

Projet de loi

portant diverses mesures d'application du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Avis du Conseil d'Etat

(17 juin 2008)

Le 15 janvier 2008, le Conseil d'Etat fut saisi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, du projet de loi portant diverses mesures d'application du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Au texte proprement dit du projet de loi, qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le 11 avril 2008, le Conseil d'Etat eut encore communication d'une lettre du Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui se référait à la demande du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire de voir réserver au dossier sous objet un traitement urgent. Cette demande était motivée par l'intention de créer prochainement avec les autorités françaises un groupement de coopération territoriale selon le modèle prévu par le règlement (CE) précité dans le cadre de l'aménagement de la friche industrielle de Belval-Ouest empiétant pour partie sur le territoire français.

*

Considérations générales

Le règlement (CE) 1082/2006 s'inscrit dans la lignée d'autres textes internationaux qui prévoient d'associer les collectivités régionales et locales à la coopération transfrontalière ou de déléguer à celles-ci cette coopération, lorsque des matières relevant de leurs compétences sont concernées. Ces textes dérogent à la règle d'attribution exclusive des relations internationales aux Etats centraux qui, dans la tradition des principes généraux du droit international, ont seuls la plénitude de la personnalité internationale.

Dans cet ordre d'idées, il convient de citer en particulier la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid, le 21 mai 1980, et approuvée par la loi du 29 novembre 1982, ainsi que l'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de

Soleure, de Bâle-ville, de Bâle-campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes locaux, fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, et approuvé par la loi du 12 mai 1997. L'article 3 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, qui autorise les communes et syndicats de communes luxembourgeois à participer à des organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique dans les conditions fixées par les conventions internationales ou admettant la participation de communes ou de regroupements de communes étrangers à des syndicats de communes luxembourgeois, poursuit la même idée que les textes internationaux cités.

Lesdits traités et la loi sur les syndicats de communes ont en commun avec le règlement (CE) 1082/2006 l'objectif de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux relevant respectivement des Etats signataires ou des Etats membres de l'Union européenne. Or, la pluralité des cadres juridiques en place et les modalités différentes prévues pour leur mise en œuvre ne sont pas faites pour promouvoir la coopération transfrontalière à l'échelon régional, voire communal, comme en témoigne d'ailleurs le suivi largement absent qui a jusqu'à présent été réservé aux textes cités. La seule application en la matière dont le Conseil d'Etat a connaissance concerne le regroupement transfrontalier dénommé « Zweckverband Internationale Sport-, Kultur- und Freizeitzentrum Ralingen-Rosport » constitué en 2005/2006 sur base de l'accord précité de Karlsruhe.

Les lois d'approbation précitées ainsi que le projet de loi sous examen se bornent respectivement à l'approbation du texte international et au comblement des aspects relégués par le règlement communautaire à la compétence des législations des Etats-membres de l'Union européenne. Un régime juridique concordant à l'échelon national et permettant de façon univoque de déterminer le cadre et le mode de mise en œuvre de projets concrets de coopération transfrontalière ayant un caractère local ou relevant du domaine de compétence des communes fait par contre défaut.

Pour ce qui est plus particulièrement du règlement (CE) 1082/2006, et nonobstant son caractère « self executing », celui-ci laisse, en sus des questions qu'il règle au sujet de la constitution, de la composition, de la structure et du fonctionnement des groupements européens de coopération transfrontalière, en abrégé GECT, une certaine marge aux Etats membres de l'Union européenne pour définir le statut et le mode de gestion desdits GECT. Les législations nationales ont ainsi vocation à combler les points laissés ouverts par le texte communautaire.

