

## *Séance plénière : Le GECT, instrument juridique au service du transfrontalier.*

*Avantages et inconvénients de la création d'un GECT pour la gestion des services sanitaires de l'Hôpital Transfrontalier de la Cerdagne (HTC)*

**Dra. FRANCINA ESTEVE GARCIA, Vice-doyenne du département de droit de l'Université de Girona**

### **Le projet de création et la mise en place de l'HTC :**

C'est un projet unique, emblématique, ambitieux, courageux qui naît d'un système de services de santé proprement européen, et en même temps extrêmement complexe.

### **Objectifs :**

Conception, construction, mise en fonctionnement et gouvernance d'un hôpital général comarcal pour des blessés légers et de courte durée, pour l'exécution d'activités sanitaires d'assistance et préventives de la santé, principalement de la population résidente du territoire de la Basse Cerdagne (Catalogne) et des territoires de la Haute Cerdagne et Capcir (France).

### **Les GECT : un nouvel instrument juridique européen et en même temps une figure caméléonique.**

Les GECT (2006) ont été créés pour promouvoir la coopération territoriale (valeur en plus). Ils permettent la coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale. D'une grande flexibilité, ils permettent une asymétrie organique et fonctionnelle (État français-Catalogne).

### **Antécédents : Programmes INTERREG**

- Interreg I (90-93); Interreg II (94-99); Interreg III (2000-2006), Interreg IV (2007-2013).
- Obstacles pratiques et juridiques
- Coopération territoriale : Objectif 3 de la politique structurelle (2007-2013)
- Axes et priorités des programmes opérationnels

### **Objectif du GECT :**

- Promouvoir la coopération territoriale stratégique de manière stable
- Instrument pour exécuter un projet de coopération (claire volonté politique)
- Accès et gestion directe de fonds structurels

UE

### **Caractéristiques du Règlement 1082/2006 :**

- Adopté sur la base d'une compétence limitée de la CE (Art. 159 TCE). La compétence est plus claire avec la réforme du Traité de Lisbonne (Art.3.3 TUE).
- Cadre juridique européen pour tous les acteurs impliqués (un minimum de règles du jeu communes pour tous les États membres).

### **Règlement 1082/2006 :**

- Il inclut peu de prévisions avec des effets obligatoires directs, indépendants de la volonté des parties.
- Il inclut beaucoup de rémissions à la législation nationale (Règlement ou Directive?) (flexibilité versus une certaine insécurité juridique).

### **Inconvénient : les mesures d'application nationales sont différentes :**

- Les dispositions du Règlement 1082/2006 sont directement applicables et ont des effets certains.
- Les mesures d'application sont nécessaires et obligatoires.
- C'est une norme minimale et la conséquence est qu'il existe d'importantes différences entre les normes d'application des 27 États membres.

### **Instruments d' Application :**

- Portugal : Décret-Loi n° 376/2007 du 8 novembre 2007
- Espagne : Décret Royal 37/2008 du 18 janvier 2008
- France: modification du Code Général des Collectivités Territoriales (avril 2008 et autres modifications) Article L 1154-2.

entités). La coopération ne doit pas se limiter à des relations de voisinage.

#### Formes juridiques internes :

- En France la forme la plus fréquente est celle d'un "syndicat mixte ouvert", soumis à la législation française par des "établissements publics de coopération intercommunale".
- En Espagne peut être appliqué l'art. 87 LRBRL (consorcis transfrontaliers) et en Catalogne il faut également tenir compte de la législation de l'autonomie correspondante.

#### Avantage : entité avec personnalité juridique

- Se doter d'une nouvelle entité de personnalité juridique de droit européen et en ce qui concerne le droit interne elle peut être de droit public ou de droit privé (art 1.3 Rgl)
- Dans tous les cas, au niveau interne cette entité doit pouvoir agir pour le compte et au nom de ces membres: acquérir des biens immeubles, recruter du personnel, recourir à la justice, demander des fonds européens...(Art.1-2 Rgl).

#### Application en Espagne : RD 37/2008

- La nature est de "personnalité juridique-publique" (art 2). Option "regroupement de droit public" (et non privé).
- Cela peut réduire les expectatives de transformations de quelques organismes constitués par des entités régionales et locales régularisées par du droit privé.

#### Les GECT se distinguent :

- Par leurs membres
- Par leurs fonctions (compétences et objectifs établis dans l'accord et dans les statuts)
- Par le droit national qui s'y applique en fonction du siège.

#### Membres du GECT (I) :

- États membres de l'UE (nouveau)
- Autorités régionales et locales des États membres de l'UE et de ses associations (selon ses compétences respectives)
- Organismes de droit public.

#### Etats "non membres" de l'UE :

- Peuvent être également membres d'un GECT des collectivités des États tiers (non membres de l'UE)
- il faut qu'il existe un accord entre les États membres et l'État tiers
- Cela doit permettre l'agencement de l'État tiers
- Y sont exclus les États tiers (mais pas leurs

#### Membres du GECT (II) :

- Ce n'est pas si facile de définir la notion d'organisme de droit public;
- La prolifération de nouvelles figures juridiques et le manque de divisions claires entre le droit public et le droit privé complique la détermination des entités qui pourraient être considérées comme "publique".
- Les typologies organisationnelles sont très différentes entre les 27 États Membres (EM).

