

N° 5828²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**portant diverses mesures d'application du règlement (CE)
No 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif
à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)**

* * *

**DEPECHE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(2.7.2008)

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,

J'ai pris connaissance de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2008 relatif au projet de loi mentionné sous rubrique dans lequel la Haute Corporation a formulé diverses observations, appuyées de deux oppositions formelles, qui suscitent de ma part un besoin de clarification, notamment quant au principe du projet de loi dont s'agit.

En effet, l'examen de l'avis du Conseil d'Etat fait ressortir quelques divergences fondamentales avec les vues du Gouvernement notamment en ce qui concerne les mécanismes juridiques à utiliser pour mettre en application un règlement communautaire.

Afin de clarifier nos points de vue et de permettre au Gouvernement d'amender, le cas échéant, le projet de loi sous rubrique, je vous sou mets ci-après mes réflexions et considérations sur différents aspects du projet de loi qui a fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2008. Je vous saurais gré de bien vouloir en saisir la Haute Corporation pour émettre son avis sur les éléments de principe visés et mettre le Gouvernement en mesure de présenter un projet de loi amendé.

Les commentaires et précisions ci-dessous sont faits sur base d'un examen page par page de l'avis du Conseil d'Etat et ne suivent dès lors pas une structure juridique logique.

1. Caractère „self-executing“ d'un règlement communautaire

Conformément à l'article 249 alinéa 2 du traité instituant la communauté européenne, le règlement communautaire „a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre“.

Au vu de ces dispositions très claires, il est difficile de comprendre la portée de l'observation du Conseil d'Etat à la page 2, au 4e alinéa de son avis retenant que: „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“.

Tout d'abord, le règlement (CE) No 1082/2006 a vocation, en vertu de l'article 249 alinéa 2 du traité, à avoir une portée générale. Il confère un cadre normatif à la coopération territoriale exercée sous la forme d'un GECT et fournit ainsi un outil juridique de droit communautaire permettant aux collectivités territoriales y visées de l'Union européenne de participer directement à une coopération fondée en droit communautaire. La loi nationale ne saurait „intervenir“ que pour déterminer les règles à appliquer aux situations pour lesquelles le règlement communautaire le prévoit. La marge d'intervention de chaque Etat membre se réduit dès lors à établir des règles là où le règlement communautaire

le lui permet. L'article 2 du règlement (CE) 1082/2006 prévoit ainsi expressément dans son point 1 c) que le GECT est régi, pour les questions qui ne sont pas régies par le règlement communautaire ou qui ne le sont qu'en partie, par les lois de l'Etat membre où le GECT a son siège. La marge laissée aux Etats membres est en fait quasi-inexistante étant donné que le statut juridique du GECT est prévu par l'article 1 du règlement (CE) 1082/2006 et que le mode de gestion du GECT est défini par les articles 9 et suivants du même règlement qui soulignent que ce sont les statuts qui détermineront ce mode de gestion. Il appartient donc aux entités qui sont parties au GECT de définir leurs règles du jeu. Les articles 4 et 13 du règlement (CE) 1082/2006 prévoient les seuls freins pouvant être utilisés par l'Etat siège du GECT (Etude du Groupement Européen pour la coopération territoriale, Comité des Régions de l'Union européenne, 2007, pp. 92 et 93).

2. Membres du GECT

Au dernier alinéa de la page 3 de son avis du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat partage le choix des auteurs du projet d'avoir opté pour la voie législative en vue de compléter le régime juridique auquel sont soumis les GECT. Il déduit par la suite de la formulation de l'article 2 du projet de loi que „*d'après l'approche retenue dans ce projet de loi, l'adhésion auxdits groupements est réservée aux seules collectivités locales. (...) Cette approche revient à ignorer a priori les autres entités susceptibles de participer à un GECT, c'est-à-dire l'Etat ainsi que, (...), les organismes de droit public (...)*“.

