

Projet de loi

portant approbation de la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye, le 20 février 2014

Avis du Conseil d'État

(24 octobre 2017)

Par dépêche du 15 mai 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, à la demande du ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte de la Convention sous rubrique.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique tend à remplacer la Convention Benelux de coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, signée le 12 septembre 1986 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991. Tout comme celle de 1986, la nouvelle Convention confère la possibilité aux collectivités locales, comme par exemple aux communes du Grand-Duché de Luxembourg, de mettre en place des coopérations transfrontalières avec des collectivités territoriales des autres parties à la Convention Benelux.

Pour l'élaboration de la nouvelle Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, d'après les auteurs du texte, il a été tenu compte à la fois des expériences de l'ancienne Convention susmentionnée et du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 qui a vu naître le Groupement Européen de Coopération transfrontalière (GECT).

Le Conseil d'État renvoie notamment à l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique pour connaître en détail les dispositions contenues dans la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale à approuver et, surtout, pour comprendre ce qui la distingue de la Convention précitée du 12 septembre 1986.

Examen de l'article unique

Article unique

L'article unique ne donne pas lieu à observation de fond de la part du Conseil d'État.

Examen du texte de la Convention

Les articles 4 à 17 de la Convention traitent des Groupements Benelux de coopération territoriale, en abrégé GBCT.

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1^{er}, le GBCT est un « organisme public transfrontalier doté de la personnalité juridique ». Cette disposition introduit, dans le droit luxembourgeois, une nouvelle forme associative de personnalité juridique de droit public.

Aux termes de l'article 7, la personnalité juridique est acquise au GBCT à la date à laquelle « l'acte signé portant constitution d'un GBCT est rendu public selon les règles du droit interne de la Partie où le siège social est situé ». En ce qui concerne les GBCT avec siège au Luxembourg, se pose la question de savoir quelles règles du droit interne ont vocation à s'appliquer. La même question se pose à l'endroit de l'article 14, paragraphe 3, de la Convention en rapport avec la publication des modifications des statuts des GBCT ainsi qu'à l'endroit de l'article 16, paragraphe 3, qui renvoie à l'article 14, paragraphe 3.

Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention, le « droit du siège social » s'applique à toute une série de situations juridiques qui y sont énumérées sous les points a. à h. Il s'applique plus particulièrement à l'établissement et à l'interprétation des statuts (point a.), à l'appréciation de la validité des actes juridiques posés par les organes d'un GBCT (point b.), ou encore à la dissolution et à la liquidation d'un tel GBCT (point h.). En ce qui concerne ces points particuliers, se pose également la question des règles juridiques luxembourgeoises à appliquer.

Aux termes de l'article 13, paragraphe 1^{er}, « les procédures de tutelle administrative du droit interne restent applicables à toutes les décisions des participants qui ont trait à un GBCT ». Dans ce contexte, on note que l'article 3 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes dispose que « les communes et syndicats de communes luxembourgeois peuvent être autorisés selon les procédures prévues par la présente loi à participer à des organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique dans les conditions fixées par des conventions internationales ». La question se pose de savoir si les GBCT, en tant qu'organismes publics transfrontaliers dotés de la personnalité juridique¹ sont des « organismes publics étrangers » au sens de l'article 3 de la loi précitée du 23 février 2001. En tirant argument des articles 4, paragraphe

¹ Article 1^{er} de la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye, le 20 février 2014.

1^{er}, 7 et 11, paragraphe 2, de la Convention, la réponse est négative. Il en résulterait que l'adhésion des communes et syndicats de communes luxembourgeois à un GBCT serait traitée différemment selon qu'il s'agirait d'un GBCT dont le siège est établi ou non au Luxembourg. Dans le premier cas, l'adhésion serait librement décidée par les organes compétents des communes et syndicats de communes en cause alors que, dans le deuxième cas, l'adhésion serait soumise à autorisation souveraine, conformément à la loi précitée du 23 février 2001.

Aux termes de l'article 13, paragraphe 2, « les autorités qui sont compétentes selon le droit interne pour la tutelle administrative sur les participants peuvent désigner ensemble une autorité de tutelle qui se charge de la tutelle administrative générale sur un GBCT et régler en outre la procédure de tutelle ». Les moyens de la tutelle administrative générale sont la suspension et l'annulation administratives des actes des organismes sous tutelle. À défaut de textes spécifiques prévoyant la suspension ou l'annulation des actes d'un GBCT ou encore l'autorisation ou l'approbation de certains de ces actes, il n'existe, au Luxembourg, pas de tutelle administrative générale ni de tutelle administrative spéciale à l'égard des GBCT dont le siège se trouve sur le territoire national.

Les considérations qui précèdent amènent le Conseil d'État à suggérer aux auteurs de prévoir un dispositif législatif encadrant les GBCT dont le siège est établi au Luxembourg, et de dissiper ainsi les incertitudes qui viennent d'être relevées.

Quant à l'article 18, le Conseil d'État note que celui-ci prévoit la possibilité, pour les participants visés à l'article 2, de conclure des accords administratifs de coopération. Cet article appelle plusieurs observations quant à l'élaboration, l'approbation et la publication de ces accords de coopération.

En effet, dès que ces accords ont vocation à engager le Luxembourg sur le plan international, ils nécessitent l'approbation parlementaire. Cependant, dans l'hypothèse où une clause d'approbation parlementaire prendrait la forme d'une autorisation légale accordée au Gouvernement ou à l'un de ses membres à l'effet de conclure des arrangements administratifs portant sur un objet déterminé, la doctrine² part du principe qu'une approbation parlementaire de l'arrangement administratif ainsi conclu n'est pas nécessaire. Cette théorie s'applique en l'espèce, dans la mesure où les accords de coopération visés n'ont pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre de la Convention soumise à l'approbation du législateur. Le Conseil d'État insiste néanmoins à ce que ces accords soient publiés au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, comme l'exige l'article 37 de la Constitution.

² Pierre Pescatore, « Essai sur la notion de la loi » in « Livre jubilaire du Conseil d'État », 1957, points 44 et 45, et « Introduction à la science du droit », éd. 1960, n° 96; « Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux », éd. 2006, p. 155.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article unique

Il convient d'écrire « **Article unique.** » en caractères gras et nonsoulignés.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 24 octobre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes