

N° 7141²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(8.1.2018)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président, Mme Claudia DALL'AGNOL, Rapporteuse ; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES, Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 22 mai 2017.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 24 octobre 2017.

Au cours de sa réunion du 13 novembre 2017, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Madame Claudia Dall'Agnol comme rapporteure du projet de loi sous rubrique. Lors de cette même réunion, le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'État ont été examinés.

Lors de la réunion du 8 janvier 2018, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

La coopération transfrontalière et interterritoriale, s'étant avérée comme très utile voire indispensable au cours des dernières décennies, a connu un essor impressionnant en Europe.

Afin de répondre au vaste développement de cette forme de coopération européenne, un cadre légal a dû être créé. Le Conseil de l'Europe a ainsi adopté une convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, qui fut signée à Madrid le 21 mai 1980 (convention de Madrid). Cette convention ne procurait cependant pas de droit de coopération directement aux collectivités territoriales, mais se limitait aux États. Les États membres du Conseil de l'Europe étaient ainsi obligés de favoriser et de faciliter la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales sans que les entités territoriales aient directement été impliquées. Ceci explique pourquoi les structures de coopération créées sur base des conventions bilatérales et multilatérales en exécution de la convention de Madrid se composent surtout de partenaires locaux publics. La plupart de ces conventions permettent de former une structure de coopération transfrontalière dotée de person-

nalité juridique, mais sans la possibilité de lui attribuer également la compétence de prendre des décisions contraignantes.

Les États membres du Benelux ont estimé que cette convention ne rencontrait pas suffisamment les besoins spécifiques des communes et des provinces de coopérer de leur propre initiative, sans intervention des autorités centrales. Ils signèrent pour cette raison le 12 septembre 1986 la convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales (convention Benelux), qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991.

La convention Benelux a eu l'avantage distinct de permettre aux communes, provinces, intercommunales, aux centres publics d'action sociale, et même aux polders et wateringues de coopérer directement sur la base du droit public. De plus, la Commission spéciale pour la Coopération transfrontalière du Benelux a établi, en complément à la convention, un protocole additionnel visant à élargir le champ d'application de la convention à d'autres personnes morales de droit public et même, sous certaines conditions, à des personnes morales de droit privé.

La convention Benelux prévoit trois formes différentes de coopération. La forme la plus légère est l'accord administratif, une sorte de régime souple pour les fournitures et les services entre des autorités locales. La deuxième forme, l'organe commun, est issue du droit néerlandais. L'organe commun fournit une base de coopération transfrontalière, mais il n'a pas la personnalité juridique et ne peut pas gérer des fonds et prendre du personnel en service. L'organisme public transfrontalier est la forme la plus poussée de coopération prévu par la convention Benelux de 1986. L'organisme public est doté de la personnalité juridique et d'une structure articulée. Des décisions impératives peuvent être prises par les partenaires. Les statuts doivent cependant être conformes au droit interne des parties.

Entre 1992 et 2009, dix-neuf coopérations ont été établies sur la base de la convention Benelux, dont onze arrangements administratifs, quatre organes communs et quatre organismes publics transfrontaliers, et ceci sur des thèmes assez divers, comme les services de secours et d'incendies, les services de santé et de soins, les transports, l'enseignement, la culture ou le tourisme.

La législation sur la coopération transfrontalière ne se limite pourtant pas aux conventions interétatiques. L'Union européenne s'est également occupée de la concrétisation de la coopération transfrontalière. Le règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 a donné naissance au Groupement Européen de Coopération territoriale (GECT).

Le règlement GECT a apporté quelques éléments innovants par rapport aux possibilités offertes par la convention de Madrid, comme la possibilité d'une participation des autorités centrales, une intégration plus poussée des autorités et organismes de droit public et une clarification du débat sur le droit applicable, qui est celui du siège social d'un GECT.

Le règlement GECT, bien qu'innovative sur le plan européen, fait néanmoins preuve de certains reculs face à la convention Benelux. Il exige par exemple un accord préalable de l'autorité centrale pour qu'une coopération transfrontalière puisse se réaliser et exclut certains domaines de la coopération. De plus, le GECT n'offre pas de solution à quelques problèmes pratiques de la coopération, tels que le recrutement de personnel. En fait, la convention Benelux allait déjà plus loin que la réglementation européenne sur ce point.

En novembre 2009, le Conseil de l'Europe a décidé de faire progresser la coopération transfrontalière en adoptant le protocole n°3 à la convention de Madrid. Ce protocole a introduit les groupements eurorégionaux de coopération (GEC). Il permet aux parties de déroger à l'obligation posée par le règlement GECT de demander une autorisation préalable à une coopération transfrontalière. Toutefois, un GEC ne peut pas se voir attribuer des compétences réglementaires et administratives.

Considérant ces évolutions au sein du Benelux et de l'Union européenne, les États membres du Benelux ont décidé de moderniser la convention Benelux de 1986 en signant le 20 février 2014 à La Haye la convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale. Avec cette nouvelle convention, les pays du Benelux se placent à nouveau à l'avant-garde de l'intégration européenne.

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye, le 20 février 2014.

Le règlement européen GECT a, comme décrit, apporté des avantages et des désavantages par rapport à la convention Benelux de 1986. Pour cette raison, les pays du Benelux ont décidé de combiner les points avantageux de la convention Benelux de 1986 et du règlement GECT de 2006 dans l'élaboration d'une nouvelle convention Benelux.

Les points forts de la convention Benelux de 1986 qui sont conservés par la nouvelle convention sont les suivants :

- Les trois formes de coopération transfrontalière à différents degrés d'engagement juridique continuent d'exister. Tandis que la forme la moins poussée, l'accord administratif, et l'organe commun restent inchangés, la forme la plus poussée de coopération transfrontalière sera adaptée. L'organisme public transfrontalier (OPT) est renommé « Groupement Benelux de coopération territoriale » (GBCT) et incorporera certains avantages du règlement GECT.
- La mise en place flexible et facile des trois formes de coopération transfrontalière sans demande d'autorisation préalable reste en place.
- Les domaines envisageables pour une coopération transfrontalière ne sont pas définis de façon exhaustive et restent ainsi flexibles. Il n'y a pas de domaines qui sont formellement exclus.
- La gestion des moyens propres est garantie.

Les éléments novateurs inspirés de la réglementation européenne qui sont incorporés dans la nouvelle convention concernent :

- Le champ d'application des participants est élargi à toutes les autorités régionales, centrales et institutions publiques.
- Les trois pays limitrophes du Benelux, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auront la possibilité d'adhérer à la convention et de participer à la coopération transfrontalière pour autant qu'au moins un partenaire des pays du Benelux soit impliqué.
- Le GBCT sera plus flexible en ce qui concerne le choix du système de gestion (directeur ou conseil d'administration). Traditionnellement, les États membres du Benelux connaissent un système d'administration composé d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration. Le modèle anglo-saxon compose l'administration plutôt d'une assemblée générale et d'un directeur. Étant donné que les deux modèles peuvent offrir des avantages, la nouvelle convention donne le choix aux participants d'un nouveau GBCT de choisir le mode d'administration qui leur convient.
- L'exigence de la convention Benelux de 1986 que les statuts d'un OPT doivent être conforme au droit interne de tous les pays participants a souvent posé problème en pratique et a été abandonnée dans la nouvelle convention. Celle-ci permet cependant au GBCT de créer plusieurs établissements. Ainsi, le personnel d'un GBCT peut travailler sous les conditions de travail de son État de résidence. Les règles des conventions préventives de la double imposition restent applicables.
- Finalement, la convention introduit la possibilité de transférer le siège d'un GBCT au-delà de la frontière sans dissolution, disposition qui est inspirée du droit européen.

