

Projet de loi

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), fait à Utrecht, le 16 novembre 2009.

Avis du Conseil d'Etat

(23 novembre 2010)

Par dépêche du 8 juin 2010 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre des Affaires étrangères.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs ainsi que le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération, fait à Utrecht, le 16 novembre 2009, en abrégé GEC.

*

Le protocole à approuver s'inscrit dans le sillage de deux autres protocoles du 9 novembre 1995 et du 5 mai 1998 adoptés à la suite de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, qui avait été signée à Madrid le 21 mai 1980 et approuvée par une loi du 29 novembre 1982. Ensemble avec ces protocoles, approuvés respectivement par les lois des 26 novembre 1996 et 18 mai 1999, il a pour objet de spécifier et de détailler les mesures de mise en œuvre de la convention-cadre.

La démarche des auteurs du projet de loi sous examen fait ainsi partie des multiples initiatives prises sur le plan international pour renforcer et faciliter la coopération des entités régionales et locales au-delà des frontières.

Cette approche constitue une démarche innovatrice dans la mesure où d'après les principes généraux du droit international les relations internationales constituent en principe une compétence exclusive des Etats centraux, seules entités publiques à jouir de la plénitude de la personnalité internationale.

Quant à la volonté d'associer les collectivités territoriales à la coopération transfrontalière, en particulier lorsque les attributions de celles-ci sont impliquées dans cette coopération, le Conseil d'Etat avait dans son avis du 17 juin 2008 relatif au projet qui est devenu la loi du 19 mai 2009 (n° 5828) portant diverses mesures d'application du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à

un groupement européen de coopération territoriale (GECT) fait l'inventaire des nombreux instruments juridiques internationaux qui touchent à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans les termes suivants:

« ... 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 (n° 2593), 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 (n° 4161). 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 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. »

Et le Conseil d'Etat de regretter que

« ...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.¹

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

¹ D'autres formes de coopération transfrontalière locale voire régionale ont entre-temps vu le jour, soit dans le cadre de conventions *ad hoc* comme p.ex. la réalisation du « Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl » convenue au termes du Protocole entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le « Landkreis Merzig-Wadern » du 4 décembre 2006, ou la construction d'une station d'épuration commune par les communes de Remich, Wellenstein et Schengen ensemble avec le syndicat sarrois EVS et la commune allemande de Perl, soit en exécution de la loi précitée du 19 mai 2009 (cf. GETC de droit français « Interreg-Programme Grande Région » regroupant des entités territoriales allemandes, belges et françaises ainsi que l'Etat luxembourgeois).

transfrontalière ayant un caractère local ou relevant du domaine de compétence des communes fait par contre défaut. »

Tout en saluant à leur juste valeur les efforts déployés au sein du Conseil de l'Europe en vue du développement de la coopération transfrontalière régionale et locale, le Conseil d'Etat invite dès lors les responsables étatiques à sensibiliser notamment les communes frontalières luxembourgeoises aux possibilités offertes par le cadre juridique international en place afin de promouvoir la coopération à l'échelon local au-delà des frontières, que ce soit dans le domaine sportif et culturel, dans celui de l'approvisionnement en eau ou de l'assainissement des eaux usées ou encore dans ceux des transports publics, de la formation scolaire, de la protection de la nature ou de la promotion du tourisme.

Le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 avait eu pour objet de préciser les formes de coopération transfrontalière avec la possibilité pour les collectivités territoriales de créer, en cas de besoin, des organismes ayant leur propre personnalité juridique pour organiser et formaliser leur coopération. Le Protocole n° 2 du 5 mai 1998 avait à son tour élargi la faculté des collectivités des parties contractantes, voisines d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, de coopérer sur le plan transfrontalier avec des « collectivités étrangères non contigües qui présentent une communauté d'intérêts »; on distingue dorénavant entre coopération transfrontalière et coopération interterritoriale.

Le nouveau Protocole n° 3 repose sur la volonté présente depuis les années 1980 auprès de nombreuses collectivités territoriales de mieux gérer des intérêts transfrontaliers communs en s'associant dans des projets multifonctionnels et en donnant à cette coopération une identité commune, souvent dénommée « eurorégion ».

Le Protocole n° 3 s'inscrit ainsi en parallèle au règlement (CE) 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Le but des groupements eurorégionaux de coopération consiste, d'après l'article 1^{er} du Protocole, à « promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interrégionale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés ».

En ce qui concerne son établissement, sa personnalité juridique, le droit applicable et sa composition, ou encore ses statuts, le GEC compte des similitudes évidentes avec le GECT.

Le Conseil d'Etat ne partage cependant pas l'avis des auteurs du projet de loi qui estiment que les deux genres d'organismes – GEC ou GECT – ne s'excluent pas mutuellement, car les entités publiques qui entendent donner à leur coopération transfrontalière voire interrégionale une structure institutionnelle propre devront toujours choisir entre la forme de l'un ou de l'autre de ces types de groupement.

Le Conseil d'Etat se demande encore quels ont pu être les motifs de se limiter dans le contexte sous avis à une simple formule d'approbation du protocole à ratifier, alors que dans le cadre de la mise en œuvre du règlement communautaire relatif au GECT, il avait été opté pour une loi-cadre qui a complété le règlement communautaire et qui a notamment précisé les entités luxembourgeoises susceptibles de devenir membres du groupement, et les conditions permettant d'y adhérer, tout en réglant les questions de l'approbation des statuts et du contrôle de la gestion financière. Y a-t-il des raisons qui plaident contre une approche similaire pour régler les questions évoquées dans le cadre de la création d'un GEC? En tout cas aurait-il été de mise de vérifier quelles pourraient être les plus-values résultant du GEC par rapport aux instruments existants en matière de coopération transfrontalière et interrégionale et quels devront, le cas échéant, être les dispositions légales permettant à l'Etat et aux communes (ainsi qu'à leurs syndicats) de participer à un GEC dans la mesure où l'opportunité d'une telle participation se présente. Une adoption dans ce sens du cadre de la loi du 19 mai 2009 est-elle éventuellement souhaitable ou nécessaire?

Sous réserve des réponses appropriées aux questions soulevées, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec 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).

L'article unique ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder