sup> par différentes lettres et conventions ainsi que par le Règlement du Gouvernement fédéral. Le Bundesrat ne s'est pas contenté de prendre acte des projets qui lui étaient transmis, mais il a aussi donné son avis dans de nombreux cas. Cependant, cet avis ne revêtait pas un caractère obligatoire pour le Gouvernement fédéral, et il arrivait souvent trop tard pour influencer la décision de Bruxelles. En maintes occasions, des projets ont été modifiés au cours des délibérations de la CE, sans que le Gouvernement fédéral ait consulté le Bundesrat à cet égard.

## 1.2 Nouvelle procédure de participation des Länder

En 1979, la collaboration entre l'Etat fédéral et les Länder pour les affaires concernant la CE a fait l'objet d'une nouvelle réglementation par le biais d'un échange de correspondance entre le Chancelier fédéral et le Président de la Conférence des présidents des gouvernements des Länder. Contrairement à l'article 2 de la loi sur l'approbation des Traités instituant les Communautés européennes, la coordination ne devait plus se faire par l'intermédiaire du Bundesrat, mais elle devait impliquer le concours direct des Länder. Cette «nouvelle procédure de participation des Länder» a été définie au paragraphe 85 a du Règlement du Gouvernement fédéral (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung II) du 15 octobre 1980. A ce propos, il y a lieu de souligner avant tout les aspects suivants:

- *L'observateur des Länder* auprès des Communautés européennes (cf. ch. 3.1.) est un élément charnière entre l'Etat fédéral et les Länder. L'institution de l'observateur des Länder auprès des Communautés européennes avait déjà été décidée en 1956, dans le cadre des négociations relatives aux Traités de Rome. A l'époque, le titulaire de cette fonction était nommé par la Conférence des ministres de l'économie des Länder. Selon la nouvelle réglementation, le Ministre fédéral de l'économie met à disposition de l'observateur des Länder les documents du Conseil de la CE transmis au Gouvernement fédéral. En outre, dans le cadre de la procédure d'acheminement, d'autres projets préliminaires et documents des services de la Commission sont dorénavant communiqués, à moins que de toute évidence, ils ne concernent pas des objets relevant totalement ou partiellement de la compétence législative exclusive des Länder ou qu'ils ne touchent pas à des intérêts fondamentaux de ceux-ci, notamment en matière financière.

<sup>2)</sup> Lettre adressée par le Secrétaire d'Etat auprès de la Chancellerie fédérale aux membres du gouvernement en date du 6 septembre 1963; lettre du Chef de la Chancellerie fédérale à tous les membres du gouvernement, du 9 août 1981.

- Les Länder s'efforcent de parvenir à une position commune, compte tenu des objectifs de politique extérieure et d'intégration, ainsi que des besoins de l'Etat fédéral. Afin de coordonner les *prises de position des Länder*, des services communs ont été créés auprès des conférences spécialisées des ministres des Länder.
- L'Etat fédéral s'engage à ne s'écarter de la position adoptée par les Länder que pour des motifs impératifs de politique extérieure ou d'intégration. Le cas échéant, il leur communique les raisons qui l'ont contraint à prendre une décision différente.
- Enfin, l'Etat fédéral promet, sur demande des Länder et pour autant que ce soit possible, de convier deux *représentants des Länder* aux discussions des organes consultatifs de la Commission et du Conseil, lorsque la mesure prévue relève de la compétence exclusive des Länder. Ainsi a été consacrée formellement une pratique qui avait déjà cours.

Cependant, les expériences pratiques engendrées par ce modèle se sont révélées mauvaises<sup>3)</sup>. De 1980 à 1986, plus de 1000 projets de la CE ont été communiqués à l'observateur des Länder. Environ 300 d'entre eux ont été transmis aux services communs mentionnés plus haut. Ceux-ci n'ont élaboré une position commune des Länder que pour 37 cas; une seule affaire a nécessité une concertation entre l'Etat fédéral et les Länder.

Quelles furent les *raisons de cet échec*? A ce propos, sont notamment cités:

- le principe de l'unanimité des Länder: contrairement au Bundesrat, où leurs voix sont pondérées et où les décisions sont prises à la majorité, dans la procédure de participation, chaque Land a le même poids; un point de vue unanime y est recherché;
- le manque de coordination entre les conférences spécialisées des ministres concernant des questions matériellement différentes;
- l'absence d'une infrastructure suffisante. Les services communs n'ont remplacé ni le Bundesrat, qui bénéficie d'un appareil administratif et de contacts avec le Bundestag, ni le Parlement européen ou d'autres institutions de la CE;
- le défaut de coordination entre la procédure de participation des Länder et celle du Bundesrat, qui existe de son côté en vertu de l'article 2 de la loi d'approbation des Traités instituant les Communautés européennes;
- l'absence, dans la plupart des Länder, d'un service central chargé des questions européennes.

<sup>3)</sup> Cf. notamment les articles de G. Ziller, G. Einert, R. Hrbek, L. Stavenhagen dans: R. Hrbek/U. Thaysen, *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986; I. Hannaleck/W. Schumann, *Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternative*, dans: ZParl. 1983, p. 362 ss.; F. Stöger, *Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften*, dans: S. Magiera/D. Merten (Editeurs), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1987 bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1988, p. 108 s.

### 1.3 Article 2 de la loi sur l'acte unique européen

Les Länder ont profité de l'occasion de la ratification de l'acte unique européen pour exiger un élargissement de leur participation à la formation de la volonté politique nationale au sujet des décisions prises dans le cadre des Communautés européennes. Le résultat de ces exigences est matérialisé par l'article 2 de la loi du 19 décembre 1986 sur l'acte unique européen du 28 février 1986 (Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte EEAG)<sup>4</sup>:

#### *Art. 2 EEAG (traduction non officielle)*

(1) Sans préjudice de l'article 2 de la loi sur les Traités de Rome du 25 mars 1957, le Gouvernement fédéral informe le Bundesrat en détails et le plus tôt possible sur tous les projets qui, dans le cadre de la CE, pourraient intéresser les Länder.

(2) Avant de donner son accord à des décisions de la CE, le Gouvernement fédéral donne l'occasion au Bundesrat de prendre position, dans un délai raisonnable, sur celles qui, en tout ou en partie, relèvent de la compétence législative exclusive des Länder ou concernent des intérêts fondamentaux de ceux-ci.

(3) Le Gouvernement fédéral tient compte de cette position lors des négociations. Pour autant que l'avis donné relève de la compétence législative exclusive des Länder, le Gouvernement fédéral ne peut s'en écarter que pour des motifs impératifs de politique extérieure ou d'intégration. Au demeurant, il inclut dans sa pesée des intérêts politiques les problèmes des Länder présentés par le Bundesrat.

(4) Si l'avis du Bundesrat n'est pas suivi, s'agissant de la compétence législative exclusive des Länder, et par ailleurs sur demande de ceux-ci, le Gouvernement fédéral communique au Bundesrat les motifs déterminants de sa décision divergente.

(5) Dans les cas où le Bundesrat a le droit de prendre position, sans préjudice de la réglementation déjà en vigueur, des représentants des Länder doivent, sur demande, être conviés aux débats au sein des organes de la Commission et du Conseil, pour autant que cela soit possible pour le Gouvernement fédéral.

(6) Les prescriptions de détails concernant l'information et la participation demeurent réservées. Elles font l'objet d'une convention entre l'Etat fédéral et les Länder.

#### 1.3.1 Innovations apportées à la coordination en vigueur jusqu'à présent

a) La prise de position des Länder au sujet des projets de la CE intervient dans le cadre du *Bundesrat*. Cette solution présente l'avantage pratique de pouvoir obtenir, par l'intermédiaire du Bundesrat, une prise de position uniforme, adoptée à la majorité.

Le Bundesrat est un organe fédéral, qui participe à la tâche législative et administrative de l'Etat fédéral. Il se compose de membres des gouvernements des Länder. Chaque Land possède au moins trois voix; les Länder de plus de 2 millions d'habitants en ont quatre, ceux de plus de 6 millions 5 et les

<sup>4</sup> Du 19 décembre 1986, BGBl. II, p. 1102.



Länder de plus de 7 millions d'habitants détiennent 6 voix<sup>5)</sup>. Les représentants des Länder agissent sous instructions et ne peuvent voter que de façon unanime.

Afin de rendre effectif et flexible l'exercice de ses droits de participation au processus décisionnel au niveau national, le Bundesrat, en date du 10 juin 1988, instituait au moyen d'un avenant à son règlement interne une Chambre chargée des affaires de la CE<sup>6)</sup>. Sont adressés à cette Chambre tous les projets confidentiels ou particulièrement urgents de la CE<sup>7)</sup>. Selon le paragraphe 45b du Règlement du Bundesrat, les décisions de la Chambre précitée ont valeur d'un arrêté du Bundesrat. Le vote intervient en substance selon les principes applicables au plénum, autrement dit le nombre des voix de chaque Land représenté à la Chambre est pondéré selon la clé de l'article 52, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution. Dans certains cas, la décision peut être prise sous forme de consultation. Chaque Land délègue un membre ou un membre-substitut du Bundesrat, en qualité de membre de la Chambre chargée des affaires de la CE. Seuls des membres des gouvernements des Länder sont autorisés à voter; des mandataires des Länder, des représentants permanents d'un membre du Bundesrat et les Secrétaires d'Etat à l'échelon fédéral ont cependant un droit de participation et de parole à la Chambre.

b) L'article 2, 3<sup>e</sup> alinéa, EEAG dispose que, s'agissant de la compétence législative exclusive des Länder, le *Gouvernement fédéral* est lié de façon plus ou moins absolue par la position du Bundesrat. A ce jour, la question est encore litigieuse de savoir si dite prescription crée *de jure* une obligation pour le Gouvernement fédéral, ou s'il s'agit d'une simple concrétisation du principe de fidélité fédérale, selon lequel l'Etat fédéral ne saurait abuser de son pouvoir en matière de politique extérieure; en d'autres termes, l'Etat ne pourrait pas l'exercer sans tenir compte des intérêts des Länder. Un autre point est également controversé: s'agit-il d'une disposition ouvrant la voie à une action judiciaire, ou le Gouvernement est-il au bénéfice d'un certain pouvoir d'appréciation?

D'après les expériences faites à ce jour<sup>8)</sup>, le Gouvernement fédéral s'efforce en général de prendre en considération les avis du Bundesrat à l'occasion des négociations qu'il mène. La chose en a été facilitée par le fait que ces positions ne sont que rarement vraiment différentes de la position du Gouvernement fédéral. Souvent, celui-ci s'est trouvé fortifié par les opinions du Bundesrat lors de ses négociations au niveau de la CE. Entre 1987 et 1989, il ne s'est écarté des positions du Bundesrat qu'à l'occasion de quatre projets relevant de la compétence législative exclusive des Länder<sup>9)</sup>. Le Gouvernement fédéral a en général justifié

<sup>5)</sup> Article 51 GG, nouvelle version en application de l'article 4 du Traité d'union (Einigungsvertrag).

<sup>6)</sup> BGBl. p. 857.

<sup>7)</sup> Cf. notamment à cet égard G.-B. Oschatz (Directeur du Bundesrat)/H. Risse (Chef du service du Parlement au Secrétariat du Bundesrat), *Bundesrat und EG*, dans: DöV 1989, p. 515.

<sup>8)</sup> Rapport des mandataires des Länder auprès de l'Etat fédéral du 16 mai 1990, p. 19 s.

<sup>9)</sup> Il s'agissait de la Directive sur les diplômes des hautes écoles (BR-Dr. 546/87), du Règlement sur la réforme des fonds structurels (BR-Dr. 367/87 et BR-Dr. 395/88), de la résolution du Conseil et des ministres de l'éducation réunis en conseil en faveur de l'éducation en matière de santé dans les écoles (BR-Dr. 509/88) et la Directive sur la télévision (BR-Dr. 259/86).

son accord donné aux projets contestés par les Länder par le fait que sans son acceptation, certains succès partiels, dans l'intérêt des Länder, n'auraient pas pu être atteints.<sup>10)</sup>

c) L'EEAG étend le *devoir d'information* du Gouvernement fédéral envers le Bundesrat à tous les projets pouvant revêtir un intérêt pour les Länder; l'information doit être apportée de manière «détaillée», et le plus tôt possible. Ce devoir d'information a été précisé par la Convention passée le 17 décembre 1987<sup>11)</sup> entre l'Etat fédéral et les Länder. Le Bundesrat enregistre à l'heure actuelle la réception d'environ 10 000 documents par an. Comme il ne peut traiter à lui seul tous ces projets, une sélection est opérée par le Bureau de la Commission pour les questions de la CE. Les Länder, qui reçoivent toutes ces informations, ont la faculté de compléter ce tri. Le même droit appartient aux différentes commissions spécialisées du Bundesrat.

### 1.3.2 Rapport des mandataires des Länder auprès de l'Etat fédéral du 16 mai 1990

Le rapport des mandataires des Länder auprès de l'Etat fédéral, du 16 mai 1990, dresse un tableau détaillé des différents aspects de la procédure de participation du Bundesrat, ainsi que des expériences faites jusqu'alors. Il contient notamment la critique, respectivement les propositions d'amélioration suivantes:

- La prise de décision du Bundesrat devrait coïncider encore plus précisément avec le moment où le Gouvernement fédéral détermine sa politique de négociation. Le Bundesrat a besoin à cet effet d'informations actuelles et centralisées, au sujet du calendrier des projets législatifs de la Communauté et des processus de formation de l'opinion du Gouvernement fédéral. Pour pouvoir forger à temps l'opinion au niveau des Länder, les documents de préparation de la Commission devraient aussi, à l'avenir, être régulièrement transmis.
- Le Secrétariat du Bundesrat devrait – avec le concours des représentants des Länder au sein des organes consultatifs de la CE – procéder à une évaluation systématique des résultats, afin de déterminer dans quelle mesure les positions du Bundesrat ont pu être transcrites dans la réalité, dans le cadre de la procédure consultative, respectivement pour découvrir quelles étaient les raisons de la non-réalisation de certaines exigences.
- La base de donnée du Bundesrat («KEP-Konkordanz»), qui contient aussi bien les projets de la CE que les documents du Parlement allemand, devrait être élargie. Il s'agit à cet égard d'une banque de données assistée par ordinateur, contenant les informations importantes disponibles au sujet de chaque projet de la CE. Entre-temps, les Länder se sont vus octroyer un accès en ligne à ces données.

<sup>10)</sup> Rapport des mandataires des Länder auprès de l'Etat fédéral, du 16 mai 1990, annexe 7, p. 20.

<sup>11)</sup> Convention entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder concernant l'information et la participation du Bundesrat et des Länder aux projets relatifs à la CE, en exécution de l'article 2 de la Loi du 19 décembre 1986 sur l'acte unique européen du 28 février 1986.

## 1.4 Article 23 de la constitution (teneur nouvelle)

Un nouvel article 23 a été introduit dans la constitution dans la perspective de la ratification du Traité de Maastricht<sup>12)</sup>. Ce long article comprenant sept alinéas règle le transfert des droits de souveraineté à l'Union Européenne (al. 1), ainsi que la participation du Bundestag (al. 2 et 3) et des Länder aux affaires relevant de l'Union européenne (al. 2 et 4 à 7).

### 1.4.1 Accord du Bundesrat concernant le transfert de droits de souveraineté

Jusqu'à présent, l'article 24, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution permettait le transfert de droits de souveraineté à la CE par une simple loi fédérale, à vrai dire sans l'accord, en principe, du Bundesrat (Chambre des Länder). L'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, nouvelle teneur, exige au contraire l'approbation du Bundesrat dans chaque cas et renvoie, pour des transferts de compétence particulièrement importants et comportant des modifications matérielles de la constitution, à la procédure de révision de cette loi fondamentale.

### 1.4.2 Garantie constitutionnelle et élargissement des droits de participation des Länder

L'article 23, nouvelle teneur, comporte une garantie constitutionnelle des droits de participation des Länder par l'intermédiaire du Bundesrat, droits qui doivent encore être étendus. La nouvelle réglementation distingue diverses étapes de participation, qui vont de la simple «prise en compte» dans le domaine de la compétence exclusive de l'Etat fédéral, jusqu'à la conduite des négociations par les représentants des Länder dans les affaires relevant de la compétence législative exclusive de ceux-ci. Lorsqu'il s'agit de telles compétences, de l'organisation des autorités des Länder ou de leurs procédures administratives, l'Etat fédéral doit «tenir compte de façon décisive» de l'opinion du Bundesrat.

Cette notion est davantage précisée dans le paragraphe 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Loi sur la collaboration entre l'Etat fédéral et les Länder concernant les affaires de l'Union européenne, du 12 mars 1993<sup>13)</sup>. Selon ce texte, il faut en principe tendre à un accord entre le Gouvernement fédéral et le Bundesrat dans les affaires précitées. Si l'on ne parvient pas à une entente, et si le Bundesrat confirme son opinion à la majorité des deux tiers de ses voix, sa position est déterminante. L'accord du Gouvernement fédéral est cependant nécessaire si des décisions peuvent conduire à des augmentations de dépenses ou à des diminutions de recettes pour l'Etat fédéral.

<sup>12)</sup> BGBl. I, p. 2086 s. Concernant les propositions du Bundesrat, cf. BR-Dr. 703/89 et BR-Dr. 920/90.

<sup>13)</sup> BGBl. I, p. 313.

### 1.4.3 Autres innovations

La loi sur la révision de la constitution du 21 décembre 1992 contient, parallèlement à l'article 23 nouvelle teneur, une série d'autres modifications de la loi fondamentale. D'un point de vue fédéral, il est intéressant de relever en l'occurrence:

- l'article 24, alinéa 1a (*nouveau*), de la constitution, qui autorise les Länder, moyennant accord du Gouvernement fédéral, à transférer des droits de souveraineté à des institutions transfrontalières.
- l'article 50 (*nouvelle version*) de la constitution, qui étend les tâches du Bundesrat à la représentation des Länder dans les affaires de l'Union européenne;
- l'article 52, alinéa 3a, de la constitution autorise la Chambre européenne du Bundesrat à prendre des décisions à la place du plénum<sup>14)</sup>.

## 2 Participation des représentants des Länder aux négociations de Bruxelles

La tâche des représentants des Länder au sein des organes consultatifs de la CE consiste surtout à rendre accessibles aux Länder des informations plus actuelles concernant les délibérations sur les différents projets de la CE. De plus, ces représentants doivent exprimer, lors des discussions au sein des délégations, le contenu des positions des Länder, ou du Bundesrat.

### 2.1 Participation de l'observateur des Länder

L'observateur des Länder auprès des Communautés européennes (cf. ch. 3.1.) est un membre passif de la délégation allemande dans les séances du Conseil; il prend également part aux séances préparatoires qui ont lieu au ministère fédéral de l'économie, au cours desquelles les instructions à l'intention de la représentation permanente de la République fédérale sont mises au point. L'observateur des Länder participe aussi aux séances du Comité des représentants permanents des Etats-membres, ainsi qu'aux réunions des groupes de travail du Conseil, lorsque des questions particulièrement importantes pour les Länder font l'objet de discussions.

### 2.2 Participation des représentants des Länder

S'agissant de la procédure selon l'article 2 EEAG, la pratique déjà en usage de la participation des représentants des Länder au sein de la délégation allemande auprès de la CE a été réglée de façon nouvelle<sup>15)</sup>.

<sup>14)</sup> Cf. ci-dessus, chiffre 1.3.1.

<sup>15)</sup> Section III de la Convention entre le Gouvernement fédéral et les Exécutifs des Länder sur l'information et la participation du Bundesrat et des Länder concernant des projets de la CE, en exécution de l'article 2 de la Loi du 19 décembre 1986 relative à l'Acte unique européen du 28 février 1986; Décision de la Conférence des présidents des gouvernements des Länder concernant la nomination des représentants de ces derniers, selon l'article 2, 5<sup>e</sup> alinéa, EEAG du 17. 12. 1987; paragraphe 45 j du Règlement du Bundesrat.

Ainsi le Bundesrat propose-t-il les représentants des Länder à l'intention du Gouvernement fédéral. Celui-ci assume la conduite de la délégation et le rôle de porte-parole. Moyennant l'approbation du chef de la délégation, un représentant des Länder peut apporter des explications aux comités et groupes de travail.

D'autres compétences, qui revenaient déjà aux Länder selon la pratique actuelle dans le domaine de la culture, demeurent inchangées<sup>16)</sup>. Quant au fond, les représentants des Länder sont liés par les positions et les instructions du Bundesrat et informent immédiatement celui-ci sur le déroulement de chacune des délibérations.

Le Bundesrat a nommé des représentants des Länder auprès d'environ 200 organes de la CE en tout, dont à peu près un tiers au niveau du Conseil, et deux tiers à l'échelon de la Commission<sup>17)</sup>. A cela s'ajoutent 24 représentants des Länder pour des projets spécifiques. L'Etat fédéral et les Länder ont établi en commun une liste des comités et des groupes de travail œuvrant auprès de la Commission et du Conseil, auxquels les représentants des Länder peuvent prendre part<sup>18)</sup>.

La pratique adoptée jusqu'à ce jour pour la mise en œuvre des droits de la République fédérale d'Allemagne par les représentants des Länder a été ancrée dans la constitution par l'article 23, 6<sup>e</sup> alinéa, nouvelle version. En outre, le Traité de Maastricht<sup>19)</sup> permet maintenant la participation active des représentants des Länder au Conseil des ministres de la CE également, ce qui n'était pas possible selon le droit communautaire en vigueur jusqu'à présent.

### **3 Possibilités de participation des Länder au niveau de la Communauté**

Il ne s'agira pas d'évoquer ci-dessous des droits de participation formels – peu développés jusqu'à maintenant – des Länder au niveau de la CE, mais des possibilités de participation et de contact qui se sont développées dans la pratique.

#### **3.1 L'observateur des Länder**

Il convient avant tout de mentionner ici le rôle de l'observateur des Länder auprès des Communautés européennes, déjà cité à plusieurs reprises.

Jusqu'en 1987, il avait surtout la tâche de transmettre les informations relatives aux activités des Communautés aux Länder, à la Commission du Bundesrat chargée des affaires de la CE, et aux Conférences spécialisées des ministres. Son action, en tant que membre de la délégation allemande à Bruxelles, et lorsqu'il

<sup>16)</sup> En date du 19 mai 1983 et sous forme d'un commentaire émanant du Chancelier fédéral, le Gouvernement fédéral s'était notamment déclaré prêt, à l'occasion de la rencontre des ministres compétents des Etats-membres de la CE pour la coopération culturelle, à remettre la direction de la délégation au Président de la Conférence des ministres de la culture, pour autant que les thèmes traités relèvent de la compétence législative exclusive des Länder.

<sup>17)</sup> Rapport (cf. ci-dessus, ch. 1.3.2.), p. 23.

<sup>18)</sup> Annexe 7 du rapport (cf. ci-dessus, ch. 1.3.2.).

<sup>19)</sup> Article 146.

participe aux séances préparatoires à Bonn, a déjà été évoquée (cf. 2.1.). L'observateur des Länder entretient des relations avec les institutions de la Communauté, avec les représentations permanentes de tous les Etats-membres, ainsi qu'avec les services nationaux traitant des affaires de la CE à Bonn et dans les Länder. Il garde le contact avec le Bundesrat et prend part aux séances du Comité chargé des affaires de la CE.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 EEAG, les tâches d'information de l'observateur des Länder ont diminué – la transmission routinière des avant-projets de la CE et des documents est maintenant réglée via le Bundesrat. Les autres obligations de l'observateur des Länder subsistent cependant et doivent encore être développées. Depuis 1988, il est nommé par les ministres des Länder, dans le cadre de la Commission chargée des affaires de la CE du Bundesrat<sup>20</sup>.

### 3.2 Bureaux des Länder

Tous les «anciens» Bundesländer<sup>21</sup>) ont établi leurs propres bureaux à Bruxelles. Ceux-ci sont organisés partiellement selon le droit privé, respectivement selon le droit public. Ils sont chargés d'adresser des informations sur l'activité de la Commission et des autres institutions de la CE à l'administration du Land en question, mais aussi aux communes, entreprises et autres intéressés. De plus, les bureaux des Länder s'occupent de la promotion économique; ils soutiennent par exemple des sociétés dans leurs recherches de contacts ou aident à déposer des demandes à Bruxelles, en temps voulu et sous la forme requise. Ils préparent les visites à Bruxelles des politiciens et d'autres personnalités du Land en question, et ménagent des entretiens. Enfin, ces bureaux servent à la représentation de leur Land, à l'organisation de concerts, d'expositions et de cercles de discussions.

L'activité déployée par cette représentation est considérée généralement comme compatible avec le droit constitutionnel. En fait, l'Etat fédéral est responsable des relations extérieures (art. 32, 1<sup>er</sup> al., de la constitution); les bureaux des Länder représentent cependant leurs intérêts spécifiques auprès des instances communautaires; ils font du lobbying au niveau européen, à un échelon inférieur à celui des tâches relevant de la souveraineté. Une interprétation stricte de l'article 32, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution est le plus souvent rejetée, car elle ne correspondrait pas au phénomène de la CE en tant que communauté supranationale. Le fait que les Länder soient directement concernés par la CE justifiait cette sorte de relation directe avec les organes de la Communauté. Mais les représentants des Länder ne peuvent pas développer une «politique extérieure parallèle», qui irait à l'encontre des objectifs de politique extérieure du Gouvernement fédéral au niveau de la CE. La délimitation peut s'avérer délicate dans de certains cas concrets.

<sup>20</sup>) Convention sur l'observateur des Länder auprès des Communautés européennes du 27 octobre 1988.

<sup>21</sup>) Les intérêts des nouveaux Länder ont été immédiatement pris en compte par chacun de leurs Länder partenaires de l'Allemagne de l'ouest. Nous ignorons si les nouveaux Länder ont déjà, comme il était prévu de le faire, institué leurs propres représentations.

### 3.3 Autres contacts

Il existe en outre de nombreux contacts entre les Länder et la Commission, par exemple sous forme de:

- visites officielles des membres des gouvernements des Länder à Bruxelles;
- contacts écrits ou téléphoniques. Ceux-ci émanent en partie de la Commission elle-même, pour améliorer l'acceptation de sa position au niveau des Länder<sup>22)</sup>;
- contacts informels des services des Länder et des directions générales de la Commission dans tous les domaines où l'activité de la Communauté est importante pour les Länder, soit parce que leurs compétences en seraient affectées, soit parce que les Länder se verraient confier, à l'échelon national, l'exécution pratique et l'application du droit communautaire, ou parce qu'ils voudraient obtenir des moyens financiers de la part de la Communauté<sup>23)</sup>. Les relations sont particulièrement suivies entre les autorités des Länder et les services chargés de surveiller l'utilisation des subventions, puisqu'une grande partie des subsides destinés à l'Allemagne reviennent aux Länder.

N36656

<sup>22)</sup> Cf. à cet égard C.-D. Ehlermann, *Die Einflussnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozess in der EG aus Brüsseler Sicht*, dans: Hrbeck/Thaysen, *op. cit.* (n. 3), p. 144 s.

<sup>23)</sup> C.-D. Ehlermann, *op. cit.*, p. 145.

## Autriche

### Droits de participation des Länder en matière d'intégration européenne

Compte tenu de la menace de perte de compétences représentée par le Traité de l'EEE, mais surtout en raison de l'adhésion projetée de l'Autriche à la CE, les Länder autrichiens ont exigé dès le départ des droits de participation en matière d'intégration européenne<sup>24</sup>). La discussion à cet égard s'est nettement inspirée du modèle allemand, selon l'article 2 de la Loi sur l'acte unique européen.

Les débats concernant les droits de participation des Länder en matière d'intégration européenne doivent être considérés en fonction d'un renforcement de l'idée du fédéralisme en Autriche, après une période de «dépérissement du fédéralisme sous une constitution pourtant fédérale»<sup>25</sup>). Depuis 1964, les Länder autrichiens ont régulièrement présenté des catalogues de revendications et exigé une consolidation de leurs attributions<sup>26</sup>). Un groupe de travail chargé d'examiner une nouvelle répartition des compétences a été institué, qui, dans l'intervalle, a produit son rapport final<sup>27</sup>). Il semble exister aujourd'hui un consensus selon lequel les compétences des Länder doivent être étendues, en compensation des pertes de pouvoir résultant de l'intégration européenne; mais les détails d'une telle réforme de la constitution fédérale sous l'angle du fédéralisme donnent encore lieu à des controverses. Le 8 octobre 1992, le Chancelier fédéral et le Président de la Conférence des présidents des gouvernements des Länder ont signé une convention relative à la nouvelle organisation de l'Etat fédéral, sur laquelle on devra se prononcer au plus tard à l'occasion d'une adhésion de l'Autriche à la CE<sup>28</sup>).

En mai 1992, une modification de la constitution<sup>29</sup>) a été adoptée, qui garantit, dans trois nouveaux paragraphes de son article 10, les droits de participation des Länder en matière d'intégration européenne. Voici l'énoncé des nouvelles dispositions:

*(traduction non officielle)*

(4) L'Etat fédéral doit informer immédiatement les Länder sur tous les projets relatifs à l'intégration européenne, qui pourraient relever de leur propre champ d'action ou revêtir un intérêt pour eux, et leur donner la possibilité de prendre position dans un délai raisonnable qu'il fixe lui-même. De telles prises de position doivent être adressées à la Chancellerie fédérale. Il en va de même pour les communes, pour autant que soient concernés des intérêts importants de celles-ci ou leur propre domaine d'action. Leur représentation est assurée, s'agissant de ces affaires, par l'Association des villes autrichiennes et par l'Association des communes autrichiennes (art. 115, 3<sup>e</sup> al.).

<sup>24</sup>) Cf. par exemple les mémorandums du Tyrol et du Vorarlberg de février/mars 1991, ou le catalogue de revendications des Länder et des communes, d'avril 1991.

<sup>25</sup>) Altenstetter, *Der Föderalismus in Österreich*, 1969, p. 125.

<sup>26</sup>) Cf. H. Pansi: *Förderungsprogramme der Bundesländer und Bundesverfassung*, ÖJZ 1991, p. 768 ss.

<sup>27</sup>) VST-56/11 du 7. 3. 1991.

<sup>28</sup>) Cf. au sujet du contenu de cette convention: G. Holzinger, *Verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt*, dans: JBl. 1992, p. 8.

<sup>29</sup>) BGBl. 1992/276.



(5) Si, dans le délai requis, une position uniforme est présentée par les Länder à l'Etat fédéral à propos d'un projet relatif à l'intégration européenne, et touchant à des affaires relevant de la compétence législative des Länder, l'Etat fédéral est alors lié par cette position dans le cadre des négociations et des décisions internationales. Il ne peut s'en écarter que pour des motifs impératifs de politique extérieure ou d'intégration. Le cas échéant, l'Etat fédéral doit communiquer ces raisons dans les huit semaines suivant la promulgation de l'acte juridique en question et concernant l'intégration européenne.

(6) Les modalités d'exécution des alinéas 4 et 5 seront réglées dans une convention entre l'Etat fédéral et les Länder (art. 15a de la constitution).

Le rapport explicatif précise que les dispositions citées ne doivent pas seulement s'appliquer à l'adhésion de l'Autriche à la Communauté européenne, mais aussi à la participation de l'Autriche au Traité de l'EEE. La participation des communes est une caractéristique de la réglementation autrichienne puisque, par exemple, la loi allemande relative à l'acte unique européen n'a pas pris en compte une telle disposition.

La convention prévue entre l'Etat fédéral et les Länder par l'article 10, 6<sup>e</sup> alinéa, de la constitution a été signée avant même l'adoption de la révision de la constitution, le 12 mars 1992, par le Chancelier fédéral Vranitzky et les autorités des Länder<sup>30</sup>. La convention précise le devoir d'information de l'Etat fédéral à l'égard des Länder et des communes (art. 1<sup>er</sup>); l'Etat fédéral s'engage à assurer, moyennant remboursement des frais, l'accès aux banques de données européennes aux Länder, ainsi qu'à l'Association des villes et à l'Association des communes autrichiennes (art. 3).

En outre, l'Etat fédéral sera tenu, envers les Länder, de saisir les voies juridiques prévues par le droit communautaire en cas d'actes illicites des organes de la CE qui porteraient atteinte au champ d'action des Länder (art. 10). Mais là encore, une limitation existe: aucun motif impératif de politique extérieure ou d'intégration ne doit s'y opposer.

