

## La construction sociale du territoire de la Grande Région : une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration

Franz CLEMENT - CEPS/INSTEAD



*Les institutions de l'espace dénommé « Grande Région » sont souvent méconnues. Cette méconnaissance fait qu'on leur attribue à tort des fonctions, des rôles et des pouvoirs qu'elles ne détiennent en réalité pas. On peut même dire que ces institutions, dans l'esprit de beaucoup, entretiennent une certaine confusion entre deux concepts pourtant fondamentalement différents : celui de coopération et celui d'intégration. C'est ce que ce numéro de « Gouvernance & Emploi » tente de démontrer.*

*Ce texte a été présenté lors d'une communication orale au colloque « Construction sociale des territoires » qui s'est déroulé à l'Université du Luxembourg les 20 et 21 février 2008. Le texte est aussi l'aboutissement de réflexions entre l'auteur et ses étudiants de l'Université Nancy 2 dans le cadre d'un master intitulé « Construction de projets de développement transfrontaliers ».*

« La Grande Région est un laboratoire de l'Europe », « une Europe en miniature », « une pré-configuration de l'Europe ». Voici des expressions que l'on entend ou que l'on peut lire assez souvent dans des colloques, dans des cénacles ou chez des personnes intéressées de près ou de loin à l'espace dénommé « Grande Région ». Parfois, on entend d'autres discours du style « La Grande Région est une coquille vide », « Rien ne s'y fait »...

Pourtant, à y regarder de plus près, nous pouvons affirmer que ces expressions sont toutes plus fausses les unes que les autres. Elles traduisent une certaine méconnaissance des réalités juridiques et institutionnelles. C'est ce que nous souhaitons démontrer dans les quelques pages à venir. Nous pensons en effet que les deux types de discours relevés ci-dessus proviennent d'un énorme malentendu, d'une véritable confusion entre deux notions très différentes : l'**intégration** et la **coopération**. L'intégration est entendue ici au sens politique comme un processus par lequel des entités indépendantes délèguent ou transfèrent

volontairement une partie de leurs prérogatives et pouvoirs à une ou plusieurs institutions. La coopération est, quant à elle, un ensemble dans lequel les composants d'un système travaillent en commun pour atteindre certaines priorités globales.

Pour éclairer le lecteur, nous allons prendre en considération un certain nombre de textes que l'on pourrait qualifier de « fondateurs » afin de faire apparaître les institutions de la Grande Région ainsi que les compétences et pouvoirs de celles-ci. Dans un second temps, nous verrons comment ces institutions de la Grande Région qui tissent entre elles des liens coopératifs pourraient éventuellement tisser d'autres liens cette fois d'intégration. Troisièmement, nous nous intéresserons aux réalisations de la Grande Région. Nous nous interrogerons alors sur un exemple de coopération et de construction territoriale plus poussé que la Grande Région. Dans un dernier point, nous amènerons un exemple de renforcement de la construction sociale des territoires avant de tirer quelques brèves conclusions.

## Les institutions de la Grande Région et leurs textes fondateurs

On peut situer la naissance de la Grande Région et de ses institutions à 1969, année durant laquelle une commission gouvernementale franco-allemande avait vu le jour, rejointe l'année suivante par le Luxembourg, afin d'aborder la reconversion industrielle nécessitée par la crise de la sidérurgie et des mines. Nous estimons toutefois que le texte véritablement fondateur de la Grande Région remonte à 1980.

### 1. L'Accord relatif à la coopération germano-franco-luxembourgeoise dans les régions frontalières du 16 octobre 1980

L'acte juridique fondateur de la coopération dans la Grande Région est incontestablement l'Accord relatif à la coopération germano-franco-luxembourgeoise dans les régions frontalières, signé le 16 octobre 1980 à Bonn<sup>1</sup>.

La coopération à l'époque était bien plus restreinte que de nos jours, puisqu'elle rassemblait les entités de trois pays différents et non de quatre comme à présent. En effet, le Luxembourg était pris dans son intégralité, comme il se doit ; pour la France, la coopération concernait les quatre départements lorrains et pour l'Allemagne le Land de Sarre ainsi que certaines régions de la Rhénanie-Palatinat, ce Land n'étant pas pris en compte dans son intégralité (cf. tableau 1).

Cette coopération a été voulue à l'initiative des gouvernements nationaux dont ressortent ces territoires, à savoir :

- le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ;
- le gouvernement de la République française ;
- le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

La coopération est instaurée dans le but de consolider et de développer les relations de voisinage en ce qui concerne des activités d'intérêt commun, notamment dans les

domaines administratif, technique, social, économique ou culturel.

Deux institutions différentes sont mises sur pied pour parvenir à cette coopération : la « Commission intergouvernementale » et la « Commission régionale ».

#### 1.1. La Commission intergouvernementale

La Commission intergouvernementale traite des questions de coopération intéressant les régions visées ci-dessus par :

- la formulation de **recommandations** ;
- la préparation le cas échéant de **projets d'accords** ;
- le fait de charger la Commission régionale de lui présenter des **propositions** ou **projets d'accord**, de lui soumettre des **recommandations** et de lui **faire rapport** sur certaines questions.

Cette Commission est composée de délégations nommées par les trois gouvernements signataires (cf. tableau 2).

#### 1.2. La Commission régionale

La Commission régionale, à présent, a pour missions de :

- traiter des **questions** de coopération ;
- faire **rapport** à la Commission intergouvernementale de ses activités ;
- soumettre des **recommandations** le cas échéant à cette même Commission.

Cette Commission est composée de représentants des entités membres de la coopération (cf. tableau 2).

Remarquons que le point 7 de l'Accord de 1980 précise que ce dernier n'affecte en rien l'activité d'organismes existants ou à créer en vertu d'accords internationaux.

Avec le point 2. , nous ouvrons un genre de parenthèse dans notre présentation des institutions de la Grande Région. Nous allons voir comment une coopération à l'initiative de la Commission régionale dont mention ci-dessus peut se mettre en

## T<sub>1</sub> Les entités réalisant la coopération dans la Grande Région en 1980

Luxembourg (Etat)	France (Départements)	Allemagne (Land, régions, Landkreise)
Luxembourg	Meurthe-et-Moselle Meuse Moselle Vosges	Sarre Région Trèves – Palatinat occidental Landkreis de Birkenfeld

## T<sub>2</sub> Les compétences et compositions de la Commission intergouvernementale et de la Commission régionale

Institutions	Compétences	Composition
<b>Commission intergouvernementale</b>	Recommandations Projets Charger la Commission régionale	Gouvernements nationaux
<b>Commission régionale</b>	Questions Rapports Recommandations Projets d'accords Propositions	Gouvernements des Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat Préfet de la Région Lorraine et de la Moselle <sup>2</sup> , Préfets des trois autres départements lorrains Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

<sup>1</sup> Accord relatif à la coopération germano-franco-luxembourgeoise dans les régions frontalières, 16 octobre 1980.