Or, il n'est nullement dans l'intention des auteurs du projet de loi de dire que l'application de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes réserverait l'adhésion au GECT aux seules collectivités locales. En effet, le règlement (CE) 1082/2006 détermine clairement les membres potentiels d'un GECT dans son article 3 et la loi luxembourgeoise destinée à rendre applicable le règlement communautaire ne saurait modifier ces dispositions. Dans le contexte du GECT la loi sur les syndicats de communes n'aura qu'une fonction subsidiaire par rapport au règlement communautaire.

D'ailleurs, l'article 1 du projet de loi sous rubrique dispose de façon non équivoque que la loi d'application n'intervient que pour les questions qui ne sont pas régies par le règlement communautaire. A cette fin l'article 2 fixe la législation subsidiaire applicable pour les GECT de droit luxembourgeois dans lesquels participent des collectivités locales. La loi concernant les syndicats de communes a été retenue en l'occurrence parce qu'elle est actuellement la seule à régler la coopération intercommunale et qu'elle a fait ses preuves. Elle s'applique d'ailleurs également en droit interne à des syndicats dans lesquels participe l'Etat, à savoir aux syndicats qui gèrent les parcs naturels et au syndicat SEBES. Il n'est pas nécessaire de fixer toutes les lois applicables par rapport à tous les autres membres potentiels d'un GECT puisque tout GECT établi au Luxembourg sera, conformément aux dispositions du règlement communautaire, automatiquement soumis au droit luxembourgeois dans toutes ses dispositions, en général, qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur.

Au cas où le Conseil d'Etat a cependant souhaité, par le biais de son observation, inciter le Gouvernement à soumettre, à titre subsidiaire par rapport aux points a) et b) de l'article 2 point 1 du règlement (CE) 1082/2006, à la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes tous les membres possibles d'un GECT de droit luxembourgeois, alors le projet de loi pourrait s'aligner sur la façon de procéder retenue par le législateur français en modifiant l'article 2 comme suit: „*Les dispositions de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats des communes qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur sont applicables aux groupements européens de coopération territoriale qui ont leur siège sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.*“

3. Opportunités offertes par le nouvel instrument

A la page 4 de son avis le Conseil d'Etat expose ses réflexions sur les possibilités de coopération offertes par le nouvel instrument communautaire. Il semble estimer que le Gouvernement a une vue limitée sur les opportunités que présente le GECT. Or, tel n'est pas le cas.

Dans ce contexte il est intéressant de se référer à la démarche suivie en France. L'Assemblée nationale et le Sénat français ont adopté la loi No 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale. Les dispositions concernant l'application du règlement (CE) No 1082/2006 se résument à deux articles et à un renvoi aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux

syndicats mixtes ouverts en application subsidiaire au règlement communautaire. Les membres de l'Assemblée nationale française n'ont pas manqué de souligner l'importance de cette proposition de loi dans le cadre de la coopération transfrontalière avec le Grand-Duché de Luxembourg.

Je ne saurais partager les impressions du Conseil d'Etat exprimées à la page 4 de son avis. Le projet de loi sous rubrique ne dotera pas le Gouvernement d'un nouvel instrument car il est déjà doté de cet instrument par le règlement communautaire entré en vigueur le 1er août 2007. L'aménagement du nouveau site d'urbanisation et d'activité Belval-Ouest pourrait déjà à l'heure actuelle faire l'objet d'un GECT ayant son siège en France. La loi portant application du GECT au Luxembourg ne peut donc pas avoir pour objet unique le site de Belval-Ouest. Les autres opportunités que présente l'instrument du GECT sont d'ailleurs bien connues du Gouvernement. Les idées pour renforcer certaines coopérations transfrontalières par le biais d'un GECT ne manquent pas, notamment dans la Grande Région et aussi dans le nord du pays.