Cette nouvelle convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale innove et renforce donc la convention Benelux de 1986, notamment avec de nouvelles possibilités de collaboration. Ces instruments permettent à la coopération transfrontalière et interterritoriale d'être plus flexible, plus adaptée à la réalité du terrain et plus proche du citoyen. La convention constitue un nouvel outil de travail pour les communes et les syndicats de communes, à côté de la possibilité de conclure des conventions spécifiques avec les collectivités locales d'autres États participants.

Contenu de la Convention

Le premier chapitre (articles 1 à 3) contient les dispositions générales concernant l'objet, les participants et les formes de coopération de la convention.

L'article 1 définit l'objectif de la convention, qui consiste dans la coopération transfrontalière et interterritoriale sur le territoire des États membres de l'Union Benelux et des États limitrophes qui adhèrent à la convention en vertu de l'article 27.

L'article 2 énumère de façon exhaustive les participants éventuels de la coopération transfrontalière et interterritoriale sur base de cette convention. Il est précisé que chaque coopération dans le cadre de la convention doit nécessairement avoir une dimension transfrontalière et toujours impliquer au moins un État membre du Benelux.

L'article 3 précise les trois formes de coopération possibles dans le cadre de cette convention, à savoir le Groupement Benelux de coopération territoriale, l'accord administratif de coopération transfrontalière et interterritoriale et l'organe commun de coopération transfrontalière et interterritoriale.

Le deuxième chapitre (articles 4 à 17) règle en détail les caractéristiques du Groupement Benelux de coopération territoriale.

L'article 4 instaure le GBCT comme organisme public transfrontalier doté de la personnalité juridique et en définit les caractéristiques.

L'article 5 dispose que des compétences de réglementation et d'administration peuvent être attribuées au GBCT si le droit interne des Parties le permet. À noter que le droit interne luxembourgeois attribue des compétences réglementaires uniquement au Grand-Duc, aux communes ainsi qu'à divers établissements publics et ordres professionnels et ne permet ainsi pas d'attribuer des compétences réglementaires à un GBCT.

L'article 6 énonce les points qui doivent être réglés par les statuts du GBCT, tout en précisant que les statuts ne peuvent pas être contraires à l'ordre public des Parties. Le régime linguistique y est également défini.

L'article 7 prévoit que l'acquisition de la personnalité juridique se fait à la date de la publication de l'acte signé portant constitution d'un GBCT.

L'article 8 concerne le siège social et les établissements éventuels d'un GBCT sur le territoire des participants.

L'article 9 préconise que chaque GBCT possède au moins une assemblée générale et soit un conseil d'administration, soit un directeur.

L'article 10 règle l'embauchement de personnel pour un GBCT, dont l'équivalence des conditions de travail aux différents lieux de travail.

L'article 11 concerne le droit applicable et les juridictions compétentes.

L'article 12 dispose que les participants sont financièrement responsables en cas d'avoirs insuffisants du GBCT, en proportion de leur part contributive fixée dans les statuts. Dans la même mesure, ils répondent des obligations qui découlent des engagements maintenus après la dissolution.

Les articles 13 et 14 portent sur la tutelle administrative et financière d'un GBCT et la modification de ses statuts respectivement.

L'article 15 énonce que le siège social d'un GBCT peut être transféré vers le territoire d'une partie dont relève au moins un participant au GBCT et règle les détails d'un tel transfert. Cette disposition, inspirée du droit européen, offre la possibilité de transférer le siège d'un GBCT sans devoir le dissoudre.

L'article 16 prévoit la possibilité de dissoudre le GBCT.

L'article 17 dispose que l'acte constitutif, toute modification des statuts et la constatation ou décision de dissolution d'un GBCT doit être notifié au Secrétaire général de l'Union Benelux et sera publié au Bulletin Benelux.

Le troisième chapitre (articles 18 à 20) traite des deux autres formes de coopération prévues par la convention.

L'article 18 porte sur l'accord administratif de coopération transfrontalière ou interterritoriale, qui peut prévoir qu'un participant accomplit des tâches incombant à un autre participant, au nom et selon les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de la partie du participant habilitée à donner ces directives.