La convention garantit aux Länder de pouvoir envoyer leurs propres représentants au sein de la délégation autrichienne traitant à Bruxelles de l'adhésion à la CE (art. 8). Ceci correspond à une pratique déjà existante en Autriche<sup>31</sup>. De plus, les Länder peuvent déléguer, à leurs frais et en accord avec le Ministère fédéral des affaires étrangères, des représentants et autres membres du personnel à la Mission autrichienne auprès de la CE (art. 9).

L'article 6, 2<sup>e</sup> alinéa, de la convention stipule formellement que la manière dont les Länder parviennent à une position commune, au sens de l'article 10, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, relève exclusivement de leur compétence. Cette question fait l'objet d'une convention<sup>32</sup> entre eux, réglant la formation d'une volonté com-

<sup>30</sup> BGBl. 1992, n° 775.

<sup>31</sup> Cf. Burtscher, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Aussenkompetenzen anderer Gliedstaaten*, ÖZöffRV 1988, p. 166 ss.

<sup>32</sup> Du 12 mars 1992; à notre connaissance, cette convention entre Länder n'a pas encore été ratifiée par tous les Länder.

mune en matière d'intégration européenne. A ce propos, l'institution d'une «Conférence des Länder pour l'intégration»<sup>33)</sup> est prévue, dont la tâche est de défendre les intérêts communs des Länder dans les affaires d'intégration européenne, et de délibérer sur les questions importantes en la matière (art. 1). Tous les Länder sont membres de la Conférence pour l'intégration, représentés qu'ils sont par le chef de gouvernement et par le président du Parlement (Landtag) (art. 2). La présidence du Bundesrat (Chambre des Länder) est habilitée à participer aux séances. Chaque Land possède une voix, dont l'usage revient au chef du gouvernement (art. 3, ch. 3).

Une décision est valable dès l'instant où cinq Länder au moins sont du même avis et où aucun Land n'élève une voix contre (art. 3, ch. 5). Le secrétariat général de la Conférence des Länder pour l'intégration est le service de liaison des Länder au sens de la Convention entre l'Etat fédéral et les Länder; c'est à lui que l'Etat fédéral adresse notamment tout matériel d'information.

N36656

<sup>33)</sup> Depuis 1990 déjà existe un Comité permanent des Länder pour l'intégration, qui a été institué par décision de la Conférence des présidents des gouvernements des Länder, du 23. 11. 1990.

## **Domaines d'activités des commissions du Comité régional franco-genevois**

### **Culture, éducation et sport**

#### *Coopération culturelle*

- réunion d'orchestres et de chœurs français et genevois, concert commun;
- co-production de spectacles, tournées franco-genevoises, échanges de publics;
- échanges, co-productions, «exportation» d'expositions;
- stand franco-genevois au Salon du livre de Genève.

#### *Education*

- échanges scolaires.

#### *Sport*

- échanges sportifs;
- publication de la troisième édition du «Guide des échanges sportifs Ain-Genève-Haute-Savoie».

### **Transports et sécurité**

- étude des aspects transfrontaliers du projet «Transports collectifs 2005» adopté par le parlement cantonal genevois le 12 février 1993;
- recensement des projets de construction d'infrastructures de transports, étudiés ou engagés de chaque côté de la frontière et intéressant l'autre partie;
- étude des moyens d'optimiser le fonctionnement de la ligne de chemin de fer Genève-Eaux-Vives-Annemasse;
- définition de la forme juridique et financière d'une structure transfrontalière de transports publics;
- étude des thèmes touchant à la sécurité (entreprises à risques, extension de certains plans établis en France au titre de la sécurité civile, risques naturels, mise au point d'une procédure d'alerte transfrontalière).

### **Environnement et aménagement du territoire**

- qualité des eaux des rivières du bassin du Genevois;
- participation du Canton de Genève au contrat de rivière Arve;
- alimentation de Genève en granulats et en matériaux de construction;
- carrières du Salève et réhabilitation du site;
- mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire concertée.

**Population frontalière et économie**

- échanges d'informations sur la situation économique;
- emploi, main-d'œuvre frontalière;
- formation professionnelle;
- équivalence des diplômes (CFC/CAP; plus de 40 équivalences trouvées);
- santé publique;
- concertation en matière de tourisme et actions promotionnelles communes;
- examen de la mise en application de l'Accord de Schengen.

N36656

## Domaines d'activités des commissions du Conseil du Léman

### Transports et communications

- participation financière à la remise en état de la ligne Sud-Léman dite du Tonkin entre Evian et Saint-Gingolph (axe ferroviaire Genève – Evian – Saint-Gingolph – Saint-Maurice);
- soutien à la réalisation de la liaison TGV Mâcon – Bourg-en-Bresse – Genève Publication de la plaquette, en septembre 1990, «La liaison rapide Paris/Lyon – Bourg – Genève; un projet ferroviaire européen et interrégional d'intérêt général»;
- examen de l'évolution du projet autoroutier Sud-Léman (transchablaisienne) qui reliera Annemasse à Saint-Gingolph;
- étude globale sur le transport des frontaliers dans la région lémanique, intitulée «déplacements des frontaliers».

### Environnement et aménagement du territoire

- création d'une carte de base transfrontalière de la région lémanique articulant les données suisses et françaises;
- intégration des projets d'importance régionale sur cette carte et création d'une base de données relative à ces projets;
- caractérisation des différents projets au moyen d'une fiche descriptive faisant mention de l'état de la coordination et de l'échéance de leur réalisation.

### Populations frontalières

- édition du Guide lémanique du travailleur frontalier. Celui-ci est paru au mois de septembre 1990 et a été tiré à 60 000 exemplaires. Il a été réédité à 14 000 exemplaires au printemps 1992;
- étude socio-économique;
- problèmes de formation.

### Economie et tourisme

- édition d'une plaquette Conseil du Léman – agenda des expositions – salons – foires de la région lémanique en 1990, 1991 et 1992;
- édition d'une plaquette d'information sur le golf dans l'espace lémanique (mars 1992);
- mise en place d'un cycle de formation de haut niveau dans le domaine du tourisme entre la Haute-Savoie et le Centre International de Glion.

**Education et culture**

- Prix du Conseil du Léman: il distingue une personnalité ou une société ayant mené une action en faveur de la région lémanique;
- chorales lémaniques;
- carte touristique et culturelle lémanique «Panorama du Léman».

N36656

## **Projets et réalisations à caractère transfrontalier dans l'Arc jurassien**

### **Agriculture**

- commission de conciliation franco-suisse concernant l'exploitation de terres par des agriculteurs suisses dans le Département du Doubs;
- réalisation d'une campagne d'information sur le thème de la structure et de l'avenir de l'agriculture jurassienne avec circuits à thèmes;
- programme de lutte contre les pullulations de campagnols terrestres.