Ce dernier définit la nature et l'objet du GECT dans l'optique précitée (cf. article 1^{er} du règlement (CE)) et détermine le droit qui est applicable au groupement comme étant celui de l'Etat-membre où il aura son siège (cf. article 2). La personnalité juridique (cf. article 1^{er}) qui, en vertu du droit communautaire, est reconnue au groupement dès le dépôt des statuts selon les règles de l'Etat du siège et à condition d'une demande de publication au Journal officiel de l'Union européenne (cf. article 5) permet au GECT de faire des opérations mobilières et immobilières, de gérer ses ressources humaines et d'ester en justice; l'attribution de la personnalité juridique aux GECT permet par ailleurs aux tiers qui se sentent lésés par l'activité d'un tel

groupement de faire valoir en justice leurs intérêts directement contre le GECT (cf. article 15). Le règlement communautaire identifie les membres admis à constituer un tel groupement (cf. article 3) et règle les conditions de constitution et les principes gouvernant les statuts et l'organisation (cf. articles 4, 8, 9 et 10). Il arrête les missions qui peuvent être confiées aux GECT (cf. article 7), et l'obligation pour le groupement de disposer d'un budget (cf. article 11) et de se soumettre à un contrôle de sa gestion des fonds publics mis à sa disposition (cf. article 6). Enfin, le règlement limite l'activité des GECT à des tâches qui ne sont pas contraires à l'intérêt général et l'ordre public des Etats membres (cf. article 13) et précise les questions relatives à la responsabilité, à la cessation de paiement, à l'insolvabilité et à la liquidation (cf. article 12) ainsi que les conditions de dissolution (cf. article 14).

Le règlement (CE) 1082/2006 laisse plus particulièrement à l'appréciation des Etats membres intéressés différents points concernant la constitution et le fonctionnement des GECT. Ainsi, il appartient aux législations nationales de désigner les autorités nationales destinataires des notifications auxquelles les GECT sont tenus en vue de leur constitution (cf. article 4 du règlement (CE)). La loi nationale est en outre appelée à identifier les instances chargées d'assurer le contrôle de la gestion des fonds publics confiée à un tel groupement (cf. article 6 du règlement (CE)). Il découle en outre de la marge laissée par le règlement (CE) aux législations nationales que les Etats membres ont le droit de vérifier si les participations au groupement sont conformes à leur intérêt général et à leur ordre public et sont compétents pour approuver la convention de constitution du groupement et les statuts de celui-ci, ainsi que les modifications y afférentes.

La possibilité offerte par l'article 7, paragraphe 3 du règlement (CE) de limiter les missions à confier aux groupements établis sur le territoire luxembourgeois aux domaines visés au paragraphe 2 et au paragraphe 3, alinéa 3 dudit article n'a pas été reprise dans le projet de loi sous examen.

Le Gouvernement a opté, choix que le Conseil d'Etat partage, pour la voie législative en vue de compléter le régime juridique auquel sont soumis les GECT aux termes du texte communautaire. Par ailleurs, d'après l'approche retenue dans ce projet de loi, l'adhésion auxdits groupements est réservée aux seules collectivités locales (cf. article 2 du projet de loi). En l'absence de définition de la notion dans les textes internationaux précités qui parlent de collectivités territoriales, le Conseil d'Etat admet que sont visés les communes et les syndicats que celles-ci ont créés en exécution de la loi du 23 février 2001. Cette approche revient à ignorer *a priori* les autres entités susceptibles de participer à un GECT, c'est-à-dire l'Etat ainsi que, en l'absence dans notre pays de collectivités régionales, les organismes de droit public visés par l'article 2, sous 3) de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics. Or, cette façon d'écarter certaines entités publiques, nommément visées par le règlement (CE), ne respecte pas les dispositions communautaires applicables en la matière. En plus, le projet de loi n'est pas conforme aux exigences de ce règlement dans la mesure où par le biais du renvoi à la loi du 23 février 2001 pourraient seuls participer à des groupements ayant leur siège social au Luxembourg des communes et des regroupements de communes étrangers.

Le Conseil d'Etat ne peut pas se départir de l'impression que grâce au projet de loi sous examen les auteurs entendent surtout se doter d'un nouvel instrument pour organiser la coopération transfrontalière à l'échelon local en vue de promouvoir l'aménagement du nouveau site d'urbanisation et d'activité de Belval-Ouest et d'y intégrer dans la mesure du nécessaire des portions de territoire français situées de l'autre côté de la frontière commune qui évolue le long des confins sud du site à aménager.

Par contre, il a été omis d'analyser quelles autres opportunités pourrait comporter le règlement (CE) 1082/2006 en vue de compléter l'arsenal juridique en place par un nouvel instrument de coopération transfrontalière ayant vocation de régler au niveau local et au contact direct avec les collectivités territoriales compétentes de l'autre côté de la frontière les problèmes d'intérêt commun sans pour cela devoir passer par l'intermédiaire du pouvoir central de nos pays voisins.

