

Copie pour : - Direction du droit international public
 - Monsieur l'Ambassadeur Hegner
 - Représentant permanent de la Suisse, Strasbourg
 - Ambassade de Suisse, Paris

26. Mrz 79 15

L 26. Mrz 79 15

o.121.22
 o.121.22 - MLA/fc
 o.121.22

Berne, le 23 mars 1979

Monsieur Jean-Pascal Delamuraz
 Conseiller national
 Syndic de Lausanne
 Hôtel de Ville

1002 L a u s a n n e

Coopération transfrontalière
 en Europe

Monsieur le Conseiller national,

Par lettre du 21 février 1979, vous nous avez demandé de vous informer sur la coopération transfrontalière en général et, par tant, sur le projet de Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales en vous indiquant la position des autorités suisses à leur propos. Nous pouvons vous communiquer à cet égard ce qui suit :

I

La coopération avec les régions voisines des pays qui nous entourent, a toujours revêtu une importance particulière dans notre pays, et ceci bien avant déjà notre époque pour des raisons historiques. Depuis lors les actions visant à régler certains problèmes par-dessus les frontières étatiques au travers d'une coopération régionale n'ont cessé de prendre de l'ampleur par la mise sur pied d'instruments de coopération intergouvernementale. Les Commissions à cet effet, bilatérales, multilatérales ou mixtes - dans celles-ci les collectivités locales et territoriales sont aussi représentées - auxquelles la Suisse participe sont actuellement près d'une trentaine.

./.



./.

Vous trouverez en annexe un tableau récapitulatif des Commissions dont il s'agit.

La coopération transfrontalière couvre on le voit un champ qui va des questions de l'utilisation et de la protection des cours d'eaux, fleuves et lacs, au trafic et aux voies de communication (tunnels, aéroports, ...) jusqu'aux problèmes plus vastes, touchant à l'aménagement de toute une région ou à la solution de problèmes socio-économiques (emploi et frontaliers).

Les deux cas auxquels il est fait allusion fournissent de bons exemples de ce vers quoi il sera possible d'arriver dans d'autres régions européennes, si la Convention-cadre du Conseil de l'Europe instituant des accords intergouvernementaux incluant les collectivités locales, pouvait voir le jour. Les deux exemples fournis ci-après le montrent bien:

- Commission mixte franco-suisse pour les problèmes de voisinage entre la République et le Canton de Genève et les départements français de Haute-Savoie et de l'Ain, créée en 1973
- Commission tripartite consultative franco-germano-suisse pour les questions régionales dans les zones frontalières du Haut-Rhin (regio Basiliensis) dans laquelle sont représentés les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, le Département français du Haut-Rhin et la présidence du gouvernement du Land de Bade.

Notre ordre juridique laisse aux cantons- article 10 alinéa 2 de la Constitution fédérale - la possibilité de nouer des contacts avec les autorités étrangères voisines aux niveaux différents de l'administration. En outre la faculté leur est donnée, en vertu de l'article 9 de la Constitution, de conclure des accords destinés à permettre le règlement de cas particuliers.

./.

- 3 -

La portée de cette disposition est limitée puisqu'elle est réservée aux domaines qui relèvent de la compétence législative des cantons. Pour tout autre objet, les autorités cantonales ne peuvent traiter avec l'étranger qu'en passant par l'intermédiaire des autorités fédérales. Les cantons ont fait large usage de cette faculté. Des communes peuvent entretenir également des relations avec leurs homologues étrangères. Ainsi qu'il ressort d'une étude récente de M. J. Wittmer, 85 d'entre elles ont pu coopérer de manière diverse dans les domaines tels que : l'épuration des eaux, les secours en cas de catastrophe, la propriété foncière et l'aménagement du sol, les contacts avec des sociétés locales et participations à des festivités, le tourisme, La solution du problème transfrontalier en ce qui concerne notre pays est, on le voit, déjà largement assurée par rapport à la situation qui prévaut dans d'autres pays.