L'article 19 prévoit la possibilité de créer un organe commun de coopération transfrontalière ou interterritoriale, organe qui constitue une plateforme de concertation sans personnalité juridique et qui ne peut pas prendre des décisions contraignantes.

L'article 20 dispose qu'un accord administratif de coopération transfrontalière ou interterritoriale, de même qu'un arrangement sur un organe commun de coopération transfrontalière ou interterritoriale, doit être notifié au Secrétaire général de l'Union Benelux et sera publié au Bulletin Benelux.

Le quatrième chapitre (articles 21 à 23) règle les organes prévus pour garantir l'appui à la coopération transfrontalière et interterritoriale.

L'article 21 instaure une commission de la Convention de coopération transfrontalière et interterritoriale qui est chargée de tout ce qui concerne l'exécution et l'application de la présente convention.

L'article 22 crée un groupe de travail Benelux pour la coopération transfrontalière et interterritoriale qui a entre autres pour mission de stimuler et de coordonner des activités, de diffuser des informations aux intéressés et de rechercher des solutions aux problèmes se posant en matière de coopération.

L'article 23 détermine que chaque partie peut désigner un ou plusieurs fonctionnaires pour les contacts frontaliers.

Le cinquième chapitre (articles 24 à 30) contient les dispositions finales de la convention.

L'article 24 déclare les dispositions de la convention comme règles juridiques communes et charge la Cour de Justice Benelux de promouvoir l'uniformité de leur application.

L'article 25 règle l'application géographique de la convention dans les Communautés et Régions du Royaume de Belgique et précise que la convention ne s'applique qu'au territoire des Pays-Bas situé en Europe.

L'article 26 nomme le Secrétaire général de l'Union Benelux comme dépositaire de la convention et spécifie l'entrée en vigueur.

L'article 27 offre la possibilité d'adhérer à la convention à la République fédérale d'Allemagne, à la République française et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. À noter que la sortie du Royaume-Uni de l'UE ne changera en rien la présente disposition.

L'article 28 concerne le processus de dénonciation de la convention.

Les articles 29 et 30 contiennent les dispositions transitoires et abrogatoires par lesquelles la Convention Benelux de 1986 ainsi que le Protocole complétant la Convention Benelux de 1986 sont abrogés.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 24 octobre 2017, le Conseil d'État fait une analyse plus approfondie du texte de la convention, et notamment du deuxième chapitre concernant le GBCT.

Le Conseil d'État note qu'aux termes de l'article 13, paragraphe 1^{er}, de la convention « 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, la Haute Corporation rappelle l'article 3 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, qui 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 ». Se pose ainsi la question si le GBCT, en tant qu'organisme public transfrontalier doté de la personnalité juridique, peut être considéré comme organisme public étranger au sens de l'article 3 de la loi précitée du 23 février 2001.

En tirant argument des articles 4, paragraphe 1^{er}, 7 et 11, paragraphe 2, de la convention, le Conseil d'État considère que tel n'est pas le cas et 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 au Luxembourg ou non. 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.

En outre, le Conseil d'État donne à considérer qu'aux termes de l'article 13, paragraphe 2, de la convention, « 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.

En vue de ces considérations, la Haute Corporation suggère au législateur de prévoir un dispositif législatif encadrant les GBCT dont le siège est établi au Luxembourg, afin de dissiper les incertitudes relevées.

Quant à l'article 18 de la convention, qui prévoit que les participants visés à l'article 2 peuvent conclure des accords administratifs de coopération, le Conseil d'État rappelle que ces accords n'auront pas besoin de l'approbation de la Chambre des Députés pour autant qu'ils n'aient pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre de la convention. Néanmoins, ces accords doivent être publiés au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, conformément avec l'article 37 de la Constitution.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

**« PROJET DE LOI
portant approbation de la Convention Benelux
de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye,
le 20 février 2014**

Article unique. Est approuvé la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye, le 20 février 2014. »

Luxembourg, le 8 janvier 2018

La Rapporteuse,
Claudia DALL'AGNOL

Le Président,
Marc ANGEL

