

10.096

Message

concernant l'approbation du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC)

du 17 novembre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 novembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) vise à consolider le cadre juridique multilatéral du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière et interterritoriale.

Sur la base du Protocole, les collectivités locales et régionales des différents pays d'Europe pourront créer des organismes de coopération transfrontalière ou interterritoriale qui prendront le nom de «Groupements eurorégionaux de coopération» (GEC). Pour renforcer leur action, les GEC seront dotés de la personnalité juridique et auront la capacité juridique.

Le recours aux règles prévues par le Protocole reste toutefois facultatif, même pour les collectivités locales et régionales relevant des Etats parties. Les organismes existants continueront à déployer leur activité, et des organismes autres que des GEC pourront être constitués.

Message

1 Généralités

1.1 Contexte

Le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC) s'inscrit dans l'ensemble des instruments juridiques multilatéraux du Conseil de l'Europe relatifs à la coopération transfrontalière et interterritoriale. Il s'agit de la Convention-cadre du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid, RS 0.131.1), du Protocole additionnel du 9 novembre 1995 sur les aspects juridiques (RS 0.131.11) et du Protocole n° 2 du 5 mai 1998 relatif à la coopération interterritoriale (RS 0.131.12). Tous ces traités multilatéraux ont été ratifiés par la Suisse.

Le Protocole n° 3 a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009 à Utrecht lors de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales. Jusqu'à ce jour, il a été signé par l'Arménie, l'Allemagne, la Belgique, la France, la Lituanie, le Luxembourg, le Monténégro, les Pays-Bas et la Slovaquie. Il entrera en vigueur avec la ratification d'au moins quatre pays (art. 19, par. 2).

Le Conseil fédéral a décidé, lors de l'approbation du présent message, de signer le Protocole n° 3 dans les semaines qui suivent.

Le Conseil de l'Europe joue un rôle important dans le domaine de la coopération transfrontalière et interterritoriale. L'ouverture des frontières en Europe au cours de ces deux dernières décennies a rendu encore plus évidente la nécessité de disposer d'un cadre de référence en ce qui concerne le régime juridique des organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale. Le Protocole n° 3 répond à ces attentes.

1.2 Signification du Protocole pour la Suisse

La Suisse est très active dans le domaine de la coopération transfrontalière. L'adhésion à cet instrument juridique du Conseil de l'Europe permettra de compléter le cadre juridique existant. La Suisse a contribué à ce processus, initié déjà avec la Convention-cadre et les deux protocoles additionnels. Un vaste réseau de relations transfrontalières a été mis sur pied tout au long des frontières de la Suisse à l'initiative des cantons et des autorités locales. Le DFAE soutient ces activités. Il participe, notamment, à l'élaboration du droit international sur la coopération transfrontalière et offre son soutien politique et juridique aux cantons dans ce domaine.

Les cantons sont compétents en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale dans tous les domaines relevant de leur compétence. La Constitution fédérale prévoit expressément la possibilité pour les cantons de conclure des accords avec les autorités étrangères infraétatiques dans les domaines de leur compétence (art. 56, al. 1). Les art. 61c et suivant de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) ainsi que les art. 27o et suivants de l'ordonnance correspondante (OLOGA, RS 172.010.1) règlent, pour ce cas, les modalités

de l'information des autorités fédérales et des autres cantons. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700) prévoit par exemple expressément à l'art. 7, al. 3, que les cantons frontaliers collaborent avec les autorités étrangères limitrophes pour tout projet ayant des effets au-delà de la frontière.

En plus de leurs propres activités de coopération transfrontalière et interterritoriale, les cantons sont responsables, au travers de la législation cantonale sur les communes, de la définition des domaines et de l'étendue des compétences attribuées aux communes dans ce domaine. Le Protocole n° 3 ne comporte aucune modification de la répartition interne des compétences entre les niveaux institutionnels d'un Etat.