4. Application de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

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 concernant les syndicats de communes. La réponse est que le projet de loi permettra de mettre en oeuvre un GECT ayant son siège au Luxembourg dans le cas où des communes ou des syndicats de communes sont membres de ce GECT soit exclusivement, soit à côté d'autres partenaires prévus à l'article 3 du règlement (CE) No 1082/2006. C'est précisément le but du projet de loi de désigner la loi luxembourgeoise applicable aux éléments de forme et de fonds pour lesquels les dispositions du règlement communautaire sont insuffisantes.

La participation de l'Etat luxembourgeois – comme seule entité luxembourgeoise – à un GECT ne mérite pas de disposition légale spécifique parce que les règles à appliquer sont claires. Il n'y a donc lieu de fixer que les règles – subsidiaires par rapport au règlement communautaire et aux dispositions à régler par la convention et les statuts du GECT – à appliquer au cas où des entités territoriales luxembourgeoises non étatiques participent à un GECT. Le choix de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes est évident parce que la législation sur les syndicats de communes, bien ancrée dans notre droit interne, contient les règles nécessaires pour compléter utilement le règlement (CE) No 1082/2006 de manière à rendre le GECT applicable aux situations visées.

La plus-value du GECT par rapport à l'article 3 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes consiste évidemment dans la possibilité de la participation au GECT d'autres partenaires que les communes et les syndicats de communes. Mais elle consiste aussi dans le fait que le GECT peut encaisser des fonds communautaires et les réaffecter directement aux projets concernés contrairement aux syndicats intercommunaux.

A la page 5 de son avis, le Conseil d'Etat estime que „*les structures spécifiques aux syndicats des communes et nombre de dispositions résultant du régime légal sur les communes qui s'y appliquent par référence ne peuvent être transposées telles quelles à la situation sous examen et s'appliquer ipso facto*“.

Le projet de loi sous rubrique ne vise nullement à appliquer ipso facto le régime légal des syndicats des communes, voire des communes, au GECT. En effet, „*même si le droit national n'est pas en contradiction avec les prescrits du Règlement, de la convention ou des statuts du GECT, celui-ci doit être écarté dans la mesure où la question trouve une réponse dans le Règlement lui-même, ou dans la convention ou les statuts instituant le GECT*“ (Etude du Groupement Européen pour la coopération territoriale, op. cit., p.137)

Ce n'est qu'à titre purement subsidiaire que seront appliquées au GECT des règles établies par la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. Le tableau ci-dessous indique de façon schématique les dispositions de la loi du 23 février 2001 qui sont applicables au GECT et celles qui ne le sont pas parce que les règles ad hoc sont fixées par les dispositions du règlement communautaire ou figurent parmi celles à déterminer dans les conventions et statuts.

<i>Article Loi du 23.2.2001</i>	<i>Objet</i>	<i>Application du GECT de droit luxembourgeois</i>
art. 1 al. 1	délibérations des communes qui souhaitent adhérer à un GECT sont transmises par le commissaire de district au ministre de l'Intérieur	Oui pour les communes et les syndicats – non pour les autres entités
art. 1 al. 1	autorisation de la création du GECT par arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat	Oui
art. 1 al. 2 à 4	adhésion ultérieure au GECT	Non, art. 4§3 et 6 du règlement (CE)
art. 2	fixation des objectifs par l'arrêté d'institution	Non, art. 7 du règlement (CE)
art. 3	participation à organismes de droit étranger ou syndicat communes avec collectivités étrangères	Non, car GECT n'est ni un organisme de droit étranger ni un syndicat
art. 4	nature d'établissement public	Oui (idem en France)
art. 5	statuts	Non, art. 9 du règlement (CE) mais rien n'interdit de publier les statuts avec l'arrêté d'institution
art. 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 et 14	organes	Non, art. 9 et 10 du règlement (CE) —> statuts
art. 15, 16 et 17	engagement du personnel administratif et technique suivant ses besoins. secrétaire, receveur etc.	Non, art. 9§2d) du règlement (CE) —> statuts
art. 18 et 19	tutelle	Non
art. 20 à 23	dispositions financières	Oui seulement les règles de comptabilité compatibles avec celles du règlement (CE)
art. 24	durée	Non, fixée par convention GECT – art. 8§2c) du règlement (CE)
art. 25	retrait d'un membre du GECT	Non, art. 8 et 9 du règlement (CE)
art. 26	dissolution	Non, sauf que la dissolution „administrative“ sera prononcée par arrêté grand-ducal suite à la procédure prévue par la convention ou suite à une demande formulée en vertu de l'article 14 du règlement (CE)

Les auteurs du projet de loi ne voient pas l'opportunité d'établir des règles de constitution et de fonctionnement spécifiques des GECT de droit luxembourgeois, étant donné que le règlement (CE) 1082/2006 prévoit les règles nécessaires pour la constitution d'un GECT et qu'il exige que les parties à un GECT fixent les règles de fonctionnement dans leurs statuts.

En effet, il n'est recouru à la législation luxembourgeoise qu'en dernier lieu, à titre subsidiaire après le règlement communautaire, la convention et les statuts d'un GECT.

L'Assemblée nationale et le Sénat français n'ont d'ailleurs pas non plus estimé nécessaire d'aller au-delà de l'indication de dispositions de référence à la législation française sur les syndicats mixtes ouverts applicables pour les questions qui ne sont pas ou qui sont seulement partiellement réglées par le règlement communautaire ou par la convention et les statuts.

Dès lors, je ne saurais que réitérer la proposition de modifier l'article 2 de la façon suivante et dans le but d'éviter tout malentendu „*Les dispositions de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats des communes qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur sont applicables aux GECT qui ont leur siège sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.*“

5. Réponses à différentes questions concrètes du Conseil d'Etat

Dans la continuité de ce qui précède, les réponses suivantes peuvent être données aux questions que pose le Conseil d'Etat au premier alinéa de la page 6 de son avis:

1. Question: „*Comment sont désignés ou remplacés par exemple les délégués membres du comité de gestion, qui représentent l'Etat ou l'organe public autre que les communes?*“

Réponse: Suivant l'article 10 du règlement (CE) 1082/2006, un GECT dispose au moins d'une assemblée et d'un directeur. Les statuts peuvent prévoir des organes de direction supplémentaires dotés de pouvoirs clairement définis. Ce sont les statuts – et non pas la loi nationale applicable au GECT – qui établiront l'organisation du GECT en fonction du règlement communautaire (qui ne prévoit pas de comité de gestion) et qui ensuite préciseront le fonctionnement des organes.

2. Question: „*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 des communes?*“

Réponse: Puisque le GECT n'est pas soumis à une tutelle par le règlement communautaire, l'application subsidiaire de la loi luxembourgeoise ne peut imposer cette tutelle. L'article 2 du règlement (CE) 1082/2006 est clair au sujet du caractère subsidiaire, et non contraire audit règlement, de la loi nationale à appliquer.

3. Question: „*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?*“

Réponse: Ces articles ne perdront certainement pas leur raison d'être puisqu'à l'avenir les syndicats intercommunaux continueront à exister, mais en plus il y aura l'un ou l'autre GECT régi par des règles spécifiques.

4. Question: „*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.*“

Réponse: Ces questions sont à régler dans les statuts du GECT à établir conformément à l'article 9 point 2 d) du règlement (CE) No 1082/2006: la gestion du personnel, les procédures de recrutement et la nature des contrats du personnel.