### **Aménagement du territoire**

- étude globale sur l'armature économique et urbaine de l'espace CTJ et proposition d'une stratégie de développement;
- étude sectorielle de l'aménagement du territoire dans le cadre du projet de construction d'une zone industrielle binationale sur les communes de Delle (F) et de Boncourt (CH).

### **Culture**

- édition d'un Guide culturel répertoriant les organismes actifs dans ce domaine;
- organisation du Salon du livre des régions frontalières à La Chaux-de-Fonds;
- participation en collaboration avec le centre culturel régional de Porrentruy à l'organisation de l'Exposition de la Bande dessinée à Audincourt – automne 1992;
- «ACCES direct»: création, sur territoire suisse, d'un point de distribution des billets de spectacles présentés en Franche-Comté;
- soutien de divers projets ponctuels dans le domaine de la culture.

### **Economie**

- réalisation et diffusion du Guide du travailleur frontalier;
- projet de construction d'une zone industrielle binationale à cheval sur les communes de Delle (F) et de Boncourt (CH).

### **Education/formation professionnelle**

- partenariat entre l'Ecole d'Horlogerie et de Microtechnique de Porrentruy (EHMP) et l'Université de Sévenans dans le domaine de la formation de base et de la formation continue – échanges d'étudiants et d'enseignants – mise à disposition d'équipements;

- programme de perfectionnement en entrepreneuriat: programme commun de formation en management réalisé conjointement avec le Territoire de Belfort et le Conseil régional de Franche-Comté à l'intention de cadres en provenance des régions de l'Est;
- formation professionnelle à l'intention du personnel hospitalier – échanges, stages – entre l'Ecole de soins infirmiers du Jura et les hôpitaux du Territoire de Belfort.

## **Environnement**

- coordination de campagnes de vaccination contre la rage;
- réalisation d'un annuaire sur les installations de traitement des déchets;
- règlement du contentieux entre le Canton du Jura et Montbéliard sur l'exportation des déchets;
- protection de l'environnement: divers projets ponctuels.

## **Recherche**

- collaboration dans le domaine des micro-techniques et des matériaux nouveaux;
- collaboration entre l'Ecole d'Horlogerie et de Microtechnique de Porrentruy (EHMP) et l'Université de Sévenans;
- collaboration entre l'Université de Sévenans et JURATEC SA.

## **Santé**

- mise en place d'un plan d'assistance mutuelle en cas de catastrophe;
- tableau synthétique de l'organisation des urgences médicales;
- édition d'une carte sanitaire de Franche-Comté – Jura suisse répertoriant les établissements hospitaliers existant de part et d'autre de la frontière;
- échange de personnel médical entre les hôpitaux du Territoire de Belfort et du Canton du Jura;
- convention relative aux frais de traitement, dans les hôpitaux neuchâtelais, de travailleurs frontaliers assurés FRONTAMUT;
- convention entre la caisse primaire d'assurance maladie de Besançon, la caisse maladie régionale de Franche-Comté, la caisse de mutualité sociale agricole du Doubs et la fondation du Centre IMC à La Chaux-de-Fonds.

## **Social**

- étude sur le recouvrement des pensions alimentaires.



## **Tourisme**

- réalisation de documents promotionnels – cartes de la région de l'arc jurassien franco-suisse;
- réalisation d'une carte du réseau franco-suisse de pistes VTT;
- participation à des salons internationaux du tourisme;
- aménagement d'un stade nautique à Goumois;
- aménagement touristique et écologique du plan d'eau de Courtavon.

## **Transports**

- études sur les liaisons ferroviaires jurassiennes et intégration au réseau européen;
- suivi et coordination des études sur la desserte TGV Rhin-Rhône.

N36656

## Domaines d'activités de la Conférence du Rhin-Supérieur

### Groupe de travail «Politique régionale des transports»

- *projet de Réseau Régional Express (RER)*: pour le trafic ferroviaire international à courte distance, une variante pilote a été présentée sous le nom de «Regio-S-Bahn», variante comportant des lignes transfrontalières et un horaire cadencé. Depuis la constitution de délégations des autorités des trois pays, une information mutuelle a lieu dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur, avec le concours des Chemins de fer des trois Etats, et qui inclut le contrôle de l'évolution des phases de réalisation. Du côté allemand, une étude sur la rentabilité des coûts a diagnostiqué de si bons résultats que, d'ores et déjà, les deux premières lignes ont été mises en œuvre. En Suisse, la faisabilité de la première ligne reliant Frick à Mulhouse, via Bâle, a été étudiée en collaboration avec la France;
- *centres de trafic des marchandises*: sur mandat de la Conférence du Rhin supérieur, une étude de stratégie a été élaborée et adressée, pour prise de position et accompagnée d'une résolution, à tous les services concernés des trois secteurs du Rhin supérieur. Grâce à la participation de l'économie privée, de représentants des entreprises de transports publics et de l'administration, des esquisses de solutions pratiques devraient être développées en vue de l'expansion du trafic des marchandises;
- *projet ferroviaire Euro-Rhin*: il s'agit d'un train rapide régional destiné à relier, des deux côtés du fleuve et à une cadence horaire, la région du Rhin supérieur au nœud ferroviaire, et à créer aussi des liaisons transversales, par-dessus le Rhin. En outre, une étude de faisabilité a été réalisée et mise à profit pour la réalisation d'un service de promotion. Jusqu'à fin 1994, un support adéquat doit être ménagé sous forme d'une société Euro-Rhin, qui doit également résoudre le financement du projet;
- *développement du trafic aérien*: du fait que des aéroports militaires se sont libérés du côté allemand, il existe quelques projets de développement du trafic aérien dans le Rhin supérieur. Ces projets doivent être étudiés et un rapport sera présenté pour la suite des opérations.

### Groupes de travail «Culture»

- *échange entre théâtres du Rhin supérieur*: la Conférence du Rhin supérieur met à disposition des moyens pour l'échange transfrontalier de groupes de théâtre (transport, etc.). Un jury composé de représentants des trois nations sélectionne les projets méritant une aide;
- *bibliothèques*: la publication d'un guide des bibliothèques pour la région du Rhin supérieur est prévue. Des bibliothèques des trois pays participent par des actions diverses à la journée portes ouvertes («Fureur de lire») qui a lieu chaque année. Un bus-bibliothèque de Mulhouse se rend régulièrement à

Fribourg en Brisgau et à Bâle. Sont également planifiés des séminaires communs ainsi qu'une formation des bibliothécaires;

- *annuaire culturel*: un annuaire culturel franco-germano-suisse a été préparé; il contient des informations sur les musées et les lieux culturels dans le Rhin supérieur et le Haut-Rhin;
- *ensemble musical des trois pays*: un orchestre de jeunes musiciens d'Allemagne, de France et de Suisse se produit sur les trois rives du Rhin supérieur;
- *guide pratique juridique*: un guide pratique juridique doit être préparé, afin de rendre plus claires les possibilités de coopération transfrontalière.