<sup>2</sup> Dans chaque Région française, le préfet du Département abritant la préfecture régionale est préfet de Région.

place par un acte écrit, en l'occurrence une charte.

## 2. La Charte de coopération culturelle de la Région Saar-Lor-Lux-Trèves / Palatinat Occidental du 9 octobre 1998 : un bon exemple d'activité dans la Grande Région

Cette charte de coopération<sup>3</sup> constitue l'un des exemples des actions mises en oeuvre par la Commission régionale dont il est question plus haut. Cette coopération se fait à l'initiative de ministères ou autorités en charge de la culture et de l'éducation (cf. tableau 3):

- Ministère de la culture, de l'éducation nationale et de la formation professionnelle du Grand-Duché de Luxembourg ;
- Ministère de l'éducation, de la culture et de la science du Land de Sarre ;
- Ministère de la culture, de la jeunesse, de la famille et de la condition féminine du Land de Rhénanie-Palatinat ;
- Préfet de la Région Lorraine représentant le Ministre chargé des affaires culturelles de la République française.

La Belgique y est associée par le biais de la Province de Luxembourg, sans intégration officielle dans la zone de coopération.

Les signataires de la charte se proposent d'aider à une prise de conscience par la population de son appartenance à une culture commune. A cet effet, elles prennent des mesures soulignant cette identité dans le domaine du patrimoine culturel et historique commun. Les articles de ladite charte montrent l'ampleur des actions possibles.

Les parties aideront ainsi à renforcer la coopération entre les institutions publiques et les organisations privées qui ont une mission de diffusion et de promotion culturelles<sup>4</sup>.

Les parties stimuleront et aideront les échanges et la coopération entre les artistes et acteurs culturels dans le domaine des arts plastiques, du théâtre, de la musique, de la littérature, du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia.

T<sub>3</sub>

### Les autorités signataires de la Charte de coopération culturelle de la Région Saar-Lor-Lux-Trèves / Palatinat Occidental du 9 octobre 1998

Luxembourg	France	Allemagne	Belgique (Association)
Ministre de la culture, de l'éducation nationale et de la formation professionnelle	Préfet de la Région Lorraine, représentant le Ministre chargé des affaires culturelles	Ministre de l'éducation, de la culture et de la science du Land de Sarre Ministre de la culture, de la jeunesse, de la famille et de la condition féminine du Land de Rhénanie-Palatinat	Province de Luxembourg

Les parties encourageront les échanges culturels par des mesures adéquates qui auront recours au savoir-faire et aux ressources des institutions culturelles existantes et à celles d'initiatives non institutionnelles, en particulier associatives.

En vue de renforcer l'information sur les manifestations culturelles dans les régions partenaires, le développement de nouveaux projets et la coordination de projets existants revêtent une importance particulière.

Les projets culturels de l'espace transfrontalier prendront en compte, dans la mesure du possible, les efforts entrepris en matières d'éducation et de culture pour développer le partage des langues de l'espace transfrontalier.

Le développement des projets existants et le lancement de nouveaux projets tiendront compte, dans la mesure du possible, de l'impact économique et touristique dans l'espace transfrontalier. Les parties s'efforceront d'y associer les entreprises privées notamment dans le domaine culturel.

Les parties conviennent de mettre en oeuvre plusieurs mesures en vue de la réalisation des objectifs susmentionnés :

- Développer et mettre en réseau des banques de données culturelles dans l'espace transfrontalier ;

- Inciter et faciliter l'organisation de manifestations communes dans tous les domaines de la musique, du théâtre, des musées et des bibliothèques par la mise en réseau des organismes culturels existants ;

- Poursuivre et élargir la coopération instaurée entre la Hochschule für Musik und Theater des Saarlandes à Sarrebruck et les conservatoires de Metz et Nancy en Lorraine, ainsi que les conservatoires de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette dans le cadre de l'orchestre Saar-Lor-Lux, créé en 1993 ;

- Développer des itinéraires culturels frontaliers pour permettre la découverte du patrimoine historique commun des régions partenaires notamment le patrimoine industriel ;

- Développer et élargir les expériences des « classes du patrimoine » ;

- Encourager l'élaboration de guides pour les musées et expositions, dépliants et autres documents d'information qui seront au moins bilingues (français et allemand); utiliser les possibilités de documentation offertes par les multimédias au profit des musées et les développer ;

- Les parties conviennent de renforcer leurs efforts en vue d'une meilleure promotion des grands événements culturels ;

<sup>3</sup> Charte de coopération culturelle de la Région Saar-Lor-Lux-Trèves / Palatinat Occidental, 9 octobre 1998.

<sup>4</sup> [www.granderegion.net](http://www.granderegion.net), 18 février 2008.

- Les membres de la Commission Régionale contribueront à l'amélioration de la politique d'information transfrontalière en favorisant la circulation des appels à candidatures, des appels à projets, des concours, des vacances de postes..., notamment auprès des jeunes artistes ;
- Les institutions et les organismes culturels et artistiques, ayant leur siège dans la région, seront invités à faciliter l'accueil des stagiaires (responsables en activité ou personnes en formation professionnelle) de l'espace transfrontalier, à leur permettre de suivre des cours afin d'intensifier les échanges d'expériences entre les organismes ;
- Les instances nationales représentées au sein du groupe de travail « Affaires Culturelles » doivent, dans la mesure du possible, permettre l'accueil dans leur service des personnes des administrations, afin de permettre la connaissance réciproque du fonctionnement et des structures de l'administration des pays partenaires.

### 3. Le Règlement intérieur de la Commission régionale du 10 novembre 2005

Ce règlement intérieur<sup>5</sup> va mettre en oeuvre les dispositions des modalités d'organisation de la coopération transfrontalière et interrégionale. Auparavant, un échange de courriers diplomatiques du 23 mai 2005<sup>6</sup> aura complété l'acte du 16 octobre 1980. Cet accord de 2005 admet les entités fédérées belges et les collectivités lorraines dans la Commission régionale.

Le règlement est un texte de « commodité » qui a pour finalité d'aménager localement la nouvelle architecture institutionnelle de la Grande Région et d'éliminer les dichotomies entre la Commission et le Sommet. La Commission régio-

nale ainsi redéfinie sera identifiée au Sommet.

Le Règlement va mettre en place deux types de pilotage : un pilotage stratégique (cf. tableau 4) et un autre dit opérationnel (cf. tableau 5).

#### 3.1 Le pilotage stratégique

Le pilotage stratégique constitue le niveau **d'impulsion** et de **décision**. Il est exercé par le Sommet des exécutifs.

Le Sommet a pour mission de donner de nouvelles impulsions à la coopération transfrontalière et interrégionale au sein de la Grande Région. Chaque Sommet donne lieu à des résolutions à mettre conjointement en oeuvre.

#### 3.2 Le pilotage opérationnel

Le pilotage opérationnel permet d'assurer la **préparation** et le **suivi** du Sommet.

Le Sommet prend ses **décisions** sur base du consensus.

### 4. La Convention relative à la création d'un Conseil parlementaire interrégional du 17 février 1986

Le Conseil parlementaire interrégional<sup>7</sup> se compose comme indiqué dans le tableau 6.

Les missions du Conseil parlementaire interrégional consistent à :

- **Promouvoir** le rôle économique, social et culturel de la Grande Région ;
- **Contribuer** au développement d'une perspective de coopération transfrontalière dans des domaines relevant de la compétence normative de chacune des régions.

Les travaux sont préparés dans six commissions :

- Commission 1 : Affaires économiques ;

### T4 Les autorités en charge du pilotage stratégique composant le Sommet de la Grande Région

Luxembourg	France	Allemagne	Belgique
Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg	Préfet de la Région Lorraine Président du Conseil régional de Lorraine Président des Conseils généraux de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle <sup>8</sup>	Ministre-Président du Land de Sarre Ministre-Président du land de Rhénanie-Palatinat	Ministre-Président de la Région wallonne Ministre-Président de la Communauté française Ministre-Président de la Communauté germanophone

### T5 Les autorités en charge du pilotage opérationnel

Luxembourg	France	Allemagne	Belgique
Collège des représentants délégués des Exécutifs <sup>9</sup>			

<sup>5</sup> Règlement intérieur de la Commission régionale, adopté le 10 novembre 2005.

<sup>6</sup> Loi du 1er août 2007 portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique avec la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans les régions frontalières, conclu par échange de lettres le 23 mai 2005 à Luxembourg, Mémorial A, numéro 138, 14 août 2007.

<sup>7</sup> Convention relative à la création d'un Conseil parlementaire interrégional / Interregionaler Parlamentarier-Rat, 17 février 1986.

<sup>8</sup> Le Conseil régional du Département de la Meuse est observateur depuis le 10 juillet 2007. Le Département des Vosges n'est pas partie.

<sup>9</sup> Les délégués des exécutifs sont des personnes aux fonctions variées : chefs d'exécutifs, ministres, hauts fonctionnaires, élus divers. Cette composition permet de respecter le fonctionnement propre à chaque entité membre de la Grande Région.

- Commission 2 : Affaires sociales ;
- Commission 3 : Transports et communications ;
- Commission 4 : Environnement et agriculture ;
- Commission 5 : Enseignement, formation, recherche et culture ;
- Commission 6 : Sécurité intérieure : protection civile et services de secours.

## 5. Le règlement d'ordre intérieur du Conseil parlementaire interrégional du 13 juin 1986

Comme indiqué plus haut et en guise de rappel, par son règlement d'ordre intérieur<sup>10</sup>, le Conseil détient des **missions** :

- **Promouvoir** le rôle économique, social et culturel de la Grande Région ;
- **Contribuer** au développement d'une perspective de coopération transfrontalière dans les domaines relevant de la compétence normative de chacune des régions.

Il est une assemblée parlementaire **consultative**.

L'article 10 du Règlement parle des **résolutions** du Conseil. Par résolutions, le texte entend l'expression d'une **opinion** par le Conseil sous forme de **recommandations** et **d'avis** sur base des **propositions** du Comité permanent, des commissions et membres dudit Conseil.

Les recommandations, avis et **décisions** du Conseil ne peuvent être adoptés contre la volonté de l'une des Assemblées membres. Ce Conseil n'a donc de « parlementaire » que le nom.

## 6. Le Comité économique et social de la Grande Région

Le Comité économique et social de la Grande Région a été constitué en 1997. Il est l'organe consultatif à vocation socio-économique du Sommet de la Grande Région. Il a

## T<sub>6</sub> La composition du Conseil parlementaire interrégional<sup>11</sup>

Luxembourg	France	Allemagne	Belgique
Le président et 9 autres membres de la Chambre des députés	Le Président et 9 autres membres du Conseil régional de Lorraine	Le Président et 9 autres membres du Landtag de Sarre Le Président et 9 autres membres du Landtag de Rhénanie-Palatinat	Le Président et 4 autres membres du Parlement wallon Le Président et 2 autres membres du parlement de la Communauté française Le Président et 1 autre membre du Parlement de la Communauté germanophone.

pour mission de traiter sous forme d'**avis** ou de **résolutions** les problèmes inhérents au développement économique, social, culturel et à l'aménagement du territoire de la Grande Région. Il contribue encore au dialogue social en se référant aux recommandations et aux expériences de ses membres constitutifs.

Cette institution reçoit ses missions du Sommet. Elle exécute les termes du mandat et fait rapport de ses activités au Sommet. Elle peut proposer au Sommet des thèmes de travail qu'elle souhaite examiner et peut aussi se saisir de tout débat d'actualité.

Le Comité comprend 36 membres effectifs nommés par les autorités respectives des régions, ce qui représente six membres par composante, ainsi que 36 membres suppléants choisis selon la même répartition. Sa composition est tripartite en accueillant des représentants des travailleurs, des employeurs et des entités membres.

## 7. Synthèse

Le tableau 7 nous pousse à nous interroger sur le contenu réel des pouvoirs réservés aux institutions de la Grande Région. A proprement

parler, on ne peut pas véritablement parler de possibilités réelles d'actions. Ces institutions se cantonnent en effet à :

- émettre des **recommandations** ;
- élaborer des **projets** d'accords ;
- poser des **questions** ;
- rédiger et transmettre des **rapports** ;
- faire des **propositions** ;
- prendre ou adopter des **résolutions** ;
- assurer une **promotion** ;
- apporter des **contributions** ;
- émettre une **opinion** ;
- émettre un **avis**.

L'emploi du terme « **décision** » ne doit pas ici induire en erreur. Si la décision relève bien de la compétence du Sommet, le mot est un terme générique pour les attributions relevant du Conseil parlementaire interrégional.

Apportons une remarque ici. En effet, des « décisions » sont traduites dans les faits. Il en va ainsi du programme Interreg IVA Grande Région<sup>12</sup>. Ce dernier résulte d'une décision du Sommet lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> juin 2006 à Trèves<sup>13</sup>. Nous y reviendrons plus loin.

<sup>10</sup> Règlement d'ordre intérieur adopté le 13 juin 1986 ; modifié les 17 avril 1989, 14 mai 1990, 19 juin 1992, 16 juin 1995, 3 décembre 1999, 7 décembre 2001 et 30 juin 2006.

<sup>11</sup> Il peut paraître surprenant que les entités fédérées belges disposent de 10 membres au total alors que les deux Länder allemands en disposent chacun de 10. Cela s'explique par le fait que les Länder allemands ont rang d'Etat, contrairement aux entités fédérées belges.