Bien que le droit et la pratique suisses permettent déjà la création d'un organisme de coopération transfrontalière et interterritoriale ayant les caractéristiques d'un GEC, l'adhésion de notre pays au Protocole n° 3 est opportune et souhaitable. D'abord, il s'agit de donner un signal politique en faveur des initiatives émanant du Conseil de l'Europe dans le développement de l'acquis juridique en la matière. Ensuite, l'adhésion de la Suisse s'impose pour garantir la sécurité juridique nécessaire à une collaboration profitable avec les partenaires étrangers des cantons, notamment dans les pays limitrophes de la Suisse, avec lesquels les relations sont particulièrement intenses et portent sur des projets concrets.

Dans la mesure où la coopération transfrontalière et la mise en œuvre du Protocole dans notre pays relèvent de la compétence cantonale, les cantons, par le biais de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), ont été formellement consultés par le DFAE (lettre du 24 février 2010) en vue de l'adhésion de la Suisse. Dans sa réponse du 31 mai 2010, la CdC a fait savoir que les dix-sept cantons qui ont pris position sont tous en faveur de l'adhésion de la Suisse.

1.3 Portée du Protocole

Par l'adhésion au Protocole n° 3, les Etats parties s'engagent à permettre la constitution d'organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale selon les règles qui y sont prévues, dans le respect des procédures prévues dans les différents pays. Les organismes créés sur la base du Protocole n° 3 prendront le nom de «Groupements eurorégionaux de coopération» (GEC).

Il appartiendra aux collectivités régionales et locales, en Suisse aux cantons et aux communes, de décider si elles souhaitent créer de tels groupements.

Le Protocole prévoit que les GEC auront la personnalité juridique selon le droit de l'Etat dans lequel les membres fondateurs auront décidé d'établir le siège du GEC. D'autres dispositions portent sur sa composition, les modalités de son établissement, les statuts dont le GEC devra se doter, ses missions et champs d'action, les formes de responsabilité, le contrôle administratif et juridictionnel de son action ainsi que sa durée.

Le recours au Protocole est nécessaire uniquement pour la création d'un GEC. Cela signifie que les collectivités et autorités territoriales, même celles relevant d'un Etat partie au Protocole n° 3, seront libres d'établir des organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale ayant recours à des formes autres que celles définies par le Protocole n° 3. Il va de soi que les organismes existants continueront à déployer leurs activités sur la base des statuts, conventions ou autres actes qui les ont constitués.

Les différents niveaux institutionnels dans les Etats à structure fédérale sont pris expressément en compte à l'art. 16, par. 2, du Protocole. L'art. 18 du Protocole affirme en outre que la terminologie utilisée a la même signification que celle de la Convention de Madrid et de ses protocoles additionnels.

Lorsque le Protocole utilise le terme «Etat», il vise tant le niveau fédéral que le niveau cantonal. De même, lorsqu'il est question des termes «législation nationale/droit national», il peut s'agir du droit tant fédéral que cantonal.

2 **Commentaire des différents articles**

Art. 1

Cet article prévoit qu'un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale peut être établi sous la forme d'un «Groupement eurorégional de coopération» (GEC) aux conditions définies dans le Protocole n° 3 (*par. 1*).

Le *par. 2* définit le but du GEC, qui est de promouvoir, soutenir et développer la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres. Ce paragraphe précise également que les futurs membres d'un GEC doivent disposer des compétences nécessaires de par la législation interne des Etats dont ils relèvent. En ce sens, le Protocole n° 3 ne confère pas aux collectivités régionales et locales des compétences supplémentaires par rapport à celles définies dans la législation interne; il ne les restreint bien évidemment pas non plus.

Art. 2

Cet article prévoit qu'un organisme de coopération transfrontalière établi sous la forme d'un GEC sera doté de la personnalité juridique. Il est prévu que le GEC, en ce qui concerne la personnalité et la capacité juridiques, soit régi par le droit de l'Etat dans lequel il a établi son siège (*par. 1 et 2*).

Le droit applicable devra être précisé dans l'accord instituant le GEC (*par. 3*). Les membres du GEC disposent de toute latitude dans le choix de la personne morale pour l'organisme de coopération qu'ils envisagent de créer.

Le principe de l'autonomie budgétaire d'un GEC est affirmé (*par. 4*). Cela signifie que ses membres sont tenus de mettre à la disposition du GEC les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions ainsi qu'à son fonctionnement.