### **Groupe de travail «Politique économique régionale»**

- *réalisation des projets du Congrès des trois pays* «Espace économique du Rhin supérieur – un modèle en Europe»: les projets contenus dans la déclaration finale du 4<sup>e</sup> congrès des trois pays des 3 et 4 décembre 1992 ont été repris dans le cadre d'un programme de travail et doivent être réalisés par phases successives au cours des prochaines années;
- *pratique suisse dans le domaine des soumissions*: sur demande de la partie allemande, les partenaires suisses ont rapporté en détail sur la pratique usuelle en matière de soumissions publiques en Suisse;
- *tourisme*: un rapport sur la «présentation des activités transfrontalières dans le domaine touristique» ainsi que sur l'«organisation du tourisme en France, en Allemagne et en Suisse» a été présenté à la Conférence du Rhin supérieur.

### **Groupe de travail «Environnement»**

- *réalisation des projets du Congrès des trois pays* «Environnement Rhin supérieur»: le groupe de travail «Environnement» a assorti de priorités les projets et les actions demandées par le 3<sup>e</sup> Congrès des trois pays des 7 et 8 mars 1991, et qui seront maintenant réalisés par phases successives;
- *maintien de la qualité de l'air*: présentation des rapports sur les mesures des immissions dans le Rhin supérieur pour les années 1983-1989 et 1990/91;
- *projets soumis à l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement*: est actuellement en cours de préparation une recommandation en faveur d'une information et d'une consultation mutuelles au sujet des projets et nouveaux projets, et comportant une liste de tous les projets et installations soumis à l'obligation d'une étude d'impact sur l'environnement, dans la région du Rhin supérieur;
- *information sur les risques*: adoption d'une recommandation en vue d'une information mutuelle en cas d'événements particuliers. Elaboration d'un tableau des potentialités de risques le long des frontières;
- *qualité de l'eau*: élaboration d'un programme sur plusieurs années pour la connaissance des nappes phréatiques dans le Rhin supérieur et établissement de la cartographie correspondante des eaux.

### **Groupe de travail «Nouvelles formes d'information et de communication»**

- *MAN*: la Conférence du Rhin supérieur milite en faveur de la simplification des conditions-cadres pour un «Metropolitan Area Network», qui permet la transmission rapide d'une multitude de données. Les universités, parallèlement à la grande industrie, devraient en être les utilisateurs;
- *problèmes de tarif*: grâce à l'intervention de la Conférence du Rhin supérieur, pourraient entre autres être obtenues une réduction des tarifs de Telecom Suisse et de Telecom France, ainsi que l'annonce d'une diminution des tarifs de Telecom Allemagne.

### **Groupe de travail «Aménagement du territoire»**

- *modèle*: élaboration d'un «cadre d'information en matière d'aménagement du territoire pour le développement durable du territoire de la Conférence du Rhin Supérieur».

### **Groupe de travail ad hoc «Nouvelles perspectives de la collaboration transfrontalière dans la région du Rhin supérieur»**

- *secrétariat général*: la création d'un secrétariat général permanent de la Conférence du Rhin supérieur à Kehl a été décidée à la suite de l'analyse des faiblesses de la coopération dans le cadre de la Conférence. Ses tâches principales sont: meilleure préparation et meilleur suivi de la Conférence, garantie de la coordination des groupes de travail, relations publiques, etc.;
- *participation à l'échelon communal*: afin d'assurer la coordination avec le niveau communal, chaque partie a réservé un siège à un représentant des communes et des villes. La Conférence du Rhin supérieur a en outre demandé à la Commission gouvernementale la conclusion d'un traité tripartite relatif à la collaboration transfrontalière des collectivités territoriales et d'autres services officiels;
- *augmentation de l'efficacité*: réduction du nombre des participants par délégation à 25 au maximum.

### **Groupe de travail «Formation et éducation»**

- *mandat*: la première tâche de ce groupe de travail nouvellement constitué a consisté en la mise au point d'un mandat épuré.

### **Groupe préparatoire «Problèmes de dépendance»**

- *examen de l'opportunité d'un groupe de travail permanent*: sur demande de Bâle-Ville, sera étudiée la constitution d'un groupe de travail permanent «dépendance». Une synthèse des trois politiques en matière de drogue sera établie, qui servira de base de décision.

## Projets de la Conférence internationale du lac de Constance

- modèle international pour le lac de Constance, Stuttgart 1983 (actuellement en cours de révision), formulé par la Commission germano-suisse pour l'aménagement du territoire, en coopération avec le Land du Vorarlberg et avec la participation d'un représentant de la Chancellerie fédérale autrichienne;
- prescriptions en matière de gaz d'échappement pour les bateaux à moteur, valable dès le 1<sup>er</sup> janvier 1992;
- excursions à vélo, tout autour du lac de Constance;
- limitation des places de mouillage;
- uniformisation des valeurs de mesure de l'ozone;
- remise en état du dernier bateau à vapeur du lac de Constance «Hohentwiel»;
- établissement d'un horaire des bateaux du lac de Constance;
- prix de promotion à la culture;
- rencontres d'artistes du lac de Constance;
- négociations sur la reconnaissance des diplômes professionnels au sein de la Commission de la formation, des sciences et de la recherche de la Conférence internationale du lac de Constance (l'accent est mis actuellement sur les diplômes professionnels des hautes écoles).

N36656

## **Activités et projets dans le cadre de la coopération entre le Tessin et la Lombardie**

### **Transports et communications**

Déclaration d'intention (3 juin 93) pour une action commune dans le secteur des transports (liaison ferroviaire entre Lugano et Ponte Tresa, liaison ferroviaire entre Lugano-Stabio-Varèse; poursuite du projet Alptransit en direction de la région milanaise; prolongement de la ligne urbaine Como-Ponte Chiasso jusqu'à Chiasso gare CFF).

### **Culture et éducation**

Mise en œuvre du projet d'un itinéraire consacré aux artistes des lacs préalpins et patronné par le Conseil de l'Europe. Mise en œuvre du projet de connection entre les bibliothèques informatisées.

### **Activité économique**

Etude de faisabilité concernant la création d'un marché du travail transfrontalier. Gestion coordonnée de la politique touristique dans la zone du lac Majeur.

### **Protection de l'environnement**

Echange de connaissances dans les domaines de la protection de l'air, de l'évacuation des déchets, des mesures de sécurité en cas d'accidents impliquant des matières chimiques, de l'épuration des eaux, des matériaux de construction et des résidus d'excavation, de la forêt.

N36656