<sup>12</sup> Décision de la Commission du 12/XII/2007 portant adoption du programme opérationnel « Programme opérationnel de coopération transfrontalière « Grande Région » » d'intervention structurelle communautaire du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif coopération territoriale européenne en Belgique, en France et au Luxembourg, N° CCI 2007CB163PO064.

<sup>13</sup> Déclaration commune du 9<sup>e</sup> Sommet de la Grande Région, 1<sup>er</sup> juin 2006, Trèves.

Compétences	Commission intergouvernementale	Commission régionale	Sommet	Conseil parlementaire interrégional	Comité économique et social
Recommandations	X	X		X	X
Projets d'accord	X	X			
Questions		X			
Rapports		X			X
Propositions		X		X	X
Décisions			X	X	
Résolutions				X	X
Promotion				X	
Contribution				X	
Opinion				X	
Avis				X	X

### Les véritables compétences des institutions

A regarder de près, les mots recensant les compétences des institutions de la Grande Région ont bien peu de poids. Ces mots ne reflètent pas de véritables prises de décisions, de véritables actions emportant dans un élan collectif une action déterminée de ces institutions. Ces dernières sont plutôt dotées de compétences consultatives que décisionnelles. On l'aura d'ailleurs remarqué, l'article 1<sup>er</sup> du règlement d'ordre intérieur du Conseil parlementaire interrégional énonce : « Il est l'assemblée parlementaire consultative ( ) ». Les puristes ne manqueront pas de sursauter à la lecture de pareil libellé. En effet, la vocation première et inhérente à une assemblée parlementaire n'est pas d'être consultative, mais bien décisionnelle. La Grande Région ne fonctionne toutefois pas comme pourrait le faire le parlement d'un Etat ou encore le Parlement européen. Et pour cause, ce Conseil parlementaire contient des émanations des diverses entités. Ces dernières, à l'exception du Luxembourg, sont insérées dans d'autres Etats indépendants. Elles ne disposent donc pas des compétences institutionnelles et constitutionnelles pour agir de concert comme une véritable assemblée parlementaire. Nous allons le constater bientôt.

Nous nous trouvons en effet dans une configuration où aucune des entités membres de la Grande Région n'a transféré ou délégué aux institutions de cette dernière de véritables compétences décisionnelles susceptibles de produire des décisions en commun valant pour toutes les entités. C'est là où nous trouvons à faire référence à ces notions de coopération et d'intégration. La situation de la Grande Région est telle que décrite plus haut car c'est une coopération qui anime ses entités et non une intégration comme l'est, par exemple, l'Union Européenne. Il n'existe d'ailleurs pas de « traité de la Grande Région » comme il existe divers traités européens depuis celui de Rome signé en 1957. On prête parfois à la Grande Région des pouvoirs qu'elle n'a pas car on s'imagine que, comme l'Union, elle doit réaliser une intégration ! La question dès lors se pose de savoir si ces institutions disposent réellement du pouvoir d'agir. On l'aura vu et compris, elles ne sont pas dotées de véritables pouvoirs décisionnels. Pourquoi ? La lecture des textes constitutionnels ou fondateurs des entités membres nous donnera un début de réponse. Imaginons en effet de faire jouer aux entités de la Grande Région un rôle

d'intégration politique et non plus de simple coopération. Il faudrait alors pour ces entités passer par les traités internationaux de manière à s'extraire des carcans étatiques dans lesquels elles sont insérées. Nous allons constater qu'une intégration politique par ce biais serait presque possible.

#### 1. Le Luxembourg

Le Grand-Duché de Luxembourg, seul Etat indépendant parmi les entités membres de la Grande Région dispose comme suit en l'article 37 de sa Constitution : « **Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois (...)** ».

#### 2. La Belgique

En ce qui concerne la Belgique à présent, l'article 127 de la Constitution dispose en son paragraphe 1<sup>er</sup> : « **Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui les concerne, règlent par décret :**  
 1° les matières culturelles ;  
 2° l'enseignement à l'exception (...)

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2° (...) »

La Constitution belge poursuit en son article 130, paragraphe 1<sup>er</sup> : « Le Parlement de la Communauté germanophone règle par décret :

- 1° les matières culturelles ;
- 2° les matières personnalisables ;
- 3° l'enseignement dans les limites fixées par l'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2° ;
- 4° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1°, 2° et 3° (...) »

En ce qui concerne la Région wallonne à présent, il faut nous reporter à l'article 134 de la Constitution qui énonce : « Les lois prises en exécution de l'article 39 déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent. (...) » L'article 39 précise énonce : « La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit (...) ».

### 3. L'Allemagne

Pour l'Allemagne, la Loi fondamentale, tenant lieu de Constitution est très claire dès son article 24 : « (1) La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales. (1a) Dans la mesure où les Länder sont compétents pour l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat, ils peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, transférer des droits de souveraineté à des institutions de voisinage frontalier. (2) Pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système

de sécurité mutuelle collective; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde. (3) En vue de permettre le règlement de différends entre Etats, la Fédération adhérera à des conventions établissant une juridiction arbitrale internationale ayant une compétence générale, universelle et obligatoire ».

L'article 32 enchaîne et précise : « (1) La charge des relations avec les Etats étrangers relève de la Fédération. (2) Avant la conclusion d'un traité touchant la situation particulière d'un Land, ce Land devra être entendu en temps utile. (3) Dans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers ».

### 4. La France

En ce qui concerne la France à présent, l'article 53 de la Constitution énonce : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».

### 5. Synthèse

On l'aura constaté, les matières internationales restent la chasse gardée des Etats dont font partie les entités membres de la Grande Région, avec des nuances toutefois. Le Luxembourg, ne connaissant aucune fédéralisation, étant un Etat, est bien sûr l'unique détenteur du pouvoir de nouer des relations internationales ou de déléguer des compétences dans pareil cadre.

La Belgique et l'Allemagne disposent quant à elles d'entités fédérées

capables d'exercer des missions internationales dans les compétences imparties par les textes constitutionnels. Les Régions et Communautés en Belgique et les Länder en Allemagne disposent de pareilles compétences. Remarquons d'ailleurs que sur cet aspect le fédéralisme belge est plus poussé que l'allemand. Les entités fédérées belges ne doivent pas obtenir d'accord de l'Etat fédéral pour passer des traités internationaux, alors que les Länder allemands doivent recevoir pareil aval.

En France, en revanche, l'Etat central reste souverain et les Régions ne disposent pas de pouvoir en matière internationale. Seuls le Sénat et l'Assemblée nationale ont compétence pour édicter la loi. Cette dernière n'est pas la prérogative des divers conseils régionaux.

