



Doc. 11936

04 juin 2009

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

Demande d'avis

Comité des Ministres



Lettre de la Présidente des Délégués des Ministres au Président de l'Assemblée du 27 mai 2009

Monsieur le Président,

A la 1058^e réunion des Délégués des Ministres (27 mai 2009, points 2.3 b et c), le Comité des Ministres a décidé d'inviter l'Assemblée parlementaire à donner un avis sur le projet de protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (document CM(2009)76)¹, et sur le projet de Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des communautés ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (document CM(2009)77) lors de sa prochaine partie de session de juin 2009, dans le cadre de la procédure d'urgence prévue à l'article 50 de son Règlement.

Le recours à cette procédure d'urgence est demandé pour que les projets de protocole soient ouverts à la signature à l'occasion de la 16^e session de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009).

Vous trouverez en annexe une copie des deux projets de protocole.

Je suis persuadée qu'un avis préliminaire de l'Assemblée sera très utile au Comité des Ministres pour établir la version définitive de ces textes.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

(signé) Meta BOLE, Présidente des Délégués des Ministres

M. Lluís Maria de Puig, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Strasbourg

1. Voir [Doc. 11935](#).

Projet de Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC)²

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106),

Désireux de faciliter la coopération des collectivités ou autorités territoriales relevant d'Etats distincts, dans le respect des structures politiques et administratives des Etats, et de leurs engagements internationaux;

Décidés à compléter à cet effet le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales et par ses protocoles du 9 novembre 1995 (STE n° 159) et du 5 mai 1998 (STE n° 169);

Considérant la Déclaration de Varsovie du Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16 et 17 mai 2005) et le Plan d'action adopté lors du Sommet, qui prévoit le «développement de la coopération transfrontalière, en tant que de besoin»;

Conscients de la différence existant entre les Etats en matière d'organisation politique et administrative des collectivités et autorités territoriales;

Désireux de prévenir les difficultés auxquelles pourrait donner lieu la diversité de ces législations nationales dans le domaine de la coopération transfrontalière ou interterritoriale;

Souhaitant répondre aux besoins des Etats membres qui sont résolus à mieux harmoniser leurs législations nationales;

Conscients que, pour un certain nombre d'Etats membres, il est possible qu'une législation-cadre soit suffisante, compte tenu, en particulier, de l'état actuel de leur législation nationale, qui intègre les dispositions pertinentes du droit communautaire adoptées par les institutions compétentes de l'Union européenne,

Sont convenus de ce qui suit:

Partie I

Article 1 – Groupements eurorégionaux de coopération (GEC)

1. Un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale entre des collectivités ou autorités territoriales et d'autres organes mentionnés à l'article 3, paragraphe 1 peut être établi sous la forme d'un «Groupement eurorégional de coopération» (GEC), sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, Parties au présent Protocole, aux conditions de celui-ci.

2. Le but du GEC est de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés.

Article 2 – Personnalité juridique, capacité juridique et droit applicable

1. Le GEC est doté de la personnalité juridique. Il est régi par le droit de la Partie, Etat membre du Conseil de l'Europe, dans lequel il a son siège.

2. Le GEC possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale de l'Etat dans lequel il est établi.

3. Le droit applicable à la personne morale choisie pour le GEC par les membres est précisé dans l'accord instituant le GEC, sans préjudice des dispositions du présent Protocole ou de toute autre disposition particulière adoptée par les Parties conformément à l'article 13.

4. Le GEC a le droit d'avoir son propre budget et le pouvoir de l'administrer.

5. Le GEC peut conclure des contrats, recruter du personnel, acquérir des biens mobiliers et immobiliers, et ester en justice.

2. Voir le document CM(2009)77 du Comité des Ministres (5 mai 2009). Ce document a été déclassifié lors de la 1058^e réunion des Délégués des Ministres (27 mai 2009).

Article 3 – Composition

1. Le GEC se compose de collectivités ou autorités territoriales des Parties. Il peut aussi comprendre les Etats membres du Conseil de l'Europe dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales concernées.

Peut aussi être membre d'un GEC tout établissement doté de la personnalité morale créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et dont:

- soit l'activité est financée en majorité par l'Etat, des collectivités ou autorités territoriales, ou de tels établissements
- soit la gestion est contrôlée par ces derniers,
- soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'Etat, des collectivités ou autorités territoriales, ou de tels établissements.

Les personnes physiques ne peuvent pas être membre d'un GEC.

2. Les collectivités ou autorités territoriales d'un Etat non partie au présent Protocole, qui a une frontière commune avec une Partie qui est ou qui deviendra l'Etat de siège du GEC, peuvent participer à l'établissement d'un GEC ou devenir membres de ce dernier si un accord entre ces deux Etats le permet, sans préjudice des dispositions du présent Protocole.

3. Les collectivités ou autorités territoriales des Parties détiennent la majorité des voix au sein du GEC.

Article 4 – Etablissement d'un GEC

1. Le GEC est institué par un accord écrit entre ses membres fondateurs.

2. Les membres potentiels sont tenus de produire tous les documents nécessaires attestant que les procédures ou formalités obligatoires en vertu de la législation nationale qui leur est applicable ont été respectées. Ces documents seront annexés à l'accord.

3. Cet accord précisera – outre la liste des membres – le nom et le lieu du siège, la durée, l'objectif et les missions du GEC, ainsi que son champ d'application géographique. Le nom d'un GEC dont les membres ont une responsabilité limitée comprendra le mot «limité».

4. Avant de conclure un accord portant création d'un GEC ou d'adhérer à un tel groupement, les collectivités ou autorités territoriales informent ou avisent leurs autorités nationales de leur intention, ou obtiennent leur autorisation, le cas échéant.

5. Cette autorisation peut être refusée lorsque la participation au GEC viole le présent Protocole ou des dispositions du droit national, y compris en ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités des membres potentiels, ou lorsque cette participation ne se justifie ni au titre de l'intérêt général ni au nom de l'ordre public de la Partie concernée. Dans ce cas, la Partie motive les raisons de son refus.