L'article énumère enfin (*par. 5*), de manière non exhaustive, les autres capacités juridiques dont doit disposer un GEC (conclure des contrats, recruter du personnel, acquérir des biens mobiliers et immobiliers, ester en justice).

Art. 3

Cet article porte sur la composition d'un GEC. Sont tout d'abord mentionnées les collectivités ou autorités territoriales. Un organisme qui se constituerait en tant que GEC doit nécessairement inclure, en tant que membres, les pouvoirs publics au niveau régional ou local. Pour la Suisse, il s'agit des cantons et des communes. Les Etats peuvent également devenir membres d'un GEC (*par. 1, 2^e phrase*). Pour la

Suisse, cela signifie qu'à côté des autorités cantonales, les autorités fédérales pourront également faire partie d'un GEC.

D'autres établissements dotés de la personnalité morale et ayant pour but de satisfaire des besoins d'intérêt général (par exemple les chambres de commerce, les organisations de protection de l'environnement, les institutions de recherche ou les associations culturelles de part et d'autre d'une frontière nationale) peuvent devenir membres d'un GEC lorsqu'ils sont rattachés aux pouvoirs publics selon les conditions énoncées au *par. 1, 3^e phrase*. Par cette disposition, la création d'un GEC reste l'apanage des collectivités publiques. Les personnes physiques ne peuvent pas être membres d'un GEC (*par. 1, 4^e phrase*).

Le *par. 2* élargit la collaboration dans le cadre d'un GEC à un Etat non partie au Protocole n° 3 pourvu qu'un accord interétatique spécifique soit conclu dans ce but.

Le *par. 3* vise à ce que le contrôle d'un GEC reste dans les mains des collectivités publiques; pour ce faire, les collectivités ou autorités territoriales doivent détenir la majorité des voix au sein d'un GEC. Ce principe est repris à l'art. 8, par. 2, qui prescrit la dissolution du GEC si les collectivités ou autorités territoriales ne devaient plus représenter la majorité de ses membres.

Art. 4

L'article indique les modalités d'établissement d'un GEC. Un accord écrit de tous les membres fondateurs est requis (*par. 1*).

Le *par. 2* prescrit la production des documents attestant que les membres disposent des compétences nécessaires en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale. Cette disposition vise à garantir que les membres potentiels respectent toutes les procédures selon leur propre droit interne.

L'accord devra préciser le nom, le lieu du siège, la durée, l'objectif et les missions du GEC ainsi que son champ d'application géographique. Si la responsabilité des membres vis-à-vis de tiers est limitée, il faudra en faire mention dans l'appellation du GEC (*par. 3*; cf. à ce propos également l'art. 9, par. 4).

Une information préalable des autorités nationales, voire une autorisation préalable, est requise suivant les prescriptions du droit interne (*par. 4*). En Suisse, lorsque les partenaires d'un GEC sont des cantons, les relations de ces derniers avec l'étranger ainsi que la procédure d'information des autorités fédérales sont définies conformément aux articles précités de la législation sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Précisons qu'aucune autorisation n'est requise en Suisse pour la conclusion d'accords impliquant les autorités cantonales avec des autorités étrangères infraétatiques (cf. art. 56 Cst.).

Lorsqu'un pays prévoit une autorisation préalable pour la conclusion de l'accord instituant le GEC, le *par. 5* prévoit que le refus doit être motivé.

Aux termes du *par. 6*, les Etats peuvent déclarer renoncer au devoir interne d'autorisation ou d'information. De l'avis des autorités fédérales, la procédure de la LOGA a fait ses preuves, ce qui ne justifie pas de renoncer à l'information lors de la constitution d'un GEC ayant comme membres des autorités cantonales. Les autorités cantonales ne l'ont pas souhaité non plus. La Suisse ne fera dès lors pas de déclaration selon le *par. 6*. Pour ce qui est d'un GEC ayant comme membres des autorités communales, le droit cantonal est déterminant.

Le *par. 7* prévoit la publication de l'accord instituant le GEC dans les formes prévues dans chaque Etat. La disposition prévoit l'enregistrement ou la publication de l'accord tant dans l'Etat dans lequel le GEC aura décidé d'en fixer le siège que dans tous les Etats dont relèvent ses membres.