L'instrument communautaire des GECT offre en plus une grande flexibilité au niveau de l'admission des entités susceptibles d'en devenir les membres, alors que l'affiliation n'est pas limitée aux seules communes et regroupements de communes, mais est également ouverte aux autres types de collectivités territoriales (pour ce qui est de nos pays voisins) ainsi qu'aux Etats centraux et aux organes publics tombant sous le champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Afin de mettre dès lors à profit la possibilité d'adhésion aux GECT d'entités publiques autres que les communes et leurs regroupements et d'honorer ainsi les exigences du règlement (CE) 1082/2006, il y a lieu de prévoir leur ouverture, côté luxembourgeois, non seulement aux communes et à leurs syndicats (cf. article 2 du projet de loi), mais aussi à toutes les autres entités dont la participation est possible en vertu du règlement communautaire. En plus, il faudra concevoir le futur régime légal de manière qu'également de l'autre côté de la frontière l'ensemble des entités visées par l'article 3, paragraphe 1^{er} du règlement (CE) 1082/2006 soient explicitement en droit de participer des GECT ayant leur siège au Luxembourg. Or, le renvoi à la loi du 23 février 2001 prévu à l'article 2 de la loi en projet limite cet accès des GECT luxembourgeois aux seules communes et regroupements de communes luxembourgeoises et étrangères, surtout qu'il y est encore précisé que les GECT luxembourgeois sont réservés aux collectivités locales. Et, l'article 3 abonde dans le même sens en limitant la faculté de participer à un GECT étranger aux seules « collectivités locales luxembourgeoises » qui, pour y adhérer, « suivent les procédures prévues par la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ». Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se demande quelle pourrait être la plus-value du projet de loi sous examen par rapport à l'article 3 de la loi du 23 février 2001 qui, de toute évidence, constitue un cadre légal suffisant chaque fois qu'il s'agit d'organiser la coopération transfrontalière à l'échelon local et d'y associer les seules communes et regroupements de communes intéressés de part et d'autre de la frontière.

Quant aux entités publiques susceptibles de participer à la coopération transfrontalière prévue, il est rappelé que sur ce point l'accord précité de Karlsruhe du 23 janvier 1996 retient, dans l'hypothèse où la coopération

transfrontalière s'organise au sein d'un « organisme public étranger doté de la personnalité juridique », que sont susceptibles d'adhérer les communes luxembourgeoises, leurs syndicats et leurs établissements publics ainsi que les parcs naturels. Si cette coopération s'organise par contre au sein d'un syndicat intercommunal luxembourgeois, seuls y sont admis selon la loi de 2001, à côté de communes luxembourgeoises, des communes et des regroupements de communes étrangers.

Selon la compréhension que le Conseil d'Etat a du règlement (CE) 1082/2006, celui-ci doit précisément permettre de dépasser les limites restrictives fixées à la participation des collectivités territoriales étrangères à des syndicats intercommunaux luxembourgeois et à la participation des communes luxembourgeoises et de leurs établissements publics aux organismes publics étrangers visés par l'article 3 de la loi de 2001. Or, il ne suffit pas de disposer que *mutatis mutandis* la loi du 23 février 2001 s'applique à la situation visée par le règlement (CE) 1082/2006 pour que les règles prévues par cette loi ainsi que celles de la loi communale à laquelle différents de ses articles renvoient soient implicitement d'application. En effet, les structures spécifiques aux syndicats de communes et nombre de dispositions résultant du régime légal sur les communes qui s'y appliquent par référence ne peuvent pas être transposées telles quelles à la situation sous examen et s'appliquer *ipso facto*.

Dans la mesure où il est prévu de concevoir la coopération transfrontalière pour le développement du site de Belval-Ouest entre communes et regroupements de communes français et luxembourgeois sous forme d'une entité juridique luxembourgeoise, il suffirait de l'article 3 de la loi de 2001 pour constituer un syndicat de communes de droit luxembourgeois comportant la participation de communes françaises. Cette interprétation semble d'ailleurs résulter de l'article 2 du projet de loi sous examen.