6. Chaque Etat peut, dans une déclaration déposée au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, renoncer à l'obligation relative à l'information, à la notification ou à l'autorisation prévue par le paragraphe 4, de manière générale ou pour certaines catégories de collectivités ou autorités territoriales, ou pour certains types de coopération.

7. Cet accord est enregistré ou publié dans l'Etat où le GEC a son siège ainsi que dans tous les Etats dont relèvent ses membres, conformément aux législations nationales applicables.

8. Les collectivités ou autorités territoriales membres du GEC informent leurs autorités nationales de la constitution officielle du GEC.

9. L'accord est rédigé dans la(les) langue(s) de l'Etat où le GEC a son siège et dans les langues des membres, toutes les versions faisant également foi.

Article 5 – Statuts

1. Les statuts du GEC font partie intégrante de l'accord l'instituant.

2. Les statuts sont rédigés dans la(les) langue(s) de l'Etat dans lequel le GEC a son siège et dans la(les) langue(s) des membres, toutes les versions faisant également foi. Ils peuvent indiquer la ou les langues à considérer comme la(les) langue(s) de travail.

3. Outre les mentions obligatoires de l'accord, les statuts contiennent des règles relatives à la composition du GEC, au retrait des membres et à la dissolution du GEC, avec les conséquences juridiques que cela comporte, ainsi qu'à son fonctionnement, à ses organes et à leurs compétences, au personnel, aux budgets et aux finances, à la responsabilité, à l'obligation de rendre compte et à la transparence, sans préjudice des dispositions du présent Protocole et en conformité avec le droit applicable.

Article 6 – Amendements à l'accord et aux statuts

Tout amendement à l'accord mentionné à l'article 4 et tout amendement substantiel aux statuts mentionnés à l'article 5 seront adoptés selon la même procédure et la même forme prévues par ces articles respectivement. Les amendements substantiels aux statuts sont ceux qui impliquent, directement ou indirectement, une modification de l'accord. La majorité requise pour l'adoption de tout amendement de ce type sera fixée dans les statuts.

Article 7 – Missions et champ d'action

1. Le GEC remplit les missions que ses membres lui confient. Ces missions doivent être compatibles avec les compétences dévolues aux membres en vertu de leur législation nationale respective et doivent être énumérées dans l'accord et dans les statuts.

2. Le GEC adopte des décisions et veille à leur mise en œuvre à l'égard des personnes physiques et des personnes morales sous la juridiction des Etats dont ses membres relèvent, et dans leur intérêt. Les membres adoptent ou facilitent toutes les mesures nécessaires relevant de leurs compétences en vue de garantir la mise en œuvre des décisions du GEC.

3. La mission confiée à un GEC ne concerne pas l'exercice de pouvoirs réglementaires. Le GEC ne peut avoir compétence pour prendre des mesures susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes ou pour décider de prélèvements de nature fiscale.

4. Le GEC ne peut pas exercer les compétences des collectivités ou autorités territoriales en tant qu'agents de l'Etat dont elles relèvent, sauf lorsqu'il y est dûment autorisé par ce dernier. Il peut exercer les compétences que les Etats membres du GEC lui ont confiées.

Article 8 – Durée

1. Le GEC est créé pour une durée déterminée ou indéterminée, qui sera précisée dans l'accord et les statuts.

2. Le GEC est dissous *ipso facto* lorsque la durée pour laquelle il a été créé vient à expiration ou si les collectivités ou autorités territoriales ne représentent plus la majorité des membres. Il peut également être dissous sur décision prise à l'unanimité de ses membres.

Article 9 – Responsabilités

1. Le GEC – ou, lorsque ses avoirs sont insuffisants, ses membres pris conjointement – est responsable de ses actes vis-à-vis des tiers, y compris de ses dettes, de quelque nature qu'elles soient, même si ces actes ne relèvent pas de ses missions.

2. Le GEC est responsable envers ses membres de toute infraction à la loi à laquelle il est soumis.

3. Les organes du GEC sont responsables vis-à-vis du GEC de toute infraction à la loi commise dans l'exercice de leurs fonctions.

4. Si la responsabilité d'un membre du GEC est limitée en raison du droit national auquel il est soumis, les autres membres sont également fondés à limiter leur responsabilité dans les statuts.

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 son avis de constitution si un ou plusieurs des membres potentiels jouissent d'une responsabilité limitée.

Article 10 – Règlement des litiges

1. En cas de litige entre le GEC et ses membres, les tribunaux compétents sont ceux de l'Etat où le GEC a son siège.

2. En cas de litige entre le GEC et une tierce partie, les tribunaux compétents sont ceux de l'Etat dans lequel réside effectivement la tierce partie ou, dans le cas d'une personne morale, ceux de l'Etat dans lequel est situé l'un des établissements où elle exerce ses activités, sous réserve que ces Etats soient membres du Conseil de l'Europe.

3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 2, un GEC, les collectivités ou autorités territoriales, les autres personnes morales de droit public ou privé concernées et les tierces parties peuvent conclure un accord d'arbitrage. Lorsqu'une tierce partie ne réside pas ou n'a pas son siège sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, le GEC est tenu de conclure un accord d'arbitrage portant sur l'ensemble des activités qu'il exerce avec ladite partie.

4. Les tierces parties 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'étaient pas remplies par le GEC.

5. Dans tous les cas, 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.

Article 11 – Surveillance et contrôle administratif et juridictionnel

1. Les décisions et actes du GEC sont soumis à une surveillance et à un contrôle administratifs et juridictionnels de légalité, identiques à ceux qui s'appliquent aux décisions et actes des collectivités ou autorités territoriales dans l'Etat où le GEC a son siège.

2. Le GEC est tenu de donner suite aux demandes d'information émanant des autorités des Etats auxquels les collectivités ou autorités territoriales appartiennent. Les autorités de contrôle des Parties s'efforcent d'établir les moyens appropriés de coordination et d'information.

3. Les décisions et actes des collectivités ou autorités territoriales et d'autres établissements de droit public et privé sont soumis à la surveillance et au contrôle administratif et juridictionnel de légalité qui s'appliquent aux actes des collectivités ou autorités territoriales et des autres établissements de droit public dans les formes prévues dans les Etats dont relèvent lesdites autorités.

4. Lorsqu'un GEC exerce une activité contrevenant aux dispositions relatives à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé publique ou à la moralité publique des Etats auxquels ses membres appartiennent, ou une activité contraire à l'intérêt public desdits Etats, l'autorité ou l'organe compétent de ces Etats peut interdire cette activité sur son territoire ou exiger que les membres qui relèvent de sa juridiction se retirent du GEC, à moins que ce dernier ne mette fin à l'activité en question. De telles interdictions ne doivent pas constituer un moyen de restreindre de façon arbitraire ou déguisée la coopération entre les membres. Une autorité judiciaire peut réexaminer la décision de l'autorité ou de l'organe compétent.

5. Nonobstant les règles sur la dissolution du GEC prévues par le présent Protocole et les statuts, sur demande d'une autorité compétente ayant un intérêt légitime, la juridiction ou l'autorité compétente de la Partie où le GEC a son siège peut ordonner sa dissolution, lorsqu'elle constate que le GEC agit en dehors des missions qui lui ont été confiées. La juridiction ou l'autorité compétente peut accorder un délai au GEC pour rectifier la situation. Si le GEC échoue dans le délai imparti, la dissolution peut être prononcée.

Article 12 – Audit financier

1. La gestion et l'exécution budgétaire du GEC font l'objet d'un audit financier, conformément à la législation nationale de la Partie où il a son siège. Cet Etat informe sans délai les autres Etats dont relèvent des collectivités ou autorités territoriales membres du GEC des résultats de l'audit et des mesures prises à propos du GEC.

2. Tout autre Etat impliqué, soit par la participation directe à un GEC, soit par la participation de ses collectivités ou autorités territoriales ou autres personnes morales mentionnées à l'article 3, paragraphe 1, peut, sur son territoire uniquement et conformément au droit national applicable, conduire un audit financier du GEC. Le GEC et l'Etat (les Etats) dont relèvent les membres en sont préalablement informés.

Partie II

Article 13 – Mise en œuvre du Protocole

1. Les Parties prennent les mesures législatives, administratives ou autres nécessaires pour garantir la mise en œuvre des dispositions de la partie I.
2. Pour faciliter la mise en œuvre du présent Protocole, une annexe contenant des dispositions plus détaillées, mais facultatives pour l'établissement et le fonctionnement des GEC, sera établie. Les Parties désireuses d'introduire dans leur législation nationale tout ou partie des dispositions de l'annexe pourront le faire en suivant les procédures législatives et constitutionnelles appropriées.
3. Les dispositions de l'annexe peuvent être reproduites en l'état ou adaptées pour répondre aux besoins des Parties concernées.
4. Les Parties peuvent déclarer que les dispositions de l'annexe, une fois introduites dans leur ordre juridique interne, constituent les dispositions de mise en œuvre auxquelles il est fait référence au paragraphe 1.
5. Les dispositions de l'annexe ne constituent pas une interprétation authentique des dispositions de la partie I.
6. Les dispositions de l'annexe seront établies par le Conseil de l'Europe et jointes au présent Protocole dès leur approbation par le Comité des Ministres.

Article 14 – Information

1. Les Parties informent leurs collectivités ou autorités territoriales des mesures prises pour assurer la mise en œuvre du présent Protocole.
2. Les Parties notifient au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les mesures prises pour assurer la mise en œuvre du présent Protocole.
3. Les Parties communiqueront au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toutes les informations appropriées sur les GEC institués en application du présent Protocole.

Article 15 – Applicabilité d'autres traités

Le présent Protocole n'affecte ni l'applicabilité des traités existant entre les Parties dans le domaine de la coopération transfrontalière ou interterritoriale, ni la possibilité pour les Parties qui le souhaitent de conclure de nouveaux traités sur la question.

Article 16 – Champ d'application

1. Chaque Etat désigne, dans une déclaration déposée auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, au moment de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion, les catégories de collectivités ou autorités territoriales, et de personnes morales mentionnées à l'article 3, paragraphe 1, qu'il envisage d'exclure du champ du présent Protocole.
2. Aux fins de l'application du présent Protocole, les collectivités ou autorités publiques autonomes investies d'un pouvoir législatif propre en vertu de la législation nationale de la Partie dont elles relèvent sont considérées comme des «collectivités ou autorités territoriales», sans préjudice des dispositions du paragraphe 1.
3. Toute déclaration faite en vertu du paragraphe 1 pourra être modifiée au moyen d'une notification adressée au Secrétaire Général. Cette notification prendra effet à la date de sa réception.

Article 17 – Réserves

Aucune réserve au présent Protocole n'est autorisée.

Article 18 – Termes et définitions

Les termes et définitions utilisés dans le présent Protocole ont le même sens et le même objet 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 à celle-ci.

Partie III

Article 19 – Signature et entrée en vigueur du Protocole

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Il sera soumis à ratification, acceptation et approbation. Un Etat signataire ne peut ratifier, accepter ou approuver le présent Protocole sans avoir antérieurement ou simultanément ratifié, accepté ou approuvé la Convention-cadre. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt du quatrième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

3. Pour tout Etat signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, ce dernier entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 20 – Adhésion

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

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

Article 21 – Dénonciation

1. Toute Partie peut dénoncer à tout moment le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

2. Si le présent Protocole est dénoncé, la personnalité et la capacité juridiques des GEC constitués avant dénonciation n'en sont pas affectées.

Article 22 – Notifications

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

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation, ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à son article 19, paragraphe 2;
- d. toute législation interne de mise en œuvre des dispositions du présent Protocole en application de l'article 13, paragraphe 1;
- e. l'adoption de l'annexe ou de parties de celle-ci par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;
- f. toute déclaration reçue en application des dispositions de l'article 4, paragraphe 6, de l'article 16, paragraphes 1 et 3, et de l'article 13, paragraphe 4, ou toute notification de modification de cette déclaration;
- g. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

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

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

Annexe – Projet de rapport explicatif

Le Troisième Protocole a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Il a été ouvert à la signature des Etats parties à la Charte européenne de l'autonomie locale le 2009.

Le texte du rapport explicatif établi sur la base des discussions dudit comité et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte du Troisième Protocole, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Considérations générales

Le développement de la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales est depuis toujours une priorité pour le Conseil de l'Europe. L'Organisation a ainsi contribué de façon significative à la définition du socle juridique de cette coopération avec sa Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales (Convention de Madrid) de 1980, qui sera suivie de deux protocoles adoptés respectivement les 9 novembre 1995 et 5 mai 1998.

Ces trois instruments juridiques majeurs ont été complétés par plusieurs recommandations adoptées par le Comité des Ministres, et notamment la Recommandation Rec(2005)2 relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales.

Dans toute l'Europe, de nombreux développements sont intervenus depuis les années 80 concernant l'établissement de groupements de collectivités ou d'autorités territoriales – qui se désignent eux-mêmes souvent sous la dénomination d' «eurorégions» – dont l'objectif est de promouvoir entre leurs partenaires l'information mutuelle, la coordination des activités et les actions directes, selon les moyens et les circonstances. Avec la multiplication des «eurorégions» dans la plupart des Etats européens, si ce n'est tous, et à travers les nombreuses frontières de l'Europe, affluent les demandes d'harmonisation des règles qui leur sont applicables. En effet, le fondement juridique de ces groupements varie grandement d'un Etat à l'autre; par ailleurs, ils ne jouissent d'aucune reconnaissance au niveau européen.

Les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, réunis à Budapest les 24 et 25 février 2005, ont reconnu «la nécessité d'établir un cadre juridique clair et efficace pour la coopération institutionnalisée des collectivités ou autorités territoriales («eurorégions»)» [Agenda pour une bonne gouvernance locale et régionale, «Agenda de Budapest»]. Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, ont convenu de «développer encore la coopération transfrontalière, en tant que de besoin, et les normes relatives à la démocratie et à la bonne gouvernance, y compris le bon fonctionnement de nos fonctions publiques». A leur session suivante (Valencia, 15-16 octobre 2007), les ministres européens ont réaffirmé leur objectif d'établir un cadre juridique clair et efficace pour la coopération institutionnalisée et convenu de poursuivre les travaux entamés par le Conseil de l'Europe sur un «projet de protocole à la Convention-cadre de Madrid sur les groupements de coopération eurorégionaux».

Les travaux sur un projet de troisième protocole ont démarré en 2004 au sein du Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT), sous l'autorité du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Initialement, l'objectif visé était de rédiger une convention instaurant une «législation uniforme» sur le statut juridique des organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale. Lorsque la Commission européenne a entrepris d'élaborer un règlement sur le statut juridique des organes de coopération transfrontalière (proposition de la Commission du 14 juillet 2004, qui deviendra le Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)), les travaux du Conseil de l'Europe se sont réorientés sur la rédaction d'un troisième protocole à la Convention-cadre de Madrid, qui fournirait les clauses essentielles relatives à l'établissement et au fonctionnement d'organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale, tout en étant pleinement compatible avec le Règlement de l'UE.

Ces travaux ont été conduits au sein du Comité LR-CT et du Comité qui a repris son mandat, le LR-IC (Comité d'experts sur les institutions et la coopération des collectivités locales et régionales). Le Comité européen sur la démocratie locale et régionale a approuvé le projet de troisième protocole le 24 avril 2009. Le Comité des Ministres a adopté le texte du protocole le... 2009 et convenu de l'ouvrir à la signature et à la ratification à l'occasion de la 16e session de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, réunie à Utrecht (Pays-Bas) les 16 et 17 novembre 2009.

Le troisième protocole

Si la Convention de Madrid et son protocole additionnel ont ouvert la voie à l'établissement de formes fructueuses de dialogue et de coopération entre les collectivités ou autorités territoriales séparées par une ou plusieurs frontières, des difficultés significatives empêchent une coopération structurée entre ces mêmes entités. La coopération transfrontalière entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, interétatique ou au niveau des collectivités ou autorités, est toujours entravée par divers facteurs en relation notamment avec une grande diversité aux plans des systèmes politiques, des fonctions et des pouvoirs des collectivités ou autorités territoriales, des traditions juridiques, mais aussi des langues.

La solution simple offerte par le protocole additionnel consiste à permettre l'établissement d'organismes de coopération transfrontalière avec ou sans personnalité juridique; lorsque l'organisme a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de l'Etat dans lequel il a son siège (article 4, paragraphe 1). Dans ces conditions, la forme et la capacité de la personnalité juridique de l'organisme en question peuvent varier considérablement selon la loi applicable dans l'Etat où il a son siège.

Le troisième protocole apporte une solution à cette diversité de situations en fournissant un «noyau dur» de règles sur l'établissement, les membres, les opérations et les responsabilités des groupements, permettant ainsi que la création de GEC, tout en étant assujettie au droit de l'Etat qui en accueillera le siège, repose sur un ensemble commun «harmonisé» de règles applicables.

Cette approche ne peut être que le gage d'une plus grande sécurité juridique des entités créant les GEC et des Parties établissant un lien juridique avec ceux-ci.

Les organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale existants n'ont pas l'obligation de transformer leurs structures pour en faire de «nouveaux» GEC. Les organismes en place peuvent continuer à fonctionner en vertu des dispositions en vigueur.

Les collectivités ou autorités territoriales et les autres entités concernées peuvent aussi avoir recours aux clauses du Règlement (CE) 1082/2006 pour établir un Groupement européen de coopération territoriale. Les deux organismes ne s'excluent pas mutuellement. Néanmoins, les partenaires potentiels détermineront, à la lumière des objectifs de leur coopération et des moyens dont ils disposent, lequel des deux instruments correspond au plus près à leurs attentes et visées.

Pour que les conditions fondamentales du protocole soient pleinement réalisées, les Parties devront peut-être ajuster ou revoir leurs législations ou dispositions de mise en œuvre, voire adopter les instruments nécessaires. Pour les aider dans cette démarche, le troisième protocole – à l'image de la Convention-cadre de Madrid – prévoit la définition d'un modèle de législation que les Parties, mais aussi tout Etat membre désireux de devenir Partie au protocole, pourront adopter ou reformuler conformément à leurs traditions juridiques. Ces clauses seront établies par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et annexées au troisième protocole sous réserve d'approbation par le Comité des Ministres.

En conclusion, le troisième protocole constitue un pas supplémentaire vers la simplification des procédures permettant l'établissement d'organismes de coopération transfrontalière efficaces. L'expérience dira si les dispositions de ce protocole répondent aux besoins des autorités ou collectivités territoriales.

Article 1

Cet article est rédigé en termes généraux de manière à permettre une souplesse maximale dans la coopération, tout en la limitant sur deux points importants. Tout d'abord, il précise d'emblée que le présent protocole ne crée pas de nouveaux domaines de compétence. Les collectivités locales et régionales conservent leurs domaines de compétences propres, tels que définis par les dispositions constitutionnelles et législatives des Etats membres; par conséquent, la coopération se limite à ces seuls domaines de compétence. En deuxième lieu, la coopération nécessitant, sur le plan juridique, aussi la capacité de conclure des accords, cette restriction garantit également que le présent protocole ne confère aux collectivités ou autorités locales ou régionales aucune capacité contractuelle supplémentaire.

Le GEC est obligatoirement établi sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, qui est en même temps Partie au présent Protocole. Sa composition comprend ainsi les entités appartenant aux Parties, sous réserve de la disposition de l'Article 3, paragraphe 2.

L'expression «législation nationale» utilisée dans le texte de l'instrument et dans les commentaires y afférents correspond à la terminologie utilisée dans le Protocole additionnel et dans le Protocole n° 2. La législation nationale est constituée de l'intégralité des dispositions constitutionnelles et législatives de l'Etat concerné,

c'est-à-dire non seulement des textes législatifs adoptés par les autorités nationales, régionales ou locales (ainsi que les dispositions exécutives: règlements, arrêtés), mais aussi du droit communautaire européen si l'Etat concerné est membre de l'Union européenne. De plus, il est indiqué clairement d'entrée de jeu qu'aucun GEC ne peut être constitué en dehors d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, Partie au présent Protocole.

L'appellation «Groupements eurorégionaux de coopération» (GEC) tente de refléter le fait que la participation à la coopération transfrontalière et interrégionale par les collectivités et autorités locales et régionales établies sur une base territoriale et d'autres établissements de droit public ou privé, tels que définis plus précisément à l'article 3, se fait dans le but de créer des réseaux eurorégionaux durables, mais non de nouvelles entités territoriales.

Article 2

Dans un souci de sécurité juridique et de simplicité, le paragraphe 1 dispose que le GEC est obligatoirement doté de la personnalité juridique, ce qui n'est pas le cas de la disposition correspondante du Protocole additionnel (article 3). Deuxièmement, le droit applicable à l'accord instituant le GEC et à ses activités est le droit interne de l'Etat dans lequel il a son siège. Il y a toutefois un certain nombre de situations dans lesquelles le droit d'autres Etats est également applicable, comme il ressort, par exemple, de l'article 1, paragraphe 2; de l'article 7, paragraphes 1, 2 et 4 (relatifs aux restrictions); de l'article 4, paragraphes 7 et 9; de l'article 9, paragraphes 2 et 3 (relatifs aux responsabilités); de l'article 10, paragraphe 2 (relatif au règlement des litiges); de l'article 11, paragraphe 3 (relatif au contrôle administratif et juridictionnel de légalité); de l'article 12, paragraphe 2 (relatif à l'audit); et de la Partie II, qui comporte les clauses relatives à la mise en œuvre du Protocole.

Le paragraphe 2 prévoit que le GEC dispose de la capacité juridique la plus large accordée aux personnes morales dans les Etats membres où il est établi. Les membres peuvent avoir la capacité juridique des personnes morales mentionnées à l'article 3, paragraphe 1. Cette capacité juridique est choisie par les membres lors de l'établissement du GEC.

Le paragraphe 3 indique clairement qu'il appartient aux membres du GEC de choisir la catégorie de personne morale qui répond à leurs besoins, en fonction des possibilités offertes par le droit de l'Etat dans lequel le GEC a son siège.

Le paragraphe 4 établit le principe de l'autonomie budgétaire et le paragraphe 5 énumère de manière non exhaustive les autres capacités juridiques qui sont nécessaires au fonctionnement convenable de tout organe doté de la personnalité juridique, évitant ainsi d'exclure les possibilités qui peuvent découler de l'Annexe.

Article 3

Le paragraphe 1 énumère les catégories de membres potentiels d'un GEC. Les GEC sont créés en premier lieu par et pour les collectivités ou autorités territoriales des Parties. Cependant, cette disposition inclut aussi les Etats membres proprement dits si l'une au moins de leurs collectivités ou autorités territoriales est aussi membre.

Les autres personnes morales qui peuvent être membres et figurant sous le paragraphe 1 comprennent les entités créées spécifiquement pour satisfaire un but d'intérêt général, autre qu'industriel et commercial, à condition que: soit leur activité soit financée en majorité par l'Etat, une collectivité ou autorité territoriale, ou un tel établissement, soit la gestion soit contrôlée par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance soit composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'Etat, une collectivité ou autorité territoriale, ou un tel établissement.

Le paragraphe 2 doit être compris comme une «clause d'ouverture» selon laquelle les collectivités ou autorités territoriales d'un Etat non Partie au présent protocole peuvent participer à l'établissement d'un GEC ou devenir membres de celui-ci.

Ceci n'est possible que si les collectivités ou autorités territoriales relèvent d'un Etat non partie qui a une frontière commune avec un Etat partie qui est ou sera l'Etat de siège du GEC et ces deux Etats signent un accord à cet effet.

Cet accord ne pourra que rendre l'adhésion de ces nouveaux membres envisageable.

La phrase "sans préjudice des dispositions du présent protocole" garantit que l'accord conclu entre l'Etat non partie et l'Etat du siège du GEC respecte et sauvegarde les dispositions du troisième protocole, et par conséquent, les (éventuels) autres Etats dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales membres du GEC.

S'agissant du paragraphe 3, il faut prendre en considération le fait que les instruments juridiques du Conseil de l'Europe voient la coopération territoriale et fonctionnelle comme l'objectif principal des collectivités ou autorités territoriales puisque les missions qu'elles remplissent ont pour but de répondre à l'intérêt général de leurs populations. Cependant, d'autres personnes morales poursuivant un but d'intérêt général peuvent être membres. Pour éviter que ces organisations mues par des intérêts particuliers prennent le pas sur les collectivités ou autorités territoriales dans les processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions au sein des GEC concernés, le paragraphe 3 indique clairement que les collectivités ou autorités territoriales des Parties détiennent la majorité des voix du GEC et en conservent donc le contrôle.

Article 4

En vertu du paragraphe 1, un GEC doit résulter d'un accord écrit de ses membres fondateurs, ce qui suppose leur unanimité.

Le paragraphe 2 a pour but de garantir que les membres potentiels respectent toutes les procédures et obligations que leur impose leur droit national, assurant ainsi qu'ils sont pleinement autorisés à participer au GEC.

Selon le paragraphe 3, l'accord doit préciser les caractéristiques essentielles, et donc obligatoires, du GEC, à savoir la liste des membres, le nom, le siège, la durée, l'objectif et les missions, ainsi que le champ d'application géographique. En outre, conformément à l'article 9, paragraphe 1, les membres d'un GEC peuvent être responsables conjointement et, si la responsabilité d'au moins un membre est limitée à cause du droit interne selon lequel il est établi, le nom du GEC comprendra le mot «limité». La responsabilité des autres membres du GEC sera également déterminée selon leur droit interne.

Conformément au paragraphe 4, les collectivités ou autorités territoriales sont tenues d'informer leurs autorités nationales ou de les aviser dans les formes prescrites de leur souhait de fonder un GEC ou de devenir membres d'un GEC existant ou, le cas échéant, de demander et d'obtenir leur autorisation pour ce faire. Les autorités centrales, dûment informées, peuvent avoir recours à leurs instruments de contrôle nationaux pour contrôler la légalité ou la constitutionnalité d'un projet d'accord; deuxièmement, l'article 16 permet à chaque Etat de désigner dès le stade de la ratification toutes les catégories de collectivités ou d'autorités territoriales et d'établissements de droit public ou privé qu'il entend exclure du champ d'application du présent Protocole. D'ailleurs, dans la plupart des pays, l'ordre constitutionnel impose aux collectivités régionales ou locales d'obtenir un accord préalable pour ce type d'activités.

Dans certains Etats, cependant, il se peut que ces obligations (information, notification, autorisation préalable) ne soient pas applicables. Selon le paragraphe 6, ces Etats peuvent déposer une déclaration au moment de la ratification ou plus tard, précisant leur intention de ne pas se prévaloir de ces dispositions, soit de manière générale, soit pour certaines catégories de collectivités ou autorités territoriales ou pour certains types de coopération.

Le paragraphe 5 est une clause bien connue de protection de l'ordre public et des intérêts politiques de l'Etat.

L'obligation d'enregistrement ou de publication qui figure au paragraphe 7 est gage de sécurité juridique et de transparence du fonctionnement des établissements publics tels que les collectivités ou autorités territoriales. L'enregistrement ou la publication doit respecter la pratique juridique des Etats concernés. Pour les accords portant création d'établissements de droit public, il peut s'agir de la publication au Journal officiel du pays concerné, tandis que les accords de création d'établissements de droit privé sont généralement enregistrés auprès des autorités administratives ou judiciaires.

Le paragraphe 8 renforce la sécurité juridique en introduisant l'obligation, pour les membres du GEC, d'informer les Etats dont ils relèvent de l'entrée en vigueur de ce dernier.

Ces accords doivent être rédigés dans la (les) langue(s) du pays du siège et dans celles des membres, toutes les versions faisant également foi, de manière à éviter les problèmes de référence à la langue «originale» aux fins d'interprétation et en cas de litiges. Cela n'exclut toutefois pas que l'accord soit rédigé dans un nombre plus limité de langues, si les membres en décident ainsi, sous réserve qu'il s'agisse des langues des membres.

Article 5

Le paragraphe 1 indique clairement que les dispositions précisant la structure opérationnelle détaillée du GEC doivent être exposées dans les statuts annexés à l'accord conclu à l'unanimité par les membres fondateurs; ces statuts font néanmoins partie intégrante de l'accord.

L'énumération des points qui doivent être réglés par les statuts n'est pas exhaustive: elle fixe seulement les exigences minimales. Le droit applicable aux points devant figurer dans les statuts n'est pas nécessairement celui de l'Etat du siège, comme l'explique déjà le commentaire relatif à l'article 2.

Le paragraphe 2 détermine la ou les langues du texte aux fins de sécurité juridique, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 5. La langue de travail n'est pas nécessairement l'une des langues dans lesquelles sont rédigés les statuts ou l'accord.

Le paragraphe 3 indique explicitement que les statuts doivent obligatoirement énoncer les règles relatives à la participation au GEC, y compris le retrait de membres et les conséquences qui en découlent. Les cas dans lesquels les membres peuvent se retirer du GEC et les conditions de ce retrait doivent être précisés dans les Statuts. Il peut s'agir d'un retrait avec effet immédiat, par exemple lorsque les membres désapprouvent radicalement l'action du GEC et estiment qu'ils ne sont pas en mesure de s'y opposer. Les Statuts doivent aussi régir la dissolution du GEC et ses conséquences juridiques.

Article 6

Il est prévu, à des fins de sécurité juridique, que tout amendement à l'accord et tout amendement important aux statuts suive la même procédure que celle suivie pour l'établissement de l'accord et des statuts. Ceci est valable à la fois pour l'obligation d'information, de notification, d'autorisation préalable, de publication et pour les langues etc.

Article 7

Le paragraphe 1 autorise une flexibilité maximale quant aux motifs de création d'un GEC: il peut s'agir de résoudre des problèmes particuliers tels que la prévention des catastrophes ou de mettre en place une coopération territoriale globale dans tous les domaines de compétence de ses membres potentiels. Les missions d'un GEC peuvent comprendre la mise en œuvre de programmes de coopération territoriale cofinancés par l'Union européenne, notamment au titre des fonds structurels, ainsi que la gestion de toutes les ressources financières allouées au groupement et l'octroi d'aides financières à des tiers. Cet objectif peut être poursuivi sans que le GEC soit obligé d'adopter les statuts d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT), selon le Règlement CE 1082/2006.