Contrairement à l'Union Européenne pour laquelle les Etats membres ont délégué des compétences, la Grande Région ne connaît pas pareil cas de figure. Seuls des accords entre entités capables d'exercer des compétences internationales sont possibles dans le cadre de la Grande Région, mais il est impossible pour les institutions de la Grande Région de faire de même. Une intégration politique par le biais de traités internationaux entre toutes les entités de la Grande Région est également impossible en raison du blocage représenté par la Constitution française. Les actions menées dans la Grande Région sont de par ce fait limitées. La Grande Région est donc bien un processus de coopération et non d'intégration.

## Les réalisations concrètes dans la Grande Région

Pareil état de fait ne signifie pas que rien ne se fasse dans la Grande Région. Nous allons en donner des exemples afin de contrer ces discours assimilant parfois la Grande Région à une coquille vide. Nous pouvons identifier trois types différents de réalisations dans cet espace.

### 1. Des accords multilatéraux entre entités de la Grande Région

Prenons en premier lieu comme exemple la conclusion le 4 décembre 2006 d'un accord entre la Sarre et le Luxembourg afin d'implanter à Perl, en Sarre, un lycée germano-luxembourgeois dénommé « Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl »<sup>14</sup>.

Cette école est un établissement d'enseignement secondaire transnational qui accueille les élèves indépendamment de leur nationalité, de leur langue maternelle ou de leur domicile, sous réserve qu'ils remplissent au moins les conditions pour accéder à une classe de cinquième année d'études d'une école publique et dans les limites des capacités d'accueil.

Cette nouvelle école a pour objectif l'éducation et l'enseignement communs d'élèves originaires de pays différents. Pour la constitution des classes et l'organisation de cours, les élèves ne sont pas regroupés suivant leur nationalité ou leur langue maternelle. Lors de l'établissement des programmes et du choix des matériels d'enseignement une attention particulière est consacrée à l'idée européenne, à l'éducation au respect mutuel et à l'ouverture sur le monde extérieur. Dans la majorité des matières, l'enseignement se fait en allemand, plusieurs matières sont enseignées en français. L'enseignement des langues se fait en principe dans la langue cible.

Cette réalisation s'inscrit bien dans l'esprit de la Grande Région, mais n'est pas une réalisation de la Grande Région. Il s'agit d'un

accord international conclu entre deux entités de la Grande Région ayant précisément capacité à conclure en matière d'enseignement comme nous l'avons vu plus haut. Le préambule de la loi luxembourgeoise du 11 juillet 2007 portant approbation dudit accord indique explicitement qu'il s'agit d'un « **Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Sarre concernant la création d'un établissement d'enseignement secondaire germano-luxembourgeois** ». Le texte poursuit ainsi : « **Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Sarre animés par le désir de promouvoir la coopération transfrontalière; confirmant leur attachement à l'idée européenne, ainsi qu'à l'éducation au respect mutuel et à l'ouverture sur le monde extérieur; décident de créer un établissement d'enseignement secondaire germano-luxembourgeois, dénommé ci-après « l'Ecole», et ont convenu de ce qui suit (...)** ».

### 2. Des réalisations d'initiative européenne

D'autres réalisations dans l'esprit de la Grande Région peuvent se concrétiser sans qu'elles soient les instruments de la Grande Région elle-même. Ces réalisations sont possibles via, notamment, les initiatives européennes dénommées « INTERREG ».

Interreg est l'initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur de la coopération entre régions de l'Union européenne. L'objectif d'INTERREG est de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en promouvant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ainsi que le développement équilibré du territoire.

La Commission européenne a lancé le 1er janvier 2007 ses nouveaux programmes d'Objectif pour la nouvelle période de programma-

tion 2007-2013, et notamment les programmes d'Objectif de coopération territoriale européenne, qui succèdent aux actuels programmes INTERREG, en voie d'achèvement courant 2008 au plus tard.

Les autorités partenaires de la Grande Région en charge des programmes transfrontaliers ont déposé auprès de la Commission européenne un programme unique. Ce dernier vise à renforcer la coopération transfrontalière par la réalisation de projets locaux et régionaux entre opérateurs issus des territoires composant la Grande Région.

Le programme se décline en quatre entités géographiques, à savoir une entité géographique « Grande Région » et trois entités géographiques qui correspondent aux programmes antérieurs Wallonie-Lorraine-Luxembourg (WLL), Allemagne-Luxembourg-Communauté germanophone de Belgique (DeLux) et Sarre-Moselle-(Lorraine)-Palatinat occidental (SM(L)PO). Il s'agit ainsi de garantir la réalisation de projets d'envergure couvrant le périmètre entier de la Grande Région, tout en préservant les possibilités de mettre en œuvre des projets de proximité.

Dans la Grande Région, les projets se répartiront selon les axes suivants :

- L'économie : accroître et promouvoir la compétitivité de l'économie interrégionale, soutenir l'innovation et favoriser le développement de l'emploi ;
- L'espace : améliorer la qualité du cadre de vie, renforcer l'attractivité des territoires et la protection de l'environnement ;
- Les hommes : développer l'acquisition et la diffusion des connaissances, valoriser les ressources culturelles et consolider la cohésion sociale.

Les autorités partenaires ont lancé un premier appel à projets avec un dépôt officiel du dossier de demande de concours européen pour janvier 2008 au plus tard. D'autres appels à projets sont programmés tout au long de l'année 2008.

<sup>14</sup> Loi du 11 juillet 2007 portant a) approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Sarre concernant la création d'un établissement d'enseignement secondaire germano-luxembourgeois, signé à Perl, le 4 décembre 2006; b) approbation du Protocole entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le "Landkreis Merzig-Wadern" sur les immeubles existants et sur le financement des projets immobiliers ainsi que des dépenses courantes du "Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl", signé à Perl, le 4 décembre 2006, Mémorial A, numéro 119, 18 juillet 2007.

Voici donc à nouveau des possibilités de renforcer la coopération entre les entités de la Grande Région, mais via des instruments mis à la disposition de la Grande Région par l'Union Européenne et non par la Grande Région elle-même. On voit toutefois que ces instruments peuvent épouser le cadre particulier de la Grande Région.

Comme nous l'indiquions plus haut, dans le cadre des initiatives INTERREG, le Sommet a pris une véritable décision le 1<sup>er</sup> juin 2006 à Trèves. Nous la reproduisons ici car elle démontre aussi une interaction entre le niveau de la Grande Région qui souhaite un programme INTERREG unique pour son territoire et une décision d'initiative européenne de financer pareil programme :

« Conformément aux efforts des précédents sommets et se référant à la déclaration commune du 8<sup>ème</sup> Sommet de la Grande Région et aux fins de pérenniser la coopération et de renforcer la position de la Grande Région en Europe, les membres du Sommet se prononcent en faveur d'un programme commun pour la Grande Région.