II

La lacune à combler en matière de coopération européenne transfrontalière est apparue au sein des activités des organes du Conseil de l'Europe. Le processus mené depuis plusieurs années pour arriver à mettre sur pied une véritable coopération régionale européenne au travers d'instruments juridiques adéquats, servant de support à cette coopération, s'il a reçu une forte impulsion des gouvernements au départ, n'a toutefois pas encore abouti à l'adoption du projet de Convention-cadre. Celui-ci vise à doter les collectivités locales et régionales de ces instruments juridiques qui font défaut actuellement pour servir de fondement à leurs entreprises en matière de coopération transfrontalière. Les étapes suivies dans l'élaboration de ce projet de Convention sont rappelées ici brièvement :

La première Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales, tenue à Paris en 1975, avait déjà

demandé que soient élaborés des instruments conventionnels susceptibles de promouvoir la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales. Le Comité de coopération pour les questions régionales et municipales (CCMR) avait été chargé à cette fin, avant la 2ème Conférence des Ministres à Athènes en 1976, de préparer avec l'aide d'un groupe d'experts consultants, auquel prit part un représentant du Département politique, des projets d'accords-modèles en matière de coopération transfrontalière. Un souci avait alors prédominé, à savoir d'éviter de prendre des dispositions de caractère trop contraignant, sauvegardant la souveraineté des Etats pour que le projet puisse recevoir leur soutien.

La Conférence d'Athènes, dont c'était le thème principal, adopta en effet une Résolution demandant la mise sur pied d'une Convention-cadre européenne. Les hésitations relatives à une Convention, (certaines ^{*}avaient d'abord préféré que soit adoptée une Résolution à laquelle des projets d'accords-modèles auraient été joints) furent dissipées du fait que l'instrument à mettre en place devait se caractériser par sa souplesse et sa faculté de s'adapter à la diversité des situations.

La délégation suisse avait fait connaître la position de principe favorable des autorités suisses à une telle Convention. Auparavant, une consultation préalable avait été effectuée auprès des cantons frontaliers et des services de l'administration fédérale, auxquels avaient été soumis pour avis les projets d'accords-modèles qui seraient à annexer au texte de la Convention-cadre. S'il est apparu qu'il n'y avait pas d'objection de principe à cet égard, toutefois la nécessité pour certains cantons n'était pas démontrée de disposer de tels instruments de coopération transfrontalière.

*délégations

- 5 -

Il est vrai que l'intérêt d'un tel support juridique concerne bien davantage des pays qui n'ont pas la même structure que nous. Toutefois, la manière souple et graduée du système conçu qui prévoit deux catégories principales d'accords-modèles, définies d'après le niveau de conclusion de l'accord:

- 1) modèles d'accords interétatiques sur la coopération;
- 2) schémas d'accords, de contrats et de statuts pouvant servir de support à la coopération transfrontalière entre les autorités locales ou territoriales,

ont semblé offrir toutes garanties aux Etats. Des dispositions précisent notamment que les principes touchant à l'ordre juridique interne des Parties contractantes est préservé.

III

En ce qui concerne la Confédération, c'est d'une manière tout à fait favorable que ce projet a été accueilli. En effet, les limites tracées aux articles 3 et 9 de la Constitution à l'action des cantons, notamment pour ce qui est de la police des étrangers, sont respectées de même que le partage des compétences entre les cantons et la Confédération. Telles sont les conclusions qui ressortent du premier examen que nous avons effectué des dispositions du projet de Convention.

IV

Toutefois, bien que le texte du projet de Convention-cadre ait été transmis au Comité des Ministres depuis plus de 20 mois, à l'heure qu'il est son examen n'est toujours pas achevé. Alors qu'il semblait à la fin de 1978 qu'un accord était réalisé pratiquement sur l'ensemble du texte par un vote indicatif, quelques délégations, en fait l'Italie surtout, ont tenu à présenter encore des amendements; la discussion continue sur les

- 6 -

libellés des articles 2 et 3 du projet de Convention. Faute d'accord, l'examen se poursuivra à la 303ème réunion des Délégués des Ministres en avril. Peut-être le texte pourrait-il être encore adopté en été par le Comité des Ministres. En tout état de cause, notre Représentant a exprimé, de manière réitérée, un appel à la volonté politique de mettre un terme à l'exercice, en adoptant le texte du projet de Convention. Les Résolutions adoptées dans différentes enceintes (Conférences des Collectivités locales, de l'aménagement du territoire, Conférence des régions de l'arc alpin, Assemblée parlementaire et CFLRE) ont toutes demandé que la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière soit adoptée sans plus tarder par le Comité des Ministres.

C'est seulement au moment où nous serons en possession d'un texte définitif - et non plus face à des tableaux synoptiques des variantes présentées comme c'est encore le cas actuellement - que nous pourrons alors donner un avis définitif sur le projet de Convention. Pour ce faire, nous le soumettrons aux services intéressés de l'administration fédérale.