Le *par. 8* réitère la nécessité d'informer les autorités supérieures de la constitution officielle d'un GEC, concrètement de l'entrée en vigueur de l'accord constitutif.

L'accord portant création du GEC doit être conclu dans la ou les langues de l'Etat dans lequel le GEC a son siège et dans la ou les langues des membres (*par. 9*).

Art. 5

Aux termes de cet article, le GEC doit se doter de ses propres statuts, qui feront partie intégrante de l'accord l'instituant. L'énumération des points qui doivent figurer dans les statuts (*par. 3*) n'est pas exhaustive; il s'agit d'exigences minimales.

Art. 6

Tout amendement à l'accord et tout amendement substantiel aux statuts doivent être adoptés selon la même procédure que celle prévue pour l'établissement de l'accord et des statuts. Un amendement aux statuts sera considéré comme substantiel s'il entraîne un amendement de l'accord.

Art. 7

Les missions d'un GEC seront définies par les membres fondateurs. Elles doivent être compatibles avec les compétences dont disposent ceux-ci en vertu de l'ordre juridique interne des Etats dont ils relèvent. Lesdites missions doivent être énumérées dans l'accord ainsi que dans les statuts (*par. 1*).

Le *par. 2* prévoit que les décisions adoptées par le GEC seront mises en vigueur par celui-ci dans le territoire couvert par son action (*1^{re} phrase*). Aux termes de la deuxième phrase, les membres, notamment dans leur propre territoire, doivent faciliter la mise en œuvre des décisions du GEC selon leurs propres compétences.

Le *par. 3* fixe les limites de l'action d'un GEC: il est exclu qu'un GEC puisse, notamment, prendre des mesures susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes ou prélever des impôts.

Selon le *par. 4*, les membres d'un GEC ne peuvent pas attribuer au GEC une compétence donnée sans le consentement de l'autorité étatique supérieure lorsqu'il s'agit d'une compétence qui leur a été déléguée par cette autorité.

Art. 8

Le *par. 1* prévoit que l'accord et les statuts doivent indiquer si le GEC aura une durée déterminée ou indéterminée. Le choix incombe aux membres fondateurs.

Le *par. 2* prescrit la dissolution obligatoire si la durée vient à échéance ou si les collectivités ou autorités territoriales ne représentent plus la majorité des membres. Un GEC peut également être dissous sur décision prise à l'unanimité des membres.

Art. 9

Cet article règle la responsabilité du GEC et de ses organes pour tout acte entraînant des conséquences juridiques, y compris pour des actes intervenus en dehors de ses missions.

Le *par. 1* prévoit que le GEC assume ses dettes avec ses avoirs propres. En cas d'insuffisance de ceux-ci, une responsabilité conjointe des membres est prévue.

Les *par. 2 et 3* établissent la responsabilité du GEC envers ses membres ainsi que des organes statutaires du GEC envers ce dernier. Par l'expression «à la loi à laquelle il est soumis», il faut à la fois entendre le droit de l'Etat dans lequel le GEC a son siège, le droit interne des collectivités où le GEC exerce ses activités ainsi que l'accord fondateur du GEC, y compris ses statuts.

Aux termes du *par. 4*, la responsabilité des membres peut être limitée pour se conformer aux dispositions prévues par le droit interne d'un de ses membres. Si une telle limitation est prévue, elle doit être mentionnée dans les statuts.

Selon le *par. 5*, l'Etat sur le territoire duquel un GEC envisage d'établir son siège peut s'opposer à l'enregistrement de ce GEC ou à la publication de l'avis de sa constitution si un ou plusieurs des membres potentiels jouissent, de par le droit interne de l'Etat dont ils relèvent, d'une responsabilité limitée.

Art. 10

Les *par. 1 et 2* fixent les règles permettant de déterminer les tribunaux compétents pour statuer sur les litiges entre des membres d'un GEC ou entre un GEC et des tiers.

Le *par. 3* constitue la base pour conclure (facultativement) un accord d'arbitrage (*1^{re} phrase*). Un accord d'arbitrage s'impose pour les cas dans lesquels les parties tierces ne résideraient pas ou n'auraient pas leur siège sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe (*2^e phrase*).

Les *par. 4 et 5* sauvegardent les droits des tierces parties. Celles-ci conservent, vis-à-vis des collectivités ou autorités territoriales pour le compte desquelles le GEC exerce certaines tâches, tous les droits dont elles jouiraient si ces tâches n'avaient pas été confiées au GEC. En outre, les droits des personnes physiques et morales incluent le droit de saisir tous les organes et tribunaux compétents, y compris le droit d'avoir accès à des services dans leur propre langue et le droit d'accès à l'information.

Art. 11

Les décisions et les actes d'un GEC sont soumis aux mesures de surveillance et de contrôle prévues à l'égard des collectivités ou autorités territoriales qui en font partie par la législation ou la réglementation interne de la Partie siège du GEC (*par. 1*).

Dans ce but, le GEC est tenu de fournir aux autorités compétentes, y compris celles des autres Etats dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales membres du GEC, toutes les informations nécessaires à l'exercice de leur fonction de surveillance et de contrôle (*par. 2*).

En outre, les actes des collectivités ou autorités territoriales membres d'un GEC restent soumis à la surveillance et au contrôle administratif et juridictionnel prévu par le droit interne de l'Etat dont elles relèvent (*par. 3*).

Le *par. 4* dispose que les activités d'un GEC doivent se conformer aux dispositions relatives à l'ordre public, à la santé publique, à la moralité publique ainsi qu'à l'intérêt public des Etats dans lesquels il opère. L'autorité compétente peut interdire l'activité ou demander aux membres placés sous sa juridiction de se retirer du GEC.

Le *par. 5* prévoit la possibilité de dissolution par l'autorité compétente de la Partie contractante dans laquelle le groupement a son siège lorsque le GEC agit en dehors de ses missions.

Art. 12

L'article prévoit un audit financier de la part des autorités responsables de l'Etat du siège du GEC, selon la législation nationale applicable, sur sa gestion financière et le budget.

Le *par. 2* prévoit, en plus, que lesdits audits peuvent être effectués aussi par les autorités des autres Etats dans lesquels le GEC déploie des activités. Une telle intervention n'est possible qu'en se conformant aux conditions énoncées dans le Protocole.

Art. 13

Selon cet article, les Parties sont tenues de prendre les mesures législatives ou administratives nécessaires à l'application du Protocole (*par. 1*). Pour la Suisse, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, aucune mesure en ce sens ne s'impose.

En considération du fait que dans certains pays, tout spécialement ceux qui ont rejoint le Conseil de l'Europe au cours des vingt dernières années, l'application du Protocole peut nécessiter l'adoption d'une législation spécifique ou l'adaptation de la législation existante, une annexe au Protocole sera rédigée par la suite par les services du Conseil de l'Europe. Elle devra offrir un modèle de législation adéquat. La reprise de cette annexe sera facultative et sa valeur indicative (*par. 2 à 6*).

Art. 14

Le *par. 1* dispose que les Parties informent leurs collectivités ou autorités territoriales des mesures prises, le cas échéant, pour assurer la mise en œuvre du Protocole. Aux termes du *par. 2*, cette même information est adressée par les Parties au Secrétariat général du Conseil de l'Europe. Enfin, les Parties communiquent au Secrétariat général toutes les informations appropriées sur les GEC institués en application du présent Protocole (*par. 3*).

Art. 15

D'après cet article, l'applicabilité des accords déjà en vigueur et la conclusion d'autres accords entre les Parties ne sont pas affectées.

Ainsi, les accords conclus par la Suisse avec les pays limitrophes dans le domaine de la coopération transfrontalière gardent leur validité. Il s'agit de l'échange de lettres du 12 juillet 1973 entre la Suisse et la France portant création de la Commission

mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre le canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, de l'accord du 23 janvier 1996 entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura – étendu par la suite aux cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et de Berne –, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (accord de Karlsruhe), de l'accord du 21 septembre 2000 entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur (cet accord a remplacé l'accord du 22 octobre 1975 concernant le même espace transfrontalier) et de l'accord du 12 octobre 2001 entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Berne, de Vaud, de Neuchâtel et du Jura, et le Gouvernement de la République française relatif à la création de la Conférence TransJurassienne. A mentionner enfin, l'accord cadre du 24 février 1993 entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS 0.131.245.4).

Art. 16

Les Etats peuvent restreindre le champ d'application du Protocole, en excluant certaines collectivités et autorités territoriales ou personnes morales (*par. 1*).

Les cantons n'ont pas déposé de demande en ce sens, et la Suisse n'a pas l'intention de faire une telle déclaration.

Le *par. 2* est commenté plus haut au ch. 1.3 (Portée du Protocole) du présent message.

Art. 17

Le Protocole ne prévoit pas la possibilité de formuler des réserves.

Art. 18

Comme cela a déjà été mis en exergue plus haut au ch. 1.3 (Portée du Protocole), cet article affirme que les termes et les définitions du présent Protocole ont le même sens et désignent les mêmes objets que dans la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ainsi que dans le Protocole additionnel et le Protocole n° 2.

Art. 19 à 22

Il s'agit des dispositions finales à caractère formel sur la signature et l'entrée en vigueur, l'adhésion, la dénonciation et les notifications éventuelles.

L'adhésion au Protocole n° 3 n'est possible que pour les Etats parties à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (*art. 19*).

Même en cas de dénonciation par une Partie du présent Protocole, la personnalité et la capacité juridiques des GEC constitués avant la dénonciation ne sont pas affectées

(art. 21, par. 2). Cette disposition vise à protéger les intérêts des tiers qui seraient entrés en relation contractuelle avec un GEC.

3 Conséquences sur les finances et sur le personnel de la Confédération

L'adhésion de la Suisse au Protocole n'aura de conséquences ni sur les finances ni sur le personnel de la Confédération.

4 Programme de la législation

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011 (FF 2008 639) ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur ledit programme (FF 2008 7745). Il s'inscrit toutefois dans le rôle actif de la Suisse au sein du Conseil de l'Europe dans la promotion de la coopération transfrontalière et pour le développement du cadre juridique dans ce domaine.

5 Relation avec le droit européen

Le droit européen prévoit la création de groupements eurorégionaux de coopération territoriale (GECT) sur la base du Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006. Il s'agit d'un instrument de politique régionale de l'Union européenne (UE) qui vise à favoriser la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, selon la terminologie utilisée par les instances de Bruxelles.

Des GECT avec des partenaires suisses peuvent certes être constitués. Toutefois, puisqu'un GECT peut être constitué uniquement lorsque sont impliqués des partenaires d'au moins deux Etats appartenant à l'UE, le Règlement CE ne représente pas une solution substitutive au Protocole n° 3 du Conseil de l'Europe. En effet, si un GECT peut être un instrument adéquat dans l'espace trinational de Bâle (Suisse, France, Allemagne) ou dans la région trinationale de l'Espace Mont-Blanc entre la Suisse, l'Italie et la France, il ne peut pas être utilisé dans la plupart des espaces frontaliers suisses, ceux-ci étant binationaux. Le Protocole n° 3 sur la constitution des GEC est ainsi en mesure de faciliter la coopération transfrontalière dans toutes les régions de la Suisse.

Le Protocole n° 3 a été élaboré en tenant compte de la réglementation de l'UE. A noter que, comme pour le Protocole n° 3 en ce qui concerne la création d'un GEC, le recours à un GECT sur la base du Règlement CE reste facultatif.

6 Constitutionnalité

6.1 Approbation

La compétence de la Confédération pour l'adhésion au présent Protocole découle de l'art. 54, al. 1, Cst., aux termes duquel les affaires étrangères relèvent de la compé-

tence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale pour l'approbation des traités internationaux se fonde sur l'art. 166, al. 2, Cst.

6.2 Référendum

D'après l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Le Protocole n° 3 peut être dénoncé (art. 21), il ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale, et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales.

Reste à examiner si le Protocole n° 3 contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. Par dispositions fixant des règles de droit, il faut entendre, selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10) les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sera qualifiée d'importante, à la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., la disposition dont l'objet aurait valeur de disposition fondamentale en droit interne. Plusieurs dispositions du Protocole, en particulier celles concernant l'établissement d'un groupement, les membres, le contenu des statuts ou la responsabilité, fixent des règles de droit et doivent être considérées comme importantes. L'arrêté fédéral d'approbation du Protocole n° 3 est ainsi sujet au référendum facultatif prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.