Si, par contre, les auteurs du projet de loi entendent mettre en œuvre les possibilités offertes par le règlement (CE) 1082/2006, ils doivent, sous peine d'opposition formelle, respecter le cadre communautaire en ce qui concerne les entités publiques susceptibles d'adhérer à un GECT. Or, sur ce point, le champ d'application de la loi en projet ne concorde pas avec le texte communautaire.

Par ailleurs, même en redressant cette non-conformité, le Conseil d'Etat ne saurait donner son aval à la façon dont les auteurs de la loi en projet entendent établir le cadre légal censé régir la constitution, la structure et les règles de fonctionnement des GECT. S'il ne voit pas d'objections à un cadre légal directement inspiré par les dispositions de la loi du 23 février 2001, il se doit pourtant d'insister, sous peine d'opposition formelle, que ce cadre soit conçu d'après le principe de la spécialité, qu'il tienne spécifiquement compte des exigences communautaires évoquées ci-avant et qu'il établisse les règles de constitution et de fonctionnement des GECT de droit luxembourgeois.

En effet, le libellé général et vague de l'article 3 par lequel il est renvoyé à l'application de la loi du 23 février 2001 ne permet pas d'établir avec la sécurité juridique requise un cadre clair et univoque des règles

gouvernant la création et la gestion desdits groupements européens. Comment sont désignés ou remplacés par exemple les délégués, membres du comité de gestion, qui représentent l'Etat ou un organe public autre que les communes? Est-ce que la tutelle du ministre de l'Intérieur est appropriée dans l'hypothèse où le GECT se compose, côté luxembourgeois, de l'Etat et d'autres organes publics, à l'exception de communes? Est-ce que les exigences des articles 10 et 11 de la loi de 2001 ont encore, dans cette dernière hypothèse, leur raison d'être? Le statut de personnel communal qui serait celui des collaborateurs du GECT pourra également poser problème notamment en cas de détachement ou de transfert de fonctionnaires étatiques ou de collaborateurs d'un organe public visé par la législation sur les marchés publics. Les règles empruntées à la loi communale et destinées à assurer la tutelle des syndicats intercommunaux ou leur comptabilité ne sont pas non plus adaptées au cadre légal envisagé.

Pour toutes ces raisons, le projet de loi devra être amendé en prévoyant notamment 1. des dispositions relatives à la nature et à l'objet des GECT, 2. des règles spécifiques quant à la composition et au fonctionnement de leurs organes, quant à leur administration et quant à leur contrôle financier, ainsi que 3. des modalités relatives à leur liquidation et à leur dissolution. En outre, pourrait-il, le cas échéant, s'avérer indiqué de désigner l'autorité compétente chargée de notifier à l'Etat du siège du futur GECT les informations prévues par le règlement (CE), au cas où le siège du groupement serait établi hors des frontières nationales.

*

Le Conseil d'Etat propose de remettre sur le métier les dispositions concernées en tenant compte des observations formulées ci-avant. Plutôt que de vouloir appliquer cette loi par la tangente au contexte sous examen, il y a lieu de créer un cadre juridique spécifique pour les groupements européens en question.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose d'ores et déjà de reformuler la rédaction de l'intitulé et des articles 4 et 5.

A l'intitulé du projet de même qu'à l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Parlement européen » au lieu de « Parlement ».

Le Conseil d'Etat se demande si la précision détaillée à l'article 4 pour déterminer le ministre appelé à recueillir les notifications relatives à la constitution de GECT est de mise. Par ailleurs, et nonobstant la nécessité éventuelle de prévoir une nouvelle numérotation pour l'article sous examen à la suite des modifications à apporter aux dispositions qui précèdent, il propose de donner, pour des raisons rédactionnelles, le libellé suivant à l'article sous examen:

« **Art. 4.** Le membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions est l'autorité destinataire des notifications et documents prévus à l'article 4, paragraphe 2 du règlement (CE) 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), lorsque le groupement a son siège au Luxembourg. »

Le texte de l'article 5 aurait avantage à être allégé en écrivant:

« **Art. 5.** La Cour des comptes est compétente pour assurer le contrôle de la gestion des fonds publics par un GECT. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juin 2008.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Yves Marchi

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Claude A. Hemmer