#### Lois de Contrats des Administrations Publiques (modif. Loi 42/2006)+ Directive 2004/19 :

#### Organismes de droit public

- Créés pour satisfaire des nécessités d'intérêt général non marchand
- Avec une personnalité juridique
- il faut prendre en considération le "critère de lien" (financement majoritairement public de l'activité ou contrôle de la gestion ou nomination de plus de la moitié des membres des principaux organes)

#### Diversité des GECT :

- Il peut exister des GECT formés par des instances localisées à des niveaux très divers: États, régions, entités locales, entités publiques....
- La création d'un GECT n'exige pas de cofinancement européen, mais il faut avoir un budget annuel.

#### Membres et apports HTC :

- La Generalitat de Catalogne, à travers le Département de Santé (Département de santé : 60% du budget)
- Le gouvernement de la République française, au travers des ministères de : la santé, des finances et du travail (ce sera l'assurance maladie française qui apportera 40%).

#### Membres (partners): symétrie ou asymétrie ?

- HTC : il faut dire qu'il y a eu beaucoup de réticences de la part, en premier lieu, du ministère français de la santé, et ensuite surtout de la part du ministère français des finances et de la part du ministère français des affaires extérieures d'accepter de conclure un accord avec la Conselleria de Santé de la Generalitat de Catalogne.

#### Éléments communs des GECT :

- Caractère frontalier ou transnational (ses membres doivent être localisés sur le territoire d'au moins deux EM)

- Grande importance des Accords et des Statuts
- Il doit y avoir un domicile social (Puigcerdà)
- il faut créer certains organismes (au moins deux)
- Il doit disposer d'un budget annuel

de Govern, del Ple de l'Ajuntament ou de l'organe correspondant en lien avec la volonté de participer au GECT.

#### **Droit applicable :**

- 1) Règlement; 2) Accord et Statuts; 3) Régime juridique du siège.
- Les normes applicables à l'interprétation de l'accord et des Statuts sont celles de la législation de l'État du domicile du siège social du GECT.
- Les normes applicables du contrôle financier peuvent varier selon les activités financées par des fonds communautaires ou non.

#### **Capacité d'action en fonction de ses compétences :**

- Important: capacité d'action limitée par les compétences des membres du GECT.
- Limite fonctionnelle : ses fonctions ne doivent pas comporter d'agissements qui pourraient aller à l'encontre des intérêts généraux de l'État ou d'autres autorités publiques (par exemple : compétences policières, judiciaires, législatives ou de politique extérieure (Art. 7 RD))

#### **Gouvernance à plusieurs niveaux :**

- Les fonctions que peut développer un GECT sont conditionnées par les compétences de tous ses membres (si un membre dispose d'une compétence supplémentaire par rapport aux autres il ne pourra pas l'exercer dans cet organisme de GECT (Art. 7.2)
- il faut avoir un dénominateur commun, car c'est essentiel pour l'exercice des activités, des fonctions et des objectifs assignés aux GECT.

#### **Processus d'autorisation : exigences du Règlement :**

- Une fois la négociation entre les futurs membres du GECT portant sur l'Accord et les Statuts achevés,
- Ils doivent obtenir une autorisation des EM respectivement impliqués afin de pouvoir fonctionner comme une nouvelle entité de coopération territoriale –GECT– (art. 4.3 Rgl).

#### **Conditions requises complémentaires (RD) :**

- En plus de l'Accord et des Statuts accordés entre les membres, il faut apporter :
- Documentation accréditée de la personnalité juridique des membres
- Certification qui montre l'accord du Consell

#### **Autorisation en Espagne :**

- Le **Conseil des Ministres** doit autoriser le GECT (si un de ses membres est un Etat, un organe de l'administration de l'Etat ou un organe public dépendant de l'Etat, une ou plusieurs communautés autonomes ou ses organismes publics).
- Pour le reste, la compétence pour autoriser le GECT est celle du ministère de politique territoriale (MPT) (ex: ministère d'Administration publique- MAP) d'administration publique (art 6 RD).

#### **Le contrôle du MPT :**

- Document des ministères compétents en la matière- précepts du ministère des affaires européennes et communautaires (MAEiC) et du ministère de l'économie et des finances (ministerio economia i hisenda- MEH)-.
- Éventuel rapport obligatoire de la Communauté autonome dans laquelle les membres sont intégrés (contrôle de légalité ou contrôle d'opportunité ?).