Enfin, avant que le Conseil fédéral ne puisse s'engager sur la voie de la signature de cet instrument international, une procédure de consultation devra encore être ouverte à cette fin auprès des cantons frontaliers. Nous partons de l'idée que la première réaction favorable enregistrée voilà trois ans lors de l'examen de projet d'accords à annexer à la Convention trouvera confirmation, s'agissant de se prononcer sur l'ensemble du texte de l'accord. Il pourra ensuite, sur la base du rapport relatif à la consultation, être proposé au Conseil fédéral la signature de cette Convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales. Le Département politique sera enfin appelé à préparer un projet de message aux Chambres fédérales tendant à la signature. Gageons que cela ne pourra se faire avant deux ans au plus tôt.

./.

- 7 -

Nous n'avons pas jugé nécessaire de joindre à votre intention le texte du projet de Convention-cadre. Dans son état actuel, la lecture en est difficile. Toutefois nous sommes prêts à vous fournir toute pièce, document ou autres informations à ce propos qui pourraient vous être utiles.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller national, l'assurance de notre haute considération.

Division politique I
p.o.

(Moret)

L 26. Mz 79 15

Annexe: liste des Commissions intergouvernementales dont la Suisse fait partie

Commissions frontalières intergouvernementales
dont la Suisse fait partie

1. Commissions intergouvernementales bilatérales

Avec la République Fédérale d'Allemagne

- Commission mixte germano-suisse prévue par l'article 41 du Traité du 23 novembre 1964 sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse;
- Commission mixte germano-suisse prévue à l'article 25 de la convention du 1er juin 1961 relative à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles dans les véhicules en cours de route;
- Commission de surveillance pour l'usine de Kembs;
- Commission pour l'utilisation des forces hydrauliques sur la partie bado-suisse du parcours du Rhin entre Bâle et le lac de Constance.

Avec l'Autriche

- Commission mixte austro-suisse prévue à l'article 23 de la convention du 2 septembre 1963 relative à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles dans les véhicules en cours de route;
- Commission mixte prévue par l'Accord austro-suisse du 20 juillet 1970 sur l'abornement de la frontière entre les deux Etats et l'entretien des signes de démarcation;
- Commission sur la régularisation internationale du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance.

Avec la France

- Commission permanente prévue par l'article 6 de l'Accord franco-suisse du 10 mars 1965 concernant l'abornement et l'entretien de la frontière;
- Commission mixte franco-suisse prévue à l'article 27 de la convention du 28 septembre 1960 relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route;

- Commission franco-suisse prévue à l'article 45 de l'Accord du 25 avril 1956 concernant l'aménagement de l'aéroport de Genève-Cointrin et la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à Ferney-Voltaire et à Genève-Cointrin;
- Commission permanente franco-suisse des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex;
- Commission internationale prévue par la convention franco-suisse du 16 novembre 1962 concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution;
- Commission pour la régularisation du lac Léman;
- Commission pour l'aménagement du Doubs;
- Commission de surveillance prévue par la convention franco-suisse du 23 août 1963 au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson;
- Commission mixte franco-suisse pour les problèmes de voisinage entre le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Avec l'Italie

- Commission mixte prévue par la convention italo-suisse du 23 mai 1958 relative à la construction et à l'exploitation du tunnel routier sous le Grand Saint-Bernard;
- Commission mixte italo-suisse prévue par l'article 25 de l'Accord du 11 mars 1961 relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et au contrôle en cours de route;
- Commission mixte italo-suisse pour l'entretien de la frontière;
- Commission pour la navigation Adriatique-lac Majeur et la régularisation du lac Majeur;
- Commission de surveillance pour la régularisation du lac de Lugano;
- Commission de surveillance prévue par la convention italo-suisse du 27 mai 1957 au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl;
- Commission internationale pour la protection des eaux italo-suissees contre la pollution.

2. Commissions intergouvernementales multilatérales

- Commission internationale prévue par la convention du 27 octobre 1960 sur la protection du lac de Constance contre la pollution, composée de délégués de la République fédérale d'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse;
- Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, prévue par l'Accord du 29 avril 1963, dont font partie la République fédérale d'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse;
- Commission centrale pour la navigation du Rhin, dont les Etats membres sont la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suisse;
- Commission intergouvernementale germano-franco-suisse pour les questions régionales dans les zones frontalières du Haut-Rhin.