Pour cela, et sous réserve de l'adoption définitive des règlements communautaires, ils prennent la résolution suivante :

Le Programme opérationnel est structuré en axes thématiques. La mise en œuvre de ces axes thématiques est effectuée :

- par l'Autorité de gestion pour les actions relevant de la Grande Région ;
- par des entités géographiques gestionnaires qui disposent d'une enveloppe budgétaire garantie et correspondant aux zones des trois programmes INTERREG III A actuels.

La coordination et l'animation générale du Programme relèvent de l'Autorité de gestion.

Les axes thématiques sont communs à toutes les entités géographiques.

Les partenaires impliqués dans chaque entité géographique, et qui composeront le Comité de pilotage de celle-ci, décident de l'émargement de ladite entité à toutes ou seulement certaines

mesures de chaque axe, en fonction de la spécificité de leur zone.

Pour les actions relevant de la Grande Région, toutes les mesures sont applicables.

L'instruction des dossiers et la sélection des projets relèvent des **Comités de pilotage de chaque entité géographique concernée, celle-ci disposant d'une Assistance technique propre.**

**Des mécanismes seront mis en place en amont ou, au plus tard, au moment du dépôt des dossiers, afin d'étendre, le cas échéant, les projets à d'autres partenaires issus de la Grande Région.**

**Si un projet implique des partenaires de plusieurs entités géographiques, il relève des actions mises en œuvre au niveau de la Grande Région.**

Une convention entre tous les partenaires du Programme définira l'ensemble des modalités de fonctionnement de celui-ci.

Le secrétariat de l'autorité de gestion prendra place dans la Maison commune de la Grande Région.

La Région wallonne est désignée en qualité d'Autorité de gestion du Programme à titre transitoire.

Les participants au Sommet souhaitent créer d'ici 2009 un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) qui exercera les activités de l'Autorité de gestion. Celui-ci sera placé sous la présidence du Préfet de la Région Lorraine.

Il est créé un Comité stratégique présidé par le Préfet de la Région Lorraine qui accompagnera l'élaboration du Programme opérationnel ainsi que la création et l'activité du GECT. Cet organe ne sera pas impliqué dans la gestion du Programme. Ce Comité est composé de hauts représentants des exécutifs.

Le secrétariat de l'autorité de gestion restera dans les locaux de la Maison commune de la Grande Région à l'issue de la période transitoire.

Un financement par le programme Objectif 3 2007-2013 ne peut ni s'ajouter ni se substituer à un autre financement européen. Il

**doit permettre une réelle plus-value transfrontalière. »**

### **3. Des initiatives propres à la Grande Région**

Il peut toutefois exister des réalisations propres aux institutions de la Grande Région, mais elles sont forcément plus limitées. Le meilleur exemple en est la Maison de la Grande Région.

Ouverte au public depuis le mois de novembre 1999, la Maison de la Grande Région a pour mission de jouer un rôle de liaison et de contact au service des citoyens de la Grande Région, des administrations nationales ou régionales respectives ainsi que des diverses institutions interrégionales.

La Maison de la Grande Région assume deux fonctions distinctes, mais complémentaires : d'une part une fonction dite externe et d'autre part, une fonction dite interne. La fonction dite externe consiste dans la représentation et l'identification publiques de la coopération transfrontalière au sein de la Grande Région. La deuxième fonction de la Maison de la Grande Région consiste dans la mission de suivi des travaux du Sommet de la Grande Région.

Depuis le mois de novembre 2001, une ligne verte gratuite et bilingue accessible depuis tout l'espace de la coopération est installée à la Maison de la Grande Région. La ligne verte permet ainsi de répondre aux attentes et demandes des citoyens de la Grande Région. La maison a son siège à Luxembourg.

Lors de la réunion du Sommet du 1<sup>er</sup> juin 2006 à Trèves, les membres ont souligné l'importance de la Maison de la Grande Région pour le développement de la Grande Région dans le futur. Ils ont décidé d'étendre progressivement les champs de compétence de la Maison de la Grande Région. Afin que celle-ci devienne progressivement un centre d'information et de conseil dédié aux aides communautaires, des chargés de mission pour la coopération transfrontalière ont été invités à réaliser une étude de faisabilité. Par ailleurs, en liaison avec le nouveau programme Objectif 3 « coopération territoriale européenne » s'appliquant

<sup>15</sup> Voir à ce sujet le point "Un renforcement de la construction sociale territoriale".

à l'ensemble de la Grande Région, le secrétariat technique conjoint du programme INTERREG IVA Grande Région prendra place dans la Maison de la Grande Région.

#### 4. Synthèse

On le constate, la Grande Région ne fait vivre la coopération entre ses entités membres essentiellement que par des apports externes dont elle n'a pas la maîtrise : les accords multilatéraux entre entités et les initiatives émanant de ce niveau supranational qu'est l'Union Européenne. Bref, le fait que les institutions de la Grande Région ne soient pas dotées des compétences à agir par elles-mêmes sur un plan international et commun à elles toutes entraîne la nécessité pour celles-ci de faire animer leur coopération soit par des apports entre certaines des entités membres, soit par des apports extérieurs.

#### ***Un exemple plus poussé de construction sociale territoriale***

On l'a vu, la Grande Région et ses institutions ne disposent pas de véritable capacité d'action car les entités membres n'ont pas transféré aux institutions de la Grande Région les compétences nécessaires à agir de concert sur un plan international. Il existe toutefois des exemples plus poussés de coopérations entre régions d'Europe. C'est le cas en particulier en ce qui concerne la coopération mise en place par l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996.

Par cet Accord, 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, ont conclu une intéressante coopération.

Le préambule de l'Accord indique ceci : « **Conscients des avantages mutuels de la coopération entre**

**collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière, désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie, conscients de la différence existant entre les Etats en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales, désireux de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties, désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent cette coopération, décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties, sont convenus de ce qui suit (...) ».**

Cet Accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des parties.

L'Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants :

En République fédérale d'Allemagne:

- dans le Land de Baden-Wurtemberg, aux communes et aux «Landkreise» ;
- dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux «Verbandsgemeinden», aux «Landkreise», et au «Bezirksverband Pfalz» ;
- en Sarre, aux communes, aux «Landkreise» et au «Stadtverband Saarbrücken», ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

En République française, à la Région Alsace et à la Région Lorraine, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire des dites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière.

Au Grand-Duché de Luxembourg, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux.

Dans la Confédération suisse:

- dans le Canton de Soleure, aux communes et aux districts ;
- dans le Canton de Bâle-Ville, aux communes ;
- dans le Canton de Bâle-Campagne, aux communes ;
- dans le Canton d'Argovie, aux communes ;
- dans le Canton du Jura, aux communes et aux districts, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

L'article 2 de l'Accord s'intéresse au champ d'application de celui-ci. Il indique que les Länder allemands mentionnés ci-dessus et les cantons mentionnés peuvent aussi, conformément à l'Accord, conclure entre eux ainsi qu'avec les collectivités territoriales et organismes publics locaux, des conventions dépourvues de caractère de droit international et relatives à des projets de coopération transfrontalière, dans la mesure où ces projets relèvent de leurs compétences selon le droit interne et où ils ne contreviennent pas à la politique étrangère et en particulier aux engagements internationaux.