La deuxième phrase du paragraphe 1 indique clairement, une fois de plus, que ni le présent protocole ni un accord ne peut créer de nouvelles compétences que les membres n'ont pas déjà.

Les paragraphes 2 et 3 doivent être lus en relation l'un avec l'autre. Le paragraphe 2 offre à nouveau une flexibilité maximale quant à la nature des actes juridiques relevant du droit interne de l'Etat où un GEC a son siège qui peuvent être utilisés par le GEC pour remplir ses missions. En outre, les membres – en application du principe de subsidiarité – doivent faciliter la mise en œuvre des décisions du GEC là où ce dernier ne dispose pas du pouvoir exécutif nécessaire ou de mécanismes juridiques effectifs pour les faire appliquer.

Le paragraphe 3, en revanche, fixe les limites en interdisant que les GEC exercent les pouvoirs réglementaires, des compétences législatives, ou adoptent des actes susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes ou qu'ils lèvent des impôts. Pour des raisons de cohérence terminologique du cadre juridique du Conseil de l'Europe, sa formulation s'appuie sur celle, plus abstraite, de l'article 4, paragraphe 2, lettres b et c du Protocole additionnel à la Convention-cadre.

Dans les Etats membres, les collectivités ou autorités locales et régionales peuvent être fondées à exercer non seulement leurs compétences «propres», c'est-à-dire leurs compétences exclusives ou partagées en vertu de la répartition constitutionnelle des compétences, mais aussi celles de l'Etat si ces dernières leur ont été déléguées. De manière à éviter la «sous-délégation» sans le consentement de l'autorité première, le paragraphe 4 interdit, par principe, que les membres autres que les Etats proprement dits délèguent aux GEC l'exercice de compétences appartenant aux autorités centrales.

Article 8

Ces dispositions sont prévues à des fins de sécurité juridique. Elles ne comportent aucune règle relative au retrait ou à l'exclusion de membres, ces aspects devant être régis par les statuts conformément au droit interne.

Article 9

Les paragraphes 1 à 3 instituent un régime détaillé de responsabilités pour toutes les infractions possibles à des actes juridiques par les organes statutaires des GEC ou par les GEC eux-mêmes. La responsabilité conjointe des membres – pour les cas où le GEC ne peut être tenu lui-même pour responsable – suit une disposition «subsidaire» de l'article 12 du Règlement CE. Le paragraphe 1 précise clairement que la responsabilité du GEC couvre les dettes de toute nature et que la responsabilité conjointe de ses membres est engagée lorsque les avoirs du GEC ne suffisent pas à honorer ses engagements.

Le terme «infractions à la loi à laquelle il est soumis» couvre à la fois le droit interne 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. Si un membre du GEC agissant au nom de celui-ci, par exemple au titre de l'article 7, paragraphe 2, contrevient à la législation nationale applicable de sorte que la responsabilité du GEC est mise en cause par une tierce partie, conformément au paragraphe 1 de cet article, le GEC a le droit de se retourner contre le membre conformément à l'article 10, paragraphe 1. Toutefois, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, la responsabilité des membres peut être limitée.

Les paragraphes 4 et 5 suivent le même principe puisque d'autres membres peuvent aussi limiter leurs responsabilités; dans le cas où la législation nationale concernée ne le permet pas, l'Etat pressenti pour l'établissement du siège peut s'opposer à cet établissement. Il est entendu que la responsabilité limitée couvre le cas de membres qui, en vertu du droit national régissant leur constitution, sont exempts de toute responsabilité.

Article 10

Les dispositions concernant le règlement des litiges sont un élément nécessaire pour garantir la sécurité juridique à tous les membres et tierces parties participant à des activités de coopération territoriales. Etant donné qu'il n'y a pas de juridiction transnationale susceptible d'être saisie en cas de litige, tout règlement institutionnalisé des litiges doit prévoir des règles pour le choix des juridictions de l'un des Etats membres concernés ou alors prévoir des mécanismes d'arbitrage.

Le règlement des litiges doit être effectif et équitable. Les paragraphes 1 et 2 fixent les règles permettant de déterminer les organes et les tribunaux compétents et, par là même, le droit applicable pour statuer sur les litiges entre des membres d'un GEC ou entre un GEC et des tiers, pour autant que les parties concernées relèvent de la compétence des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui sont tenus de respecter la démocratie et l'Etat de droit. En dépit de sa formulation générale, le paragraphe 3 définit des mécanismes d'arbitrage, notamment pour les situations où ni le demandeur ni le défendeur ne relève de la compétence d'un Etat membre du Conseil de l'Europe. Les paragraphes 2 et 3 prévoient par conséquent une formule distincte pour les tierces parties qui en sont généralement les bénéficiaires: les organes ou les tribunaux compétents en cas de litige avec une tierce partie sont, en principe (voir le paragraphe 2), ceux de l'Etat dans lequel la tierce partie réside ou a son siège, sous réserve qu'ils relèvent de la compétence d'un Etat membre du Conseil de l'Europe. Toutefois, la première phrase du paragraphe 3 permet également, par exception à ce principe, la conclusion d'un accord d'arbitrage lorsque les parties concernées en conviennent à l'avance. La deuxième phrase du paragraphe 3 fait de la conclusion préalable d'un accord d'arbitrage une obligation imposée aux GEC dans leurs rapports avec les tierces parties lorsque celles-ci ne résident pas ou n'ont pas leur siège dans un Etat membre du Conseil de l'Europe.

Les paragraphes 4 et 5 précisent de manière plus détaillée les droits des tiers. Le paragraphe 5, notamment, établit une norme minimale pour l'utilisation des voies de recours légales, qui se retrouve aussi dans le Règlement CE.