#### **Motif de possible négation :**

- Ne sont incluse que les obligations de la législation nationale, pour des raisons d'intérêt général ou d'ordre public (Art. 6.4 RD)
- Le GECT est exceptionnel
- Il exige une motivation adéquate

#### **Limites à la discrétion des Etats :**

- Principe d'autonomie législative et présomption de légalité + contrôle juridictionnel (Tribunaux internes + Tribunal de justice-TJCE)
- Les rapports obligatoires peuvent ne pas être suffisants pour refuser une sollicitude déterminée (causes de refus préfixées) Droits prévus dans le Règlement CE
- Nécessité d'informer les États impliqués: communication et coordination inter-étatique

#### **Solutions :**

- Important : autant le Règlement que le RD prévoient que la demande d'autorisation doit être résolue en 3 mois (Art. 4 Rgl . I art. 6 RD)
- s'il n'y a pas de résolution dans ce temps imparti = silence positif = autorisation
- si ce n'est pas accepté = un recours peut être demandé

### **Registre et publication :**

- une fois autorisé, il faut enregistrer et publier les Statuts
- Il y a un registre des GECT dans le ministère des affaires extérieures -MAE. Registre = accreditation de l'existence d'une nouvelle entité soumise au droit espagnol
- Les GECT doivent publier au Document Officiel de l'union européenne- DOUE- et celles qui ont leur siège sur notre territoire (Catalan), doivent également les publier Journal Officiel Espagnol (BOE) (transparence)

### **Responsabilité des GECT :**

- Les GECT sont responsables de leurs actes : bien qu'ils soient extrêmement limités (Art. 10)
- Exclusion de responsabilité étatique (sauf si l'État fait partie du GECT)
- Question en débat : "Les membres du GECT peuvent décider à l'unanimité de déléguer l'exécution de ces missions à l'un de ses membres" (Art. 7.5)

### **Quelques GECT :**

#### **En fonctionnement**

- GECT GALICIA-NORD DE PORTUGAL (régional)
- GECT DUERO-DOURO (municipal)
- GECT Pirineus-Mediterrània (régional)

#### **En phase final de négociation**

- Hôpital de Cerdagne
- Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier

### **"Hôpital de Cerdagne" : avantages du GECT :**

- Permet de créer une nouvelle "entité européenne" qui doit permettre un "service sanitaire commun" à un territoire déterminé et
- encourager la coopération entre les EM destinée à améliorer la complémentarité de ses services de santé dans les régions frontalières

### **Nécessité une certaine harmonisation européenne :**

- L'objectif indiqué implique de rapprocher deux systèmes de santé différents, deux régimes de contrat salarial et/ ou fonctionnaire, deux régimes de sécurité sociale, deux régimes fiscaux, deux régimes de responsabilité civile, etc..
- Nécessite d'harmoniser des connaissances, des concepts, des procédures et des pratiques
- Les systèmes d'informations aux patients sont différents, il existe d'importantes barrières linguistiques.

à sa population transfrontalière sur la base d'un accord entre l'État français et la Generalitat de Catalogne.

- Il se dote d'une stabilité (organes et budget).
- Permet d'impulser une coopération stratégique dans un environnement fondamental pour les personnes (santé).
- Permet de gérer directement des services et développer un projet qui affecte la cohésion territoriale et la cohésion sociale.

### **Valeur ajouté de l'HTC :**

- il ne s'agit pas de créer un hôpital dans un EM et qui prête ses services à la population d'un autre EM; le défi est de réussir une planification, une co-gestion et une prestation commune de différents services (objectif complexe et ambitieux).
- Se met en place un processus de "co-planification" et de co-gestion" au niveau sanitaire (il n'y a pas d'équivalent).
- L'HTC devra donner des services à deux systèmes de santé différents.

### **Inconvénients : Insécurité juridique :**

- Le manque de concrétion en relation avec le fonctionnement pratique des GECT pose beaucoup d'incertitudes (beaucoup de thèmes ouverts apparaissent)
- grande complexité des objectifs proposés
- La régulation du GECT supplée le manque d'harmonisation qu'il y a au niveau européen, par exemple en relation avec les services sanitaires (la compétence est celles des EM)

### **Compétence principale des Etats Membres :**

- L'organisation des systèmes de santé et la prestation d'attention médicale sont de la compétence des EM
- Art. 168 du traité de fonctionnement de l'union européenne- TFUE- renforce l'agissement de l'UE (compétence complémentaire)
- Dans le concret ils prévoient que l'UE doit

### **UE: Compétence liée à la consécution du marché intérieur :**

- Proposition de la Directive du Parlement européen -PE et du Conseil sur le droit des patients sur l'assistance sanitaire transfrontalière (juillet 2008).
- - créer des principes communs à tous les systèmes de santé de l'UE
- - clarifier le droit des patients
- - créer un cadre pour la coopération (spécialement pour les régions frontalières)

**Conclusion et évaluation :**

- La création du GECT- HTC ne résoudra pas tous les problèmes.
- Il faut défendre les mesures d'harmonisation au niveau de l'UE, bien qu'elles soient partiales.

- Il faut mettre la pression afin que la coopération territoriale soit un objectif de l'UE plus important, face à la nouvelle période de programmation (2014-2021).