Les représentants de l'Etat dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Länder et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, les moyens de faciliter

<sup>16</sup> 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 aux noms des Cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, Karlsruhe, 23 janvier 1996, entré en vigueur le 1er septembre 1997.

les initiatives entre les collectivités territoriales françaises d'une part et les Länder et les cantons d'autre part, lorsque les différences de droit interne entre les Etats concernés en compromettent l'efficacité.

Les parties peuvent convenir par écrit d'étendre le champ d'application de l'Accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation de collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière.

Dans l'Accord, l'expression «coopération transfrontalière» désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Etats souverains, qui n'est pas régie par l'Accord.

L'article 3 de l'Accord parle des conventions de coopération et indique que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétences communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique dans le droit interne de chaque Partie.

En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, les Länder peuvent transférer dans des cas particuliers des compétences de souveraineté à des institutions de coopération de voisinage, conformément à l'esprit de l'article 24, paragraphe 1a, de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, dans la mesure où les conditions de droit interne sont réunies à cet effet.

L'article 9 de l'Accord s'intéresse aux organismes dépourvus de personnalité juridique. Il indique que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes **d'étude** et de **réflexion**, des comités de coordination pour **étudier des questions** d'intérêt commun, **formuler des propositions** de coopération, **échanger des informations** ou **encourager l'adoption** par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs définis.

Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers.

L'article 10, lui, s'intéresse aux organismes dotés de personnalité juridique. Par cet article, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités, dans le droit interne de la partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

L'Accord de Karlsruhe de 1996 nous démontre qu'il est possible d'aller plus en profondeur dans la coopération régionale que ce n'est le cas pour la Grande Région.

Il faut en effet relever plusieurs éléments.

Tout d'abord, remarquons, tout comme pour la Grande Région, la nette différence faite entre la France et les autres entités.

Bref, les entités de l'Accord que sont les Länder et les cantons sont juridiquement habilitées à coopérer par la conclusion de conventions car leur droit interne le leur permet alors que pour les Départements et Régions de France, la possibilité se limite à « étudier » des coopérations car le droit interne français ne leur donne pas le pouvoir de conclure des accords internationaux, ainsi que nous l'avons vu plus haut.

Remarquons ensuite que la coopération transfrontalière dont il est question dans l'Accord de Karlsruhe fait une distinction très claire entre une coopération entre organismes ou institutions des entités membres habilitées à coopérer par leurs droits internes respectifs et la coopération entre les Etats souverains dont dépendent ces entités, cette dernière forme de coopération, comme il se doit n'étant pas régie par l'Accord de Karlsruhe.

L'Accord de Karlsruhe, troisièmement, et contrairement aux textes relatifs à la Grande Région, donne un moyen clair pour réaliser des coopérations plus effectives. L'Accord permet de créer des organismes de coopération pour autant qu'ils soient dotés de la personnalité juridique dans leurs droits internes. Les choses sont encore plus claires en ce qui concerne l'Allemagne où la Loi fondamentale de 1949 permet, dans certains cas, de transférer des compétences de souveraineté

## **T<sub>8</sub>** Synthèse des compétences selon les acteurs de l'Accord de Karlsruhe

Régions et Départements de France	Länder allemands et Cantons suisses
Possibilité <b>d'étudier</b> des moyens pour faciliter les initiatives si les droits internes des Etats en compromettent l'efficacité	Possibilité de <b>conclure</b> des conventions de coopération transfrontalière sans contrevenir aux engagements internationaux et à la politique étrangère

à des institutions de coopération de voisinage. Voici une habilitation inscrite dans l'Accord de Karlsruhe que ne connaît nullement la Grande Région.

Enfin, d'une certaine manière, on retrouve l'esprit de la coopération de la Grande Région lorsque l'Accord de Karlsruhe permet à des organismes non dotés de personnalité juridique de procéder à des conférences, des groupes de travail, d'étude et de réflexion en vue d'étudier des questions, de formuler des propositions, d'échanger des informations ou d'encourager à adopter des objectifs.

L'instrument de coopération par excellence de l'Accord de Karlsruhe est consigné à l'article 11. Il s'agit du groupement local de coopération transfrontalière, en abrégé le GLCT. Ce groupement peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège.

Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date de l'entrée en vigueur de

la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Voici quelques exemples de GLCT :

- Le GLCT « Centre Hardt-Rhin supérieur » (Hartheim-Fessenheim), constitué en 1998 pour la réalisation d'une passerelle sur le Rhin et plusieurs missions d'aménagement et de développement (siège en France) ;
- Le GLCT « Wissembourg-Bad-Bergzabern », constitué en 2001 pour la réalisation d'un équipement transfrontalier permettant un approvisionnement en eau potable de part et d'autre de la frontière (siège en Allemagne) ;
- Le GLCT « Euroinstitut de Kehl », constitué en décembre 2003, qui fait suite au GEIE constitué en 1993, pour assurer notamment la formation transfrontalière des fonctionnaires des deux pays (siège en Allemagne) ;
- Le GLCT « Eurozone Sarrebruck-Forbach » constitué en 2003 pour développer une zone d'activités transfrontalière, (siège en Allemagne).

On constate donc bien ici que le fait de disposer de la personnalité juridique permet de renforcer un processus de coopération. L'institution du GLCT permet ce même renforcement. Il s'agit bien ici d'un processus de coopération plus poussé que celui de la Grande Région.

### ***Un renforcement de la construction sociale territoriale***

L'Union Européenne a récemment créé un nouvel instrument pour tenter d'améliorer la coopération transfrontalière. Il s'agit du groupement européen de coopération territoriale, le GECT<sup>17</sup>.

Le GECT a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale entre ses membres. Le groupement peut admettre les États membres, des collectivités régionales, des collectivités locales et / ou

des organismes de droit public à titre facultatif, c'est-à-dire en fait tous les pouvoirs « adjudicateurs », ceux qui sont soumis au droit des marchés publics.

Les compétences du GECT sont fixées dans une convention de coopération obligatoire qui est créée à l'initiative de ses membres. Ils décident si le GECT est une entité juridique séparée ou s'ils confient les tâches à l'un de ses membres. Les pouvoirs de puissance publique, les

<sup>17</sup> Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), Journal officiel L 210 du 31 juillet 2006.

pouvoirs de police et de réglementation sont exclus de la convention.

Dans les limites de ses attributions, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. Il possède ainsi la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

Le GECT peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par la Communauté, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres.

La convention précise la tâche, la durée et les conditions de dissolution du GECT. Elle est limitée au domaine de coopération choisi par les membres et précise leurs responsabilités. Le droit applicable pour l'interprétation et l'application de la convention est celui de l'État membre où est établi le siège officiel.

Les membres arrêtent un budget annuel prévisionnel qui fait objet d'un rapport annuel certifié par des experts indépendants. Les membres sont responsables financièrement au *pro rata* de leur contribution en cas de dettes.

Ce nouvel instrument devrait donc renforcer la coopération, y compris au sein de la Grande Région. Rappe-

lons d'ailleurs que le Sommet réuni à Trèves le 1<sup>er</sup> juin 2006 a déclaré à ce sujet :

**« Les participants au Sommet se félicitent de l'accord de l'UE sur les perspectives financières 2007 – 2013. Ils se félicitent tout particulièrement du maintien des fonds communautaires alloués à la coopération transfrontalière aux frontières intérieures de l'UE, celle-ci étant désormais élevée au rang d'Objectif de la politique de cohésion.**

**Dans ce contexte, ils se félicitent également du projet de règlement relatif à la création d'un Groupement Européen de Coopération territoriale (GECT). De l'avis des participants au Sommet, ce nouvel instrument juridique permettra de faciliter et d'améliorer la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale en Europe. »**

**Concernant Interreg IVA, il est indiqué : « Les participants au Sommet souhaitent créer d'ici 2009 un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) qui exercera les activités de l'Autorité de gestion. Celui-ci sera placé sous la présidence du Préfet de la Région Lorraine ».**

## **Conclusions**

La coopération est donc bien un concept radicalement différent de celui d'intégration. Evitons donc à l'avenir de prêter à la Grande Région des compétences et des pouvoirs dont elle ne dispose pas et dont elle ne peut disposer. La Grande Région fait vivre entre ses entités membres une coopération et non une intégration politique.

Certes, cette coopération pourrait être plus poussée, mais même si elle l'était, elle ne pourrait aboutir à un processus d'intégration. Relevons toutefois que l'instauration du GECT va permettre de renforcer considérablement les processus de coopération partout en Europe.

# **Bibliographie**

## **1. Textes relatifs à la Grande Région et à la coopération transfrontalière**

- Accord relatif à la coopération germano-franco-luxembourgeoise dans les régions frontalières, 16 octobre 1980.
- Convention relative à la création d'un Conseil parlementaire interrégional / Interregionaler Parlamentarier-Rat, 17 février 1986.
- Règlement d'ordre intérieur (du Conseil parlementaire interrégional) adopté le 13 juin 1986 ; modifié les 17 avril 1989, 14 mai 1990, 19 juin 1992, 16 juin 1995, 3 décembre 1999, 7 décembre 2001 et 30 juin 2006.
- 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 aux noms des Cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, Karlsruhe, 23 janvier 1996, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997.
- Charte de coopération culturelle de la Région Saar-Lor-Lux-Trèves / Palatinat Occidental, 9 octobre 1998.
- Règlement intérieur de la Commission régionale, adopté le 10 novembre 2005.
- Déclaration commune du 9<sup>e</sup> Sommet de la Grande Région, 1<sup>er</sup> juin 2006, Trèves.

## **2. Législation luxembourgeoise**

- Loi du 11 juillet 2007 portant a) approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Sarre concernant la création d'un établissement d'enseignement secondaire germano-luxembourgeois, signé à Perl, le 4 décembre 2006; b) approbation du Protocole entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le «Landkreis Merzig-Wadern» sur les immeubles existants et sur le financement des projets immobiliers ainsi que des dépenses courantes du «Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl», signé à Perl, le 4 décembre 2006, Mémorial A, numéro 119, 18 juillet 2007.
- Loi du 1<sup>er</sup> août 2007 portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique avec la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans les régions frontalières, conclu par échange de lettres le 23 mai 2005 à Luxembourg, Mémorial A, numéro 138, 14 août 2007.

## **3. Législation européenne**

- Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), Journal officiel L 210 du 31 juillet 2006.
- Décision de la Commission du 12/XII/2007 portant adoption du programme opérationnel « Programme opérationnel de coopération transfrontalière « Grande Région » » d'intervention structurelle communautaire du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif coopération territoriale européenne en Belgique, en Allemagne, en France et au Luxembourg, N° CCI 2007CB163PO064.

## **4. Site internet**

[www.granderegion.net](http://www.granderegion.net)

Created by CEPS/INSTEAD on March 1<sup>st</sup>, 2007



## REPREM

**Professional relations  
and employment**

### Background

REPREM focuses on research concerning the labour market in four different fields :

- labour **sociology**
- institutional **organisation**
- **political science**
- **law**

### Missions

- **Organise** surveys and research concerning the luxemburgish labour market in its national and transnational dimension by taking the economic context and the ruling principles into account.
- **Analyse** the institutional bargaining between labour and enterprises.
- **Examine** the mechanisms through which socio-political decisions are taken at different levels: government, trade unions enterprises.
- **Discuss** the role of the political, social and economic actors in areas related to employment, labour in general and enterprises.
- **Explain** the origin, the motivation and the functioning of the socio-political decision-making process with respect to projects related to labour concerns.
- **Provide** the research community and the general public with some keys to the understanding of the society of Luxembourg and the functioning of the grand-ducal institutional system.

*« Institutions are the foundation of social life...  
(they) help determine how people make sense  
of their world and act in it ».*

*John. L. Campbell*

## Publications “Gouvernance & Emploi”

CLEMENT Franz. Syndicats et mouvements spécialisés : quels enjeux pour la représentation des classes populaires ? CEPS/INSTEAD, **Gouvernance & Emploi** n°5 (à paraître).

MAAS Roland. La formation professionnelle au Luxembourg. CEPS/INSTEAD, **Gouvernance & Emploi** n°4 (à paraître).

CLEMENT Franz. Une période de prospérité est-elle avantageuse pour les relations professionnelles ? Une réponse adaptée au cas du Luxembourg. CEPS/INSTEAD, **Gouvernance & Emploi** n°3 (à paraître).

CLEMENT Franz. La construction sociale du territoire de la Grande Région : une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration. CEPS/INSTEAD, **Gouvernance & Emploi** n°2, avril 2008.

CLEMENT Franz, MAAS Roland. Le travail non déclaré au Luxembourg. CEPS/INSTEAD, **Gouvernance & Emploi** n°1, novembre 2007.

# GOVERNANCE & EMPLOI

## CEPS/INSTEAD

B.P. 48

L-4501 Differdange

Tél. : 58 58 55-513

e-mail : [isabelle.bouvy@ceps.lu](mailto:isabelle.bouvy@ceps.lu)

[http:// www.ceps.lu](http://www.ceps.lu)

ISSN : 1996-6644