A ce sujet, le Comité des régions a d'ailleurs formulé les observations suivantes: „*Cette question nous paraît délicate juridiquement. En effet, chaque droit national dispose de règles relatives aux conditions d'emploi du personnel des entités publiques. Ces règles pourraient trouver à s'appliquer en raison de la localisation du siège, lequel permet de renvoyer au droit national. A ce propos, la question de la nature juridique de la personnalité du GECT – droit privé ou droit public – pourrait avoir de substantielles incidences sur les règles applicables en la matière. Mais dans le même temps, puisque l'article 2§2 lit d) prévoit que les statuts peuvent régler cette question, et que la systématique de l'article 2 semble faire primer les règles contenues dans la convention ou les statuts sur les règles de droit national, les membres du GECT dans leurs statuts pourraient prévoir des règles dérogoires au droit national usuellement applicable aux membres du GECT. Il y a donc intérêt pour les parties à fixer clairement de telles règles dans les statuts, le cas échéant en dérogation du droit territorialement applicable, ce qui peut permettre de tenir compte des exigences particulières du contexte transfrontalier ou transnational. Que certaines dérogations soient ainsi rendues nécessaires par le caractère particulier de ces opérations qui dépassent le cadre national paraît possible. Par contre, des règles trop étrangères à un ordre juridique national risquent d'inciter les autorités nationales compétentes en vertu de l'article 4 du présent Règlement à entraver, voire refuser, la constitution d'un GECT à ces termes. Aussi nous paraît-il utile d'élaborer de telles règles à inclure dans les statuts en étroite coopération avec les différents acteurs concernés.*“ (Etude du Groupement Européen pour la coopération territoriale, op. cit., pp. 92 et 93)

5. Question: „*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.*“

Réponse: Il y a lieu à cet effet de se référer au tableau exposé sous le point 4.

6. Reformulation de l'avant-projet de loi

Quant à la reformulation de l'intitulé, l'avis du Conseil d'Etat peut être suivi.

Il en est de même pour le texte de l'article 5.

Concernant la reformulation proposée pour l'article 4 du projet de loi, il y a lieu de maintenir la formulation initiale pour désigner l'autorité luxembourgeoise destinée à recevoir la notification prévue à l'article 4§2 sous a) du règlement (CE) 1082/2006. En effet, cet article vise l'Etat membre selon le droit duquel a été créé le membre potentiel du GECT et non pas l'Etat siège du GECT. L'article 4 du projet de loi ne peut donc pas se référer à cet article et dire que les notifications ne seront faites au Gouvernement que si le GECT a son siège au Luxembourg. En retenant la proposition du Conseil d'Etat, la loi omettrait de désigner le destinataire des notifications en cas de participation d'un membre de droit luxembourgeois à un GECT dont le siège se trouve à l'étranger.

Par ailleurs, la désignation de l'autorité devant recevoir la notification a été empruntée de l'arrêté grand-ducal du 7 août 2004 portant constitution des Ministères. Il s'agit du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la politique internationale et interrégionale d'aménagement du territoire et de coopération interrégionale. Actuellement cette compétence est attribuée au Ministre [de l'Intérieur et] de l'Aménagement du territoire. Or, dans un futur Gouvernement cette attribution pourrait être conférée à un autre ministre et il paraît dès lors préférable de référer dans le projet de loi sous rubrique au ministre ayant dans ses attributions la politique internationale et interrégionale d'aménagement du territoire et de coopération interrégionale.

Au cas où la nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement pour l'article 2 serait retenue, l'article 3 pourrait être supprimé, de même que les réserves formulées actuellement en introduction des articles 4 et 5.

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,

Etant donné qu'il existe une divergence d'interprétation sur les dispositions légales à créer pour mettre en application au Luxembourg un règlement communautaire, donc sur une question de principe, je me permets, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, de demander l'avis du Conseil d'Etat sur ce principe à la lumière des explications supplémentaires fournies par la présente.

Je suis bien sûr disposé, ensemble avec mes collaborateurs, à venir exposer de vive voix mes vues à la Haute Corporation si elle en exprime le souhait.

Veillez agréer, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, l'expression de ma plus haute considération.

*Le Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire,*
Jean-Marie HALSDORF