Article 11

À des fins de sécurité juridique, le paragraphe 1 énumère tous les types de contrôle auxquels un GEC peut être soumis en vertu de la législation des Etats Parties au présent protocole. Par conséquent, les actes d'un GEC sont soumis au même type de surveillance et contrôle administratif et juridictionnel que celui applicable

aux personnes juridiques dans l'Etat où il a son siège. De plus, cette surveillance et ce contrôle administratif et juridictionnel implique que le GEC est tenu de fournir aux autorités compétentes toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de contrôle.

De même, 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 qui leur est applicable. Ces dispositions ont simplement pour but de réaffirmer les dispositions de l'article 3, paragraphe 4, de la Convention-cadre de Madrid et de l'article 6 de son protocole additionnel.

Le paragraphe 4 réaffirme une clause générale de sauvegarde protégeant les Etats contre les activités du GEC qui sont contraires à l'ordre public ou aux intérêts fondamentaux des Etats dans lesquels il opère. En cas de décision négative des autorités ou organes compétents de l'Etat concerné, un recours judiciaire est possible.

Le paragraphe 5 prévoit la possibilité de dissolution lorsque le GEC agit en dehors de ces missions.

Article 12

Les paragraphes 1 et 2 régissent les conditions requises pour l'audit financier de la gestion d'un GEC. La référence à la «législation nationale» du paragraphe 1 s'applique nécessairement aux règlements administratifs et techniques, dont le statut n'est pas forcément législatif, mais dont le respect est obligatoire. Le paragraphe 1 fait obligation à l'Etat qui procède à des audits d'en informer tous les Etats concernés, à des fins de sécurité juridique.

En particulier, le paragraphe 2 indique clairement que les audits financiers peuvent être effectués non seulement par les organes d'audit créés en vertu du droit interne de l'Etat où le GEC a son siège, mais aussi par d'autres Etats dans lesquels le GEC intervient. L'information peut être particulièrement utile lorsque l'audit concerne un GEC dont l'un des membres est un Etat, afin d'éviter tout conflit entre les Etats conduisant l'audit les uns sur les autres.

Pour ce qui est des règles d'audit, les Etats membres d'un GEC appliqueront les règles prévues par leur législation nationale, qui peuvent reconnaître les règles d'audit acceptées sur le plan international ou les règles du Conseil de l'Europe.

Article 13

Cet article a pour but de préciser que les Parties doivent prendre les mesures nécessaires à l'application du présent protocole, même si aucun délai n'est fixé pour l'adoption de ces mesures. Pour faciliter l'élaboration des législations nationales applicables aux GEC, un modèle de législation, que les Parties pourront utiliser si elles le souhaitent, sera annexé au protocole. Il est aussi expressément indiqué que cette Annexe sera facultative et qu'elle pourra être utilisée en l'état ou adaptée en tout ou en partie. En tout état de cause, l'Annexe ne constitue pas une interprétation authentique du présent protocole. En cas de litige, les tribunaux restent libres de statuer sur la conformité de la législation interne au présent Protocole, même lorsque l'Annexe a été copiée ou intégrée.

L'Annexe pourra être rédigée ultérieurement et adjointe au Protocole par la suite. Les dispositions du paragraphe 6 s'inspirent de celles de l'article 3 de la Convention-cadre de Madrid. Elles diffèrent toutefois de celles de la Convention dans la mesure où l'approbation du Comité des Ministres est requise. De cette manière, les dispositions de l'Annexe feront davantage autorité et seront aussi mieux connues des Parties.

Article 14

L'objet de cette disposition est triple: tout d'abord, le fait d'informer les collectivités ou autorités territoriales des mesures d'application prises leur permettra de décider si elles souhaitent ou non créer un GEC ou en devenir membres; deuxièmement, la notification faite au Secrétaire général et, par là même, l'information transmise aux autres Parties leur fournira, par exemple, les renseignements nécessaires sur la législation en vigueur dans d'autres Etats et permettra à des partenaires potentiels de se décider plus facilement à créer un GEC ou à en devenir membres; troisièmement, les informations relatives à l'étendue, à la composition, aux statuts, etc. des GEC qui auront été institués pourront s'avérer très utiles pour d'autres parties et pour le grand public.

Article 15

Cet article reproduit une expression bien connue pour protéger la liberté d'action des Parties.

Article 16

Cet article permet aux Etats d'indiquer d'emblée quels types de collectivités ou autorités territoriales ou d'autres personnes morales poursuivant un but d'intérêt général n'ont pas la possibilité, en vertu de leur législation nationale, de faire partie d'un GEC. Il correspond à la disposition similaire contenue à l'article 2, paragraphe 2, de la Convention-cadre de Madrid relative aux collectivités ou autorités territoriales.

Le paragraphe 2 couvre les Länder, les cantons, les régions autonomes et d'autres entités qui peuvent ne pas être considérées comme des «collectivités ou autorités territoriales» dans les Etats desquels ils relèvent mais qui sont néanmoins couverts par la même terminologie aux fins du présent protocole.

À des fins de certitude juridique, les catégories d'entités non autorisées par les Etats à établir un GEC ou à en devenir membre doivent être énumérées dans une notification, qui est obligatoire en vertu du paragraphe 1. Cette liste peut cependant être modifiée à tout moment. Au moment du dépôt de cette liste, les Etats ne sont pas encore Parties au protocole.

Article 17

Etant donné que l'une des difficultés pour la coopération territoriale identifiées dans les dispositions préalables est la diversité des législations nationales, l'ensemble des dispositions de la Partie I du présent protocole doit être considéré comme la réglementation minimale requise pour surmonter cet obstacle. De plus, les règles détaillées figurant dans l'Annexe sont facultatives et ne sont en aucun cas contraignantes. En conséquence, il n'est pas nécessaire de prévoir des réserves.

Article 18

Cet article standard vise une interprétation harmonisée entre les différents instruments juridiques du Conseil de l'Europe en matière de la coopération transfrontalière.

Article 19

Il est entendu que seules les Parties à la Convention-cadre de Madrid peuvent être Parties au présent Protocole. Par contre, il n'est pas nécessaire d'être aussi Partie au Protocole additionnel ou au Protocole n° 2 à la Convention-cadre de Madrid.

Article 20 – Adhésion

Article 21 – Dénonciation

Article 22 – Notifications

Ce sont des dispositions standards qui conformément à la pratique juridique du Conseil de